

34^e SESSION

Rapport
CG34(2018)09final
27 mars 2018

Mission d'enquête sur la situation des élus locaux en République de Moldova

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Marc COOLS, Belgique (L, GILD)
Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

Recommandation 411 (2018).....	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Le présent document fait état des conclusions des rapporteurs sur leur visite effectuée à Chişinău le 13 décembre 2017 à la demande de la Commission de suivi du Congrès. Cette visite fait suite à la réception d'une plainte adressée au Congrès par le Congrès des autorités locales de Moldova (CALM) et tendait à obtenir des informations relatives aux allégations formulées par ladite plainte et à clarifier la situation du maire suspendu de Chişinău.

Les rapporteurs réitèrent les conclusions du précédent rapport selon lesquelles les conditions de suspension du maire de Chisinau constituent une violation des articles 3-2, 7-1 et 8-3 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ils font également part de leurs préoccupations concernant les répercussions que peut avoir la tenue d'un référendum révocatoire local visant le maire de la capitale sur la gouvernance de la ville de Chişinău en particulier, et sur le fonctionnement de la démocratie locale en général. Enfin, les rapporteurs considèrent que la situation de la démocratie locale s'est détériorée en République de Moldova.

À ce titre, les rapporteurs recommandent aux autorités de la République de Moldova de réviser la législation moldave afin d'établir des dispositions claires et non-contradictoires pour ce qui est de la suspension des élus locaux et de la tenue de référendums révocatoires locaux, de rétablir le dialogue avec le CALM, et d'engager un dialogue constructif avec les rapporteurs du Congrès, notamment dans le cadre du monitoring de la démocratie locale et régionale prévu dans ce pays à la fin du printemps 2018.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 411 (2018)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États 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 » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Résolution 420 (2017) du Congrès et à l'exposé des motifs sur la « démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chişinău » ;

e. à l'exposé des motifs joint en annexe sur la mission d'enquête sur les élus locaux en République de Moldova.

2. Le Congrès note que :

a. la République de Moldova est devenue membre du Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 2 mai 1996 et l'a ratifiée le 2 octobre 1997 sans réserve. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 1998 ;

b. la République de Moldova n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a chargé les corapporteurs sur la démocratie locale et régionale, Gunn Marit Helgesen (Norvège, R, PPE/CCE) et Marc Cools (Belgique, L, GILD)³, d'effectuer une mission d'enquête en République de Moldova pour clarifier la situation des élus locaux ;

d. la mission d'enquête a eu lieu le 13 décembre 2017 à Chişinău. À cette occasion, la délégation du Congrès a rencontré Dorin Chirtoaca, des élus locaux et des représentants de partis politiques, des membres de la délégation moldave auprès du Congrès et des représentants de la Chancellerie d'État, le président de la Commission électorale centrale et le président de la Cour constitutionnelle.

3. La délégation tient à remercier la représentation permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe et ses interlocuteurs avec lesquels elle a eu des échanges ouverts et constructifs.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation au sujet de :

a. plusieurs violations de la Charte signalées dans la Résolution 420 (2017), qui demeurent, notamment au regard de l'article 8, paragraphe 3, de l'article 3, paragraphe 2 et de l'article 7, paragraphe 1 et concernent en particulier les conditions de la suspension du maire de Chişinău et les conséquences négatives de cette situation pour la gouvernance locale de la capitale, comme il est souligné dans la résolution susmentionnée ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 27 mars 2018, 1^e séance (voir le document [CG34\(2018\)09](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD) et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

³ Ils ont bénéficié de l'assistance du Prof. Angel Manuel MORENO MOLINA, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et du Secrétariat du Congrès.

b. l'absence de base juridique claire pour suspendre un élu local qui découle aussi de dispositions contradictoires de la législation nationale ; il en va de même en ce qui concerne les référendums locaux de révocation et les conditions dans lesquelles le maire suspendu peut faire campagne ;

c. nombreuses poursuites pénales engagées contre des élus locaux au motif de la lutte contre la corruption, qui semblent présenter des éléments litigieux au regard des normes européennes ;

d. l'absence de consultation du Congrès des autorités locales de la République de Moldova (CALM) ;

e. la situation générale de la démocratie locale en République de Moldova qui s'est fortement détériorée depuis le dernier rapport de suivi du Congrès adopté en 2012.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités moldaves :

a. d'examiner les procédures judiciaires menées contre des élus locaux afin de veiller à ce qu'elles ne soient pas constitutives de harcèlement judiciaire et n'empêchent pas les élus locaux de gérer librement leurs communes ;

b. de réviser la législation moldave (dont le Code électoral) afin d'établir des dispositions claires et non contradictoires et d'assurer leur conformité avec les normes européennes pour ce qui est de la procédure de suspension d'élus locaux ainsi que des référendums révocatoires locaux et des conditions pour faire campagne ;

c. de trouver le bon équilibre entre l'intérêt public local et la lutte contre la corruption afin de maintenir un bon niveau de gouvernance locale sur la base de la Charte et d'autres normes européennes et de permettre aux élus locaux d'exercer leur mandat politique librement tout en bénéficiant de la présomption d'innocence ;

d. de rétablir le dialogue avec le Congrès des autorités locales de la République de Moldova dans le cadre d'un processus formalisé de consultation régulier et efficace, conformément à la Charte et à la résolution 328 (2012) ;

e. d'engager un dialogue constructif sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova avec les rapporteurs du Congrès dans le cadre de la visite de suivi prévue au printemps de 2018 afin d'améliorer rapidement la situation de la démocratie locale en République de Moldova, en particulier celle des élus locaux du pays.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation aux autorités moldaves et à la prendre en considération, de même que l'exposé des motifs qui l'accompagne, dans ses activités relatives à cet État membre.

7. Le Congrès recommande à l'Assemblée parlementaire, à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») et au Commissaire aux droits de l'homme de tenir compte de ces recommandations dans le cadre de leurs activités dans ce pays.

EXPOSÉ DES MOTIFS**Table des matières**

PROJET DE RECOMMANDATION	2
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	4
1. HISTORIQUE	5
2. FAITS NOUVEAUX ET CONSIDERATIONS SUPPLEMENTAIRES CONCERNANT LA SITUATION DE LA VILLE DE CHISINAU	6
2.1. Situation personnelle actuelle de M. Chirtoaca.....	6
2.2. Gouvernance de la ville de Chisinau.....	7
2.3. Analyse politique et juridique des référendums locaux pouvant être organisés pour révoquer un maire en République de Moldova	8
2.3.1. Procédure générale selon le droit moldave	8
2.3.2. Caractéristiques spécifiques du référendum tenu à Chisinau le 19 novembre 2017.....	9
2.3.3. Considérations juridiques générales concernant les référendums locaux de révocation en Moldova.....	10
3. QUESTIONS SOULEVEES PAR LA PLAINTÉ DU CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX DE MOLDOVA (CALM)	12
3.1. Situation générale concernant les « pressions indues » exercées sur des responsables et des dirigeants locaux	12
3.2. Rémunérations des élus locaux.....	14
3.3. Manque de consultation et de dialogue politique dans le cadre des réformes locales	14
4. CONCLUSIONS	15
5. RECOMMANDATIONS	15
ANNEXE - Programme de la mission d'enquête en République de Moldova	17

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. HISTORIQUE

1. Le 13 décembre 2017, une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « la délégation ») a effectué une mission d'enquête à Chisinau, capitale de la République de Moldova. La délégation était composée de deux rapporteurs : Gunn Marit Helgesen (Norvège, PPE/CCE⁴), rapporteure sur la démocratie locale, Vice-Présidente du Congrès et Présidente de la Chambre des régions, et Marc Cools (Belgique, GILD⁵), rapporteur sur la démocratie locale, Chambre des pouvoirs locaux. La délégation était accompagnée du secrétariat du Congrès. Elle a bénéficié de l'assistance de M. Angel M. Moreno, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. L'historique et les motifs de cette mission d'enquête peuvent être résumés comme suit : les 30-31 août 2017, la Présidente de la Chambre des régions a effectué une visite à Chisinau afin d'éclaircir la situation de Dorin Chirtoaca, Vice-Président du Congrès et maire (*Primar general*) de la ville de Chisinau. Celui-ci avait été suspendu de ses fonctions et était assigné à résidence depuis mai 2017, en conséquence d'une enquête criminelle à son encontre.

3. Cette visite a donné lieu à :

- l'adoption du Rapport CG33(2017)23 final, du 19 octobre 2017, « Démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chisinau ». Ce rapport conclut à l'existence de plusieurs violations de la Charte.
- l'adoption de la Résolution 420(2017)⁶ du Congrès, qui appelait à suivre attentivement la situation personnelle de Dorin Chirtoaca à l'avenir, en organisant si nécessaire une ou plusieurs missions d'enquête.
- la décision d'effectuer une mission de suivi dans le pays au printemps 2018.
- la transmission de ce rapport à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, invitée à donner un avis sur la compatibilité d'un référendum de révocation avec les normes internationales.

4. Le 13 juillet 2017, le Congrès a reçu une plainte du Congrès des pouvoirs locaux de la République de Moldova (CALM), dont les signataires décrivaient divers aspects insatisfaisants de la situation de l'autonomie locale en Moldova.

5. En conséquence de ce courrier, le Congrès a décidé de mener une mission d'enquête en Moldova, avec pour objectifs de déterminer l'évolution de la situation du maire suspendu de la ville capitale (Chisinau) et d'obtenir des informations de première main sur les graves accusations contenues dans le courrier du CALM.

6. Lors de cette mission d'enquête à Chisinau, la délégation du Congrès a rencontré Dorin Chirtoaca, des élus et dirigeants locaux, des membres de la délégation moldave du Congrès et des représentants de la Chancellerie d'État, de la Commission électorale centrale et de la Cour constitutionnelle. La mission d'enquête a permis d'obtenir des informations plus complètes et plus approfondies sur les faits en question, ainsi que d'acquérir une compréhension plus claire, précise et directe des aspects juridiques et politiques de la situation. Le programme de la mission figure en annexe au présent rapport.

7. Les faits, informations et allégations recueillis par la délégation seront analysés sous l'angle de la Charte, en tenant compte également d'autres sources du Conseil de l'Europe (et en particulier de documents de la Commission de Venise) et à la lumière des pratiques les plus répandues en Europe en matière de gouvernance locale.

⁴ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès

⁵ GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès

⁶ Examinée et adoptée par le Congrès le 19 octobre 2017 (rapporteure : Gunn Marit Helgesen)

2. FAITS NOUVEAUX ET CONSIDERATIONS SUPPLEMENTAIRES CONCERNANT LA SITUATION DE LA VILLE DE CHISINAU

2.1. Situation personnelle actuelle de M. Chirtoaca

8. Comme il a été indiqué (voir supra), en mai 2017 M. Dorin Chirtoaca a été suspendu provisoirement de sa fonction de maire de Chisinau, au moyen d'une ordonnance judiciaire adoptée dans le cadre de poursuites pénales engagées à son encontre pour différents motifs⁷. Outre cette suspension, il a aussi été assigné à résidence. Pour plus de détails sur ces faits, voir l'exposé des motifs CG33(2017)23final. Le présent rapport portera sur la situation à compter d'août 2017.

9. Dorin Chirtoaca est toujours suspendu de sa fonction de maire, mais son assignation à résidence a été levée le 10 novembre 2017, peu de temps après la fin de la campagne électorale du référendum de révocation organisé à Chisinau (voir le point 2.3 ci-dessous). Il a pu être présent à la réunion avec la délégation au Bureau extérieur du Conseil de l'Europe à Chisinau, tandis qu'en août la rencontre s'était tenue à son domicile puisqu'il n'était pas autorisé à quitter celui-ci. Actuellement, M. Chirtoaca est sous contrôle judiciaire. Sa liberté personnelle est encore restreinte: il ne peut pas quitter la ville ; son passeport est encore en la possession du tribunal ; il ne peut pas quitter le pays sans autorisation (il a été autorisé à se rendre en Roumanie pour assister aux obsèques de l'ex-roi Michel I^{er}) ; il n'est pas autorisé à rencontrer certaines personnes ou certains responsables ; il n'a pas pu participer activement au référendum local de révocation susmentionné, etc.

10. La suspension du maire général de Chisinau a été reconduite plusieurs fois par le tribunal (à la demande du ministère public). Par exemple, le 21 septembre 2017 la Cour d'appel de Chisinau a décidé de prolonger de trente jours son assignation à résidence⁸. Malgré ces reconductions successives, l'enquête pénale visant M. Chirtoaca ne paraît pas progresser et il reste dans l'incertitude concernant sa suspension. D'ailleurs, il prévoit que sa situation restera probablement inchangée au moins jusqu'aux prochaines élections locales, prévues en novembre 2019.

11. La persistance de cette situation appelle une analyse des aspects juridiques de la suspension des maires en Moldova. Celle-ci est déclarée par la juridiction pénale compétente (tribunal de district) à la demande du ministère public. Les dispositions légales régissant cette mesure restrictive provisoire sont l'article 33 de la loi sur les administrations publiques locales⁹ et l'article 197 du Code pénal moldave¹⁰. Lors de la visite d'août 2017, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la Présidente de la Chambre des régions que la suspension d'un maire par un tribunal était une possibilité légale dont la procédure n'était pas encore définie de manière détaillée dans la loi. En d'autres termes, la possibilité de suspendre un maire de ses fonctions est prévue dans le Code pénal, mais elle n'est pas réglementée (sur le plan procédural) dans le Code de procédure pénale. Les témoignages recueillis par la Présidente de la Chambre des régions, notamment au ministère de la Justice, indiquent même qu'il existe une lacune ou un vide juridique dans ce domaine. Sur la base de ces informations, les rapporteurs ont considéré que la procédure utilisée pour suspendre M. Chirtoaca était illégale.

12. Lors de la mission d'enquête, cependant, les rapporteurs ont recueilli des informations différentes. Il semble qu'aucune procédure spéciale ou spécifique ne soit nécessaire dans le droit de procédure pénale de Moldova pour qu'un juge suspende un maire. Le simple fait que cette mesure restrictive soit prévue à l'article 33 de la loi sur les administrations publiques locales et à l'article 197 du Code pénal suffit pour que le tribunal adopte les mesures temporaires correspondantes, en application directe du Code de procédure pénale et, si nécessaire, de la loi sur la procédure civile. Cette information a été donnée à la délégation par la Chancellerie d'État et la Cour constitutionnelle.

13. La mesure de suspension est adoptée par une juridiction et peut faire l'objet d'un recours. À ce sujet, il est à noter que les avocats du maire suspendu de Chisinau ont déposé un recours contre l'ordonnance de suspension devant la Cour d'appel de Chisinau, mais que celle-ci a déclaré le

⁷ Le 6 septembre 2017, une nouvelle action pénale a été ouverte à son encontre pour abus de pouvoir (exécution erronée de certaines décisions judiciaires).

⁸ M. Chirtoaca a affirmé que cette succession de prolongations de son assignation à résidence avait été décidée sans qu'un dossier pénal complet soit porté à l'attention du tribunal.

⁹ « (1) Un maire poursuivi pour une infraction peut être suspendu de sa fonction jusqu'à ce que l'affaire fasse l'objet d'un jugement définitif. (2) La suspension ne peut être ordonnée que par un tribunal et conformément à la loi. »

¹⁰ « L'autorité d'enquête, le juge d'instruction, le procureur ou le tribunal, selon leur compétence, ont le droit d'appliquer au suspect ou au défendeur d'autres mesures procédurales coercitives telles que (...) la suspension provisoire d'une fonction ».

5 octobre 2017 que ce recours était irrecevable, refusant de statuer sur le fond¹¹. Les avocats ont ensuite saisi la Cour constitutionnelle, invoquant l'inconstitutionnalité de l'article 33 de la loi sur les administrations publiques locales, mais ce recours a lui aussi été rejeté par une décision de la Cour constitutionnelle en date du 6 septembre 2017. Enfin, les avocats ont déposé une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme fin novembre 2017, laquelle est pendante à la date de rédaction du présent rapport.

14. Ces mesures paraissent disproportionnées par rapport aux accusations portées contre le maire suspendu de Chisinau. Comme le soulignait le rapport précédent (CG33(2017)23final), il est à noter que le maire *ad interim* nommé par Dorin Chirtoaca après sa suspension, M. Grozavu, a reconnu être complice de M. Chirtoaca dans la prétendue corruption (manipulation d'une attribution de marché public pour la construction d'un parking public). Cependant, M. Grozavu n'a lui jamais été suspendu ni soumis à une mesure provisoire d'assignation à résidence ou à une détention provisoire, ce qui paraît pour le moins contradictoire.

15. Dans cette logique, les rapporteurs ont demandé aux représentants de la Cour constitutionnelle s'il existait une jurisprudence sur la proportionnalité de la mesure de suspension préventive d'un maire, eu égard à la présomption d'innocence, à la perturbation de la vie locale découlant de cette mesure et aux exigences de l'autonomie locale. Il leur a été répondu qu'il existait une jurisprudence sur la constitutionnalité de la mesure de suspension provisoire d'un maire « in abstracto », mais qu'il n'y avait aucune jurisprudence spécifique sur le respect du principe de proportionnalité par la mesure en question, la Cour n'ayant encore jamais eu à produire un raisonnement à ce sujet dans le cadre de son activité juridictionnelle. Pour ces raisons, les rapporteurs réitèrent dans le présent rapport les conclusions selon lesquelles la situation analysée ici constitue une violation de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte (principe de proportionnalité dans le contrôle des organes des collectivités locales).

2.2. Gouvernance de la ville de Chisinau

16. Un autre fait nouveau notable depuis la visite d'août 2017 est l'organisation d'un référendum de révocation dans la ville de Chisinau. Conformément aux dispositions pertinentes du droit interne (voir point 3 infra), un référendum local a été organisé à Chisinau en vue de révoquer M. Chirtoaca de sa fonction de maire. Le référendum s'est tenu le 19 novembre 2017, mais la participation a été très faible (93 000 votants, soit 17,5 % du corps électoral), de sorte que le seuil de 30 % requis par la loi pour que le vote soit valide n'a pas été atteint.

17. Les résultats du référendum local de révocation peuvent être lus de diverses manières (manque d'intérêt de la part de la population locale, ambiguïté sur le rôle du référendum, etc.), mais l'interprétation la plus plausible pourrait être que les résidents locaux ne souhaitent pas que M. Chirtoaca soit révoqué. Le maire suspendu, pour sa part, a vu dans les résultats un vote implicite de confiance de la part des citoyens. Il a souligné que lors des élections locales de 2015 il avait obtenu 163 000 voix (sur 613 000 électeurs au total). De plus, le nombre des électeurs qui avaient voté pour sa révocation au référendum local (93 000) était sensiblement inférieur à celui des électeurs qui avaient voté contre lui aux élections locales de 2015 (143 000).

18. D'un point de vue juridique et procédural, le référendum de révocation n'a eu aucun impact sur la situation personnelle de M. Chirtoaca : le seuil de participation requis n'ayant pas été atteint lors de la consultation locale, celle-ci n'a pas pu être validée juridiquement et n'a donc produit aucun effet juridique.

19. Par ailleurs, la gouvernance de la ville de Chisinau reste très insatisfaisante du point de vue de la démocratie locale. En Moldova, lorsque le poste de maire est vacant ou lorsque le maire est suspendu, cette situation anormale est régie par la loi sur l'administration publique locale et par les textes réglementaires du 14 juin 2016 sur la composition et le fonctionnement du conseil municipal de Chisinau. En vertu de ces dispositions, M. Nistor Grozavu, agent public employé en tant que conseiller personnel au sein du cabinet privé du maire, a été nommé maire adjoint *ad interim* (sur proposition de M. Chirtoaca) et a exercé cette fonction de 2011 au 2 août 2017, date à laquelle il est devenu maire *ad interim* (soulignons encore une fois que M. Grozavu, bien qu'impliqué dans la même procédure pénale que le maire, est resté en fonction).

¹¹ Cet aspect de son dossier a été décrit par M. Chirtoaca comme une anomalie flagrante vis-à-vis du droit procédural interne.

20. Cette situation anormale concernant la gouvernance de la capitale a déjà fait l'objet d'une analyse dans le rapport susmentionné (CG33(2017)23final), qui soulignait que « l'administration de la capitale par un fonctionnaire non élu qui occupe d'abord les fonctions de maire-adjoint *ad interim* puis de maire *ad interim* et ce, sans décision du conseil municipal, pose clairement, selon la rapporteure, un problème de concept de l'autonomie locale en République de Moldova au sens de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte ». Les rapporteurs partagent toujours cette conclusion.

21. Cette analyse trouve une confirmation supplémentaire dans les faits qui se sont produits après la visite d'août 2017, qui ont encore aggravé la situation : M. Grozavu, alors maire *ad interim*, a proposé une autre personne pour le poste de maire *ad interim* et, le 6 novembre, Mme Silvia Radu a été nommée en tant que nouvelle maire *ad interim* de Chisinau. Cela s'est fait, il est important de le souligner, sans aucun vote du conseil municipal.

22. Plusieurs observations peuvent être faites à ce sujet : d'une part, il n'est pas certain que la nomination de Mme Radu par M. Grozavu soit conforme à la loi, puisqu'il apparaît que lorsqu'il l'a nommée son mandat avait déjà expiré ; d'autre part, en conséquence de la suspension de Dorin Chirtoaca et de la succession de nominations de suppléants *ad interim*, la fonction de maire a été exercée pendant plusieurs mois par des membres du personnel de la collectivité locale n'ayant aucune légitimité politique, n'ayant pas été élus et n'étant donc pas responsables devant les électeurs. Cette situation constitue non seulement une violation de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, mais elle est aussi contraire aux normes démocratiques internationales.

23. Un autre point doit être souligné : en République de Moldova, les maires sont élus directement par les citoyens, séparément de l'élection des conseillers municipaux. En cas de décès ou de démission d'un maire, ou dans toute autre situation où le siège de maire se retrouve vacant, des élections anticipées sont organisées dans la ville ou commune concernée en vue d'élire un nouveau maire, lequel exercera cette fonction pendant le reste du mandat, jusqu'à la convocation des élections locales générales. Ces élections « spéciales » se tiennent en automne ou au printemps. Cependant, la loi dispose aussi que, si le maire a été suspendu, aucune élection ne peut être organisée pour le remplacer pendant sa période de suspension (article 33(1) de la loi sur les administrations publiques locales). Cette disposition se veut une garantie en faveur d'un maire mis en accusation et suspendu.

24. Par conséquent, aucune élection locale partielle anticipée ne peut être organisée à Chisinau tant que la suspension du maire reste effective ou tant qu'il ne démissionne pas. Aussi est-il plausible que la suspension du maire général de Chisinau se poursuive jusqu'aux prochaines élections locales, prévues en novembre 2019. Dans cette perspective (et malgré sa suspension), il pourrait être candidat à sa réélection et faire campagne.

25. Au vu de ce qui précède, il est possible que la situation exceptionnelle d'occupation temporaire de la fonction de maire de Chisinau dure de mai 2017 à novembre 2019, lorsque de nouvelles élections locales auront lieu. La durée de cette situation temporaire, pendant laquelle la ville est administrée par des responsables non élus, est excessive. La situation est clairement négative et perturbe gravement la gouvernance locale. Elle est d'autant plus grave qu'elle touche la capitale du pays, qui est aussi sa plus grande ville. Cette situation clairement irrégulière va à l'encontre des exigences contenues dans l'article 3, paragraphe 2, de la Charte.

2.3. Analyse politique et juridique des référendums locaux pouvant être organisés pour révoquer un maire en République de Moldova

26. La mission d'enquête a permis aux rapporteurs d'avoir une compréhension plus approfondie et plus complète de ce type de référendums locaux, qui sont assurément uniques dans le contexte européen.

2.3.1. Procédure générale selon le droit moldave

27. La législation électorale moldave définit différents types de référendums et de consultations pouvant se tenir au niveau national ou local. Au niveau local, il existe deux types de référendums : (a) les référendums de consultation et (b) les référendums de révocation. Ces consultations sont régies par le Code électoral national, qui a été approuvé il y a vingt ans¹². Depuis lors, vingt référendums locaux ont été organisés dans différentes communes de Moldova, dont dix-neuf étaient

¹² La Commission électorale centrale de Moldova considère que le Code de bonnes pratiques de la Commission de Venise ne s'applique pas aux référendums locaux.

des référendums de révocation. La procédure de ces référendums de révocation peut être résumée comme suit :

- *Motifs* : aux termes de l'article 177 du Code électoral, il y a trois motifs possibles pour organiser un référendum local de révocation : (a) si le maire ne défend pas les intérêts de la collectivité locale ; (b) s'il n'exerce pas convenablement les responsabilités liées à son mandat électif telles que prévues par la loi ; (c) s'il est démontré qu'il a enfreint les normes de la morale et de l'éthique.

- *Initiative du référendum* : le référendum peut être tenu à l'initiative du conseil municipal sur sa propre proposition (laquelle doit cependant recueillir l'approbation d'au moins deux tiers de ses membres) ou à l'initiative d'un groupe de citoyens (*groupe d'initiative locale*) représentant au moins 10 % de l'électorat local. Les signatures doivent être validées par le tribunal (« liste de souscription »). Le tribunal notifie ensuite le conseil local et lui demande de définir la question qui sera soumise à la population locale et de fixer la date du référendum. Le tribunal enregistre l'initiative auprès de la Commission électorale centrale, qui organise le référendum. Le référendum local est convoqué et un conseil électoral local est créé.

- *Garanties* : il existe des garanties pour le maire menacé de révocation : (a) un référendum de révocation ne peut intervenir moins d'un an après son élection ni moins de six mois avant les élections locales suivantes ; (b) au moins 30 % des résidents locaux inscrits sur les listes électorales doivent voter lors du référendum ; (c) le nombre des électeurs qui votent en faveur de la révocation du maire doit dépasser d'au moins une voix celui des électeurs qui avaient voté pour lui aux élections locales ; (d) en cas d'échec du référendum local, un nouveau référendum ne peut pas être organisé avant un an.

- *Tenue du référendum* : le jour prescrit, le référendum se tient dans les bureaux de vote désignés. Il est précédé d'une campagne, mais une inscription est obligatoire pour pouvoir y participer. Seuls les partis politiques – et non les individus – peuvent s'inscrire pour participer aux référendums locaux.

- *Effets juridiques du référendum* : en cas de « succès » du référendum, des élections locales sont convoquées en vue d'élire un nouveau maire. Il semble que le maire révoqué ait quand même le droit de participer à ce nouveau processus électoral. Si, au contraire, le référendum n'est pas validé parce que le nombre minimal de voix n'a pas été atteint ou parce qu'il n'a pas débouché sur une majorité suffisante, le référendum n'a strictement aucun effet, du moins d'un point de vue juridique (il peut naturellement avoir des conséquences politiques). Dans ce dernier cas, aucun nouveau référendum ne peut être organisé avant au moins un an. D'après les statistiques officielles, sur 19 référendums locaux de révocation organisés ces vingt dernières années, six seulement ont entraîné la révocation du maire.

2.3.2. *Caractéristiques spécifiques du référendum tenu à Chisinau le 19 novembre 2017*

a. Motif pour demander le référendum :

28. les rapporteurs ont demandé sur lequel des trois motifs prévus à l'article 177, paragraphe 2, du Code électoral le référendum de révocation concernant M. Chirtoaca avait été demandé, mais leurs interlocuteurs de la Commission électorale ont refusé de communiquer des informations à ce sujet et ont suggéré de lire la décision pertinente du tribunal. Ils ont invoqué le fait qu'ils ne voulaient pas « entrer dans un débat politique ». La délégation n'a pas eu accès à ces informations.

29. Cette question est importante parce que, comme il est expliqué plus haut (voir supra para 27), il n'y a que trois motifs ou justifications possibles pour tenir un référendum. Dans le cas de Dorin Chirtoaca, il est clair que le troisième motif (« s'il est démontré qu'il a enfreint les normes de la morale et de l'éthique ») ne peut pas s'appliquer, puisqu'il n'a pas encore été condamné. Par conséquent, le seul motif possible serait l'un des deux premiers énoncés à l'article 177, paragraphe 2 (« *si le maire ne défend pas les intérêts de la collectivité locale* » ou « *s'il n'exerce pas convenablement les responsabilités liées à son mandat électif telles que prévues par la loi* »). Cependant, les rapporteurs ne sont pas convaincus que l'un ou l'autre de ces deux motifs puisse être invoqué dans ce cas, car il ne peut pas être reproché à M. Chirtoaca de ne pas avoir *défendu les intérêts* de la collectivité locale de Chisinau, ni de ne pas avoir exercé convenablement les responsabilités liées à son mandat telles que prévues par la loi, puisqu'en l'absence d'une décision judiciaire définitive M. Chirtoaca bénéficie toujours de la présomption d'innocence. De plus, toute interprétation de l'article 177, paragraphe 2, doit être restrictive, car une interprétation inclusive de ce mécanisme extraordinaire irait à l'encontre

des droits politiques du titulaire de la fonction de maire et contre la dignité institutionnelle de cette fonction dans le cadre de l'autonomie locale, laquelle est protégée par la Constitution.

30. Dans tous les cas, de l'avis des rapporteurs, la formulation de l'article 177, paragraphe 2, du Code électoral permet de tenir des référendums de révocation sur la base de justifications faibles ou imprécises. Cette formulation laisse aussi une grande latitude pour ceux qui demandent le référendum (et pour le tribunal invité à valider l'initiative). L'existence de référendums locaux de révocation est déjà une caractéristique spéciale (et même unique) du droit moldave au regard des pratiques les plus communes en Europe en matière de gouvernance locale. Par ailleurs, le droit interne dispose que les mandats impératifs sont interdits. Par conséquent, les motifs pour organiser un référendum de révocation devraient au minimum être réglementés de manière claire et prévisible. La formulation actuelle de l'article 177, paragraphe 2, du Code électoral (surtout ses deux premières phrases) ne répond pas aux conditions nécessaires à la sécurité juridique.

b. Lancement du référendum :

31. le procureur s'est adressé au conseil local et lui a demandé d'adopter la décision formelle de lancer un tel référendum, mais le conseil a refusé de le faire. Ensuite, un groupe de citoyens s'est organisé en tant que partisans du référendum. Ils ont réuni les signatures nécessaires et, après validation par le tribunal, le conseil municipal a adopté la décision relative à la date du référendum et à la question qui serait posée à la population locale. Cette question était la suivante : « êtes-vous favorable à la révocation du maire général de la commune de Chisinau, Dorin Chirtoaca ? » La date du référendum a été fixée au 19 novembre 2017. Quelque 307 bureaux de vote ont été installés et il y a eu de nombreux observateurs, parmi lesquels quatre observateurs internationaux.

c. Non-participation de M. Chirtoaca à la campagne du référendum :

32. le maire suspendu de Chisinau n'a pas pu participer à la campagne pour le référendum local portant sur sa révocation¹³. Il a tenté de s'inscrire pour y participer, afin de défendre son point de vue, mais il en a été empêché par l'interprétation que le conseil électoral local a faite du Code électoral. La principale justification a été que M. Chirtoaca faisait l'objet de mesures judiciaires de restriction. La commission électorale locale a considéré qu'en vertu du Code électoral seuls les partis politiques pouvaient s'inscrire et participer à la campagne du référendum local. Dorin Chirtoaca, ne partageant pas cette interprétation de la législation, a contesté la décision du conseil électoral local devant la juridiction compétente, mais son recours a été rejeté. Dans tous les cas, et d'après le maire suspendu, le juge a rendu sa décision le 23 octobre 2017, tandis que la période d'inscription avait expiré le 21 octobre. Au sein de la Commission électorale centrale, il a été indiqué à la délégation que M. Chirtoaca aurait pu contester la décision du conseil électoral local devant la Commission électorale centrale, ce qu'il n'a pas fait. Son parti politique (le Parti libéral) pouvait faire campagne pour lui, mais M. Chirtoaca n'a pas non plus été autorisé à faire campagne en tant que membre de son parti.

33. Au-delà des considérations factuelles sur l'affaire, et des conclusions plus ou moins exactes de la Commission électorale centrale dans l'affaire de M. Chirtoaca, la délégation estime que l'interdiction pour un maire suspendu de participer à la campagne d'un référendum local pouvant conduire à sa révocation n'est pas conforme aux exigences essentielles du droit à « une procédure régulière », de la protection des droits de l'homme et de la démocratie locale. De plus, il paraît étrange qu'une personne soit suspendue de sa fonction de maire, qu'un référendum local soit organisé pour sa révocation et qu'elle ne puisse pas participer à la campagne de ce référendum... précisément parce qu'elle fait l'objet d'une suspension. Il y a là un cercle vicieux bien éloigné des normes juridiques et démocratiques de base. Les rapporteurs considèrent qu'une modification du cadre juridique est plus que nécessaire.

2.3.3. Considérations juridiques générales concernant les référendums locaux de révocation en Moldova

34. L'existence de référendums locaux pour la révocation des maires est assurément une caractéristique unique du système moldave de gouvernance locale, si on la compare aux pratiques les plus communes en Europe dans ce domaine. Ce mécanisme est incontestablement inhabituel. Dans la plupart des pays d'Europe, du moins à la connaissance de la délégation, le système juridique ne prévoit pas de tel mécanisme.

¹³ M. Chirtoaca a indiqué que pendant la campagne précédant le référendum local de révocation il avait été la cible d'attaques personnelles et de propos diffamatoires dans les médias.

35. Ce référendum local peut être vu comme un mécanisme extraordinaire permettant à la population locale de mettre un terme au mandat d'un dirigeant local. De plus, l'article 3, paragraphe 2, de la Charte encourage par principe l'utilisation du référendum local en tant que moyen de garantir la participation directe des citoyens. Cependant, ce mécanisme soulève assurément de nombreuses questions ayant trait non seulement au droit à l'autonomie locale mais aussi aux sciences politiques, puisqu'il existe incontestablement une tension potentielle entre la nature même de la démocratie représentative (dont la démocratie locale est une modalité) et la possibilité pour le corps politique (en l'occurrence la population locale) de révoquer son représentant politique (le maire).

36. Au niveau des institutions nationales (parlements), la plupart des pays ont résolu cette tension en déclarant d'une manière ou d'une autre l'interdiction des « mandats impératifs », qui signifie qu'une fois élu par le peuple un membre du parlement national n'est pas tenu de suivre les consignes de sa circonscription ou de son groupe politique, et que les électeurs ne peuvent en aucune manière retirer, révoquer ou annuler le mandat politique implicite dans leur élection. À ce sujet, la Constitution moldave dispose clairement que « tout mandat impératif est considéré nul et non avenue » (article 68, paragraphe 2).

37. La Cour constitutionnelle de Moldova a déjà produit une jurisprudence sur cette disposition. Dans sa décision du 19 juin 2012 (recours n° 8b/2012), elle a interprété l'article 68, paragraphes 1 et 2, et l'article 69, paragraphe 2, de la Constitution et précisé la signification de l'interdiction du mandat impératif pour les députés. La Cour a déclaré notamment que « *puisque'ils ne représentent pas une faction de la population, les parlementaires (...) sont absolument libres dans l'exercice de leur mandat et n'ont pas l'obligation de respecter les engagements qui peuvent avoir été pris avant l'élection ni les éventuelles consignes d'électeurs exprimées pendant le mandat* » (paragraphe 43). La Cour a ensuite considéré que « *dans la logique de la libre représentation, le mandat parlementaire est irrévocable : les électeurs ne peuvent y mettre un terme de manière anticipée et la pratique de la révocation en blanc est interdite. Les électeurs ne peuvent, par conséquent, exprimer leur mécontentement quant à la manière dont un député a exercé sa fonction autrement qu'en ne lui accordant pas leurs voix lorsqu'il se présente à sa réélection* ».

38. Compte tenu de la clarté de ce jugement, la question évidente est celle-ci : cette jurisprudence s'applique-t-elle, *mutatis mutandis*, aux collectivités locales et aux responsables désignés lors d'élections locales directes ? Au premier abord, cette question semble pouvoir recevoir une réponse affirmative, puisque le « mandat » de parlementaire est très similaire à celui d'un maire, tous deux étant des instruments de démocratie représentative. De plus, l'article 4 (1) de la loi n° 768 du 2 février 2000 relative aux conditions d'exercice des élus locaux dispose que « tout mandat impératif est nul et non avenue ». Comme on le voit, la formulation de cette disposition légale reprend exactement celle de l'article de la Constitution relatif au mandat parlementaire. Cependant, cette même loi dispose à l'article suivant (article 5, paragraphe 4) que « le mandat du maire est restreint en cas de (...) (d) révocation au moyen d'un référendum conformément au Code électoral ». De l'avis des rapporteurs, il y a clairement contradiction entre ces deux dispositions contenues dans la même loi, contradiction qu'aucune des méthodes d'interprétation les plus communes (*lex posterior*, *lex specialis*, etc.) ne permet de résoudre.

39. Lors de leur réunion à la Cour constitutionnelle, les rapporteurs ont demandé si les considérations contenues dans le jugement du 19 juin 2012 pouvaient s'appliquer, *mutatis mutandis*, au mandat de maire. Il lui a été répondu que ce n'était pas le cas. De l'avis de la Cour, les dispositions de l'article 68 de la Constitution s'appliquent exclusivement au parlement national et ne peuvent pas être étendues à d'autres instances de l'État, ni au Pouvoir exécutif, dont les autorités locales sont un élément constitutif.

40. Toutefois, la Cour constitutionnelle a rendu récemment une décision relative aux référendums locaux de révocation (octobre 2017). La délégation a été informée de cette décision mais n'y a pas eu directement accès. Dans cette affaire, un recours a été déposé devant la Cour constitutionnelle contre la disposition légale qui permet l'organisation de référendums locaux de révocation, un instrument que les requérants jugeaient inconstitutionnel. La Cour constitutionnelle a rejeté le recours. Pour ce faire, elle a pris en considération la législation et la pratique internes, mais aussi les documents et décisions du Conseil de l'Europe et les lignes directrices de la Commission de Venise. Le principal argument fondant la décision de la Cour a été que dans une société démocratique (par exemple celle de la Moldova) aucun responsable public ne peut être exempté de la possibilité d'être révoqué au moyen des procédures de démocratie directe. Par exemple, même le Président de la Cour constitutionnelle peut être révoqué au moyen d'un référendum tenu à l'initiative du Parlement. La Cour constitutionnelle

a aussi souligné les différences entre un député, qui met en œuvre la souveraineté nationale, et un élu local, qui administre un type d'organisation publique.

41. Par conséquent, il est possible de conclure que par cette décision la Cour constitutionnelle a implicitement confirmé la constitutionnalité des référendums locaux de révocation en République de Moldova.

42. Pour autant, il est clair que cet instrument peut perturber gravement le fonctionnement de la démocratie locale. Les maires travaillent en permanence sous « l'épée de Damoclès » du référendum de révocation, puisque les motifs permettant d'activer ce mécanisme (tels qu'ils ont été décrits ci-dessus) ne remplissent pas des critères suffisants de sécurité. Par ailleurs, la loi permet à des groupes de citoyens organisés de détourner ce mécanisme en vue de destituer un maire. Enfin, l'application pratique de cet instrument a encore des effets néfastes et laisse certaines questions en suspens. Par exemple, que se passe-t-il si le référendum local permet de démettre un élu local de ses fonctions et si par la suite le maire suspendu est jugé sur le fond et acquitté par le tribunal ? Dans pareil cas, il aura été destitué « par le peuple » sur la base d'accusations qui finalement se seront avérées non fondées.

43. Une autre question intéressante est celle de la situation subjective du maire pendant la campagne précédant le référendum local (le fait qu'il lui est interdit de participer à cette campagne). Les rapporteurs ont demandé aux représentants de la Cour constitutionnelle s'il existait une jurisprudence sur la conformité de cette situation visiblement anormale. Il leur a été répondu qu'il n'existait pas de jurisprudence sur cette question. Par conséquent, on ne sait toujours pas si constitutionnellement un maire peut être empêché de participer à la campagne d'un référendum local portant sur sa fonction.

44. À la lumière des considérations ci-dessus, les rapporteurs concluent qu'il serait souhaitable de réviser le dispositif juridique actuel applicable aux référendums locaux de révocation, en vue de prévoir une sécurité et une prévisibilité plus grandes des motifs permettant la tenue de tels référendums, de garantir la participation du maire à la campagne précédant le référendum et de prévenir les distorsions découlant de l'application de cet instrument sur la vie démocratique locale.

3. QUESTIONS SOULEVEES PAR LA PLAINTÉ DU CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX DE MOLDOVA (CALM)

45. Le CALM est la seule association de pouvoirs locaux de portée nationale et réunit la plupart des collectivités locales. Il a soumis au Congrès du Conseil de l'Europe une longue plainte intitulée « Sur les problèmes urgents se posant au sein de l'administration publique locale et les graves insuffisances concernant la mise en œuvre des réformes de la République de Moldova dans le domaine de la décentralisation et de la démocratie locale ».

46. Brièvement, les points évoqués dans ce courrier sont les suivants : (a) un blocage par le gouvernement de la mise en œuvre des actions définies dans la Recommandation 322(2012) du Congrès sur les réformes nécessaires au niveau local ; (b) la situation insatisfaisante des finances des collectivités locales ; (c) l'existence d'un processus de recentralisation dans le pays ; (d) le très faible niveau de rémunération des responsables locaux ; (e) l'existence d'une campagne de pressions indues sur les responsables locaux, incluant un harcèlement politique et judiciaire ; (f) l'absence de dialogue et de négociation politique entre le pouvoir central et les représentants des collectivités locales.

47. La portée et la gravité des griefs vont bien au-delà du mandat fixé pour cette mission d'enquête, et la délégation n'a pu s'intéresser qu'à une partie d'entre eux, qui sont décrits brièvement ci-dessous. Par conséquent, certaines allégations n'ont pas pu être examinées ni analysées. Leur examen complet est donc reporté à la visite de suivi que le Congrès prévoit d'effectuer en République de Moldova au printemps 2018.

3.1. Situation générale concernant les « pressions indues » exercées sur des responsables et des dirigeants locaux

48. Dans sa plainte, le CALM indiquait qu'en Moldova de nombreux responsables locaux (en particulier des maires) avaient fait l'objet de poursuites et d'enquêtes pénales (*dosare penale*) pour

corruption, abus de pouvoir (article 328 du Code pénal) et mauvaise gestion financière. Ces poursuites et enquêtes présentent les caractéristiques suivantes :

a. Le nombre des responsables locaux concernés est inhabituellement élevé, en comparaison avec les chiffres usuels dans d'autres pays d'Europe. À ce sujet, la délégation s'est vivement étonnée que tous les élus locaux qu'elle a rencontrés, sans exception, fassent ou aient fait l'objet de telles enquêtes et poursuites. Dans certains cas, un même élu local a pu être l'objet de neuf enquêtes pénales. Les maires sont les élus locaux les plus exposés à cette pratique du fait qu'ils sont tenus pour responsables des décisions portant sur les dépenses, l'attribution de marchés publics et la gestion des biens locaux.

b. Certaines enquêtes semblent avoir été ouvertes pour des infractions mineures, voire pour des défauts d'action, par exemple l'attribution d'un petit contrat pour la construction d'une grille autour d'une école, la réparation du toit de la mairie ou l'abattage d'arbres dans la cour de la mairie.

c. La proportion des responsables locaux ayant fait l'objet d'une enquête est nettement supérieure parmi les membres de certains partis (Parti libéral démocrate, Parti communiste, Parti libéral, PPN/ « Notre parti », *partidul nostru*) par rapport à ceux d'autres partis (notamment le Parti démocrate ou le Parti socialiste). Les élus rencontrés par les rapporteurs ont de manière répétée et véhémement protesté contre une « répression sélective », qui relèverait selon eux d'une stratégie générale du pouvoir central et du Parti démocratique, actuellement au pouvoir au niveau national.

d. Ces poursuites pénales s'accompagnent fréquemment de mesures provisoires de suspension des maires décidées par les juridictions pénales, parfois couplées avec une assignation à résidence ou même un placement en détention provisoire. De plus, la suspension est souvent reconduite à de multiples reprises de sorte qu'elle couvre une durée exagérément longue.

e. Par ailleurs, les dirigeants locaux affirment que la demande du ministère public au tribunal pénal est dans de nombreux cas dénuée d'élément probant. Au contraire, il suffit au procureur d'alléguer une « suspicion raisonnable » pour que le juge ordonne une mesure de restriction provisoire.

f. Dans la lutte contre la corruption, des instruments quasi-inquisitoires sont utilisés, comme l'accusation de la part d'autres responsables locaux (par exemple le maire adjoint). Si cette personne reconnaît – en échange d'une immunité – avoir participé avec le maire à l'activité criminelle visée par l'enquête, elle échappe aux poursuites, tandis que le maire accusé est suspendu (et éventuellement arrêté).

49. Cette situation a des conséquences très graves du point de vue du fonctionnement de la démocratie locale. Elle pose deux problèmes principaux : (a) les procureurs exercent, de fait, une influence considérable sur le fonctionnement des collectivités locales ; (b) de nombreux dirigeants locaux sont dissuadés de rester dans la vie politique, et en particulier les jeunes se désintéressent de l'engagement politique au niveau local. De nombreuses personnes renoncent à se présenter aux élections locales.

50. Les rapporteurs ont posé plusieurs questions sur la réalité et la gravité de cette situation pendant la réunion avec les représentants de la Chancellerie d'État. Les hauts responsables rencontrés ont déclaré que la corruption était un problème extrêmement grave en Moldova et que le gouvernement s'était engagé à combattre efficacement ce fléau (comme l'illustre le fait qu'un ancien Premier ministre, cinq anciens ministres et quelques hommes d'affaires de premier plan aient été poursuivis pour corruption et que certains d'entre eux aient été condamnés à des peines de prison). Ces hauts responsables ont assuré que les actes, les décisions et les initiatives des procureurs ou des juridictions pénales moldaves étaient adoptés de manière totalement indépendante et autonome, que le gouvernement n'avait aucune intervention ni initiative quelconque en la matière et qu'ils refusaient de commenter les actions des autorités répressives.

51. Ils ont déclaré qu'ils respectaient l'activité de la justice et souligné qu'en vertu du droit moldave tout maire mis en accusation encourait des mesures de restriction temporaires ou préventives, de même que n'importe quel autre haut responsable public. Ils ont aussi souligné qu'il n'était pas rare que des maires manquent de la formation juridique ou administrative nécessaire pour avoir une bonne gestion des deniers publics. Enfin, ils ont indiqué que des garanties légales s'appliquaient dans ces affaires et que dans de nombreux cas des maires avaient été suspendus et avaient fait l'objet d'une enquête pénale, avant d'être innocentés par une juridiction supérieure ou suprême et honorablement rétablis dans leur fonction de maire (ils ont cité le cas du maire de Taraclia).

52. À la lumière de ces versions divergentes, il semble au moins incontesté que des enquêtes pénales sont menées dans le pays de manière systématique et massive à l'encontre de maires et de responsables locaux, comme l'attestent les témoignages oraux des représentants locaux, les informations des médias, les documents et constatations d'organisations internationales, les documents écrits remis à la délégation¹⁴, etc. Toutefois, la délégation n'a pas trouvé d'élément probant pour conclure que cette situation résultait d'une stratégie délibérée du gouvernement ou d'un plan du Parti démocrate (au pouvoir actuellement), comme l'affirment certains élus locaux. De fait, l'existence d'une telle stratégie serait très difficile voire impossible à prouver. Quoi qu'il en soit, le problème est très grave et devra faire l'objet d'une analyse plus approfondie lors de la mission de suivi prévue en Moldova au printemps 2018.

3.2. Rémunérations des élus locaux

53. Dans sa lettre, le CALM déplorait en outre que les rémunérations des conseillers locaux et des maires de Moldova soient extrêmement faibles. Le CALM les a qualifiées d'« humiliantes ». L'association affirme en outre que les conditions économiques accordées aux élus locaux ont un effet totalement dissuasif pour toute personne qui voudrait se consacrer à la politique locale. Il en résulte un manque de motivation et les jeunes responsables politiques renoncent à la vie publique locale.

54. Les représentants gouvernementaux (Chancellerie d'État) ont indiqué à la délégation qu'en effet les salaires et rémunérations étaient faibles et qu'ils avaient conscience du problème. Ils ont convenu que les salaires devraient être revalorisés. Cependant, ils ont également souligné que pour pouvoir le faire il fallait disposer de ressources économiques. C'est pourquoi le gouvernement a engagé des réformes, afin que des fonds soient disponibles pour ce type de dispositifs.

3.3. Manque de consultation et de dialogue politique dans le cadre des réformes locales

55. Les élus locaux ont déclaré que le gouvernement ne mettait pas en œuvre les recommandations du Congrès concernant les réformes locales, qu'il avait interrompu le processus de décentralisation et qu'il y avait clairement un plan de recentralisation du pays. De plus, ils ont indiqué à la délégation que le CALM était systématiquement exclue des pourparlers et négociations gouvernementaux dans le domaine des réformes locales. Par exemple, ils ont affirmé que la stratégie de réforme de l'administration publique avait été approuvée par une commission ne comptant aucun représentant du CALM.

56. Les hauts responsables gouvernementaux rencontrés par la délégation ont dressé un tableau très différent de la situation. Ils ont expliqué que le gouvernement avait approuvé un programme clair de réformes publiques concernant aussi les collectivités locales. Il a approuvé une « Stratégie de réforme de l'administration publique » en 2016 et un Plan d'action. De plus, un Plan d'action spécifique sur la décentralisation doit être approuvé en 2018. Il a été indiqué aux rapporteurs que le gouvernement agissait conformément à un calendrier et qu'il n'y avait ni paralysie ni blocage des réformes. Certaines compétences ont déjà été transférées aux collectivités locales dans le prolongement de ces réformes.

57. Concernant les allégations relatives au manque de dialogue avec les collectivités locales, les représentants de la Chancellerie d'État ont indiqué que le gouvernement s'était engagé à établir un dialogue intensif avec les représentants des collectivités locales. Ils ont souligné à ce sujet que le Premier ministre actuel était le seul à ce jour à avoir tenu une réunion avec le CALM peu de temps après son entrée en fonction et qu'il avait accepté qu'un représentant du CALM assiste aux réunions du Cabinet des ministres lorsqu'il y avait des questions touchant aux collectivités locales à l'ordre du jour. De plus, ils ont assuré à la délégation que les représentants du CALM siègeraient à la prochaine commission sur la réforme de la gouvernance locale.

58. Le CALM a aussi affirmé qu'il n'existait pas de structure de dialogue avec les différents ministères. Les représentants du gouvernement ont expliqué que de telles structures n'avaient pas pu être mises en place jusqu'à présent du fait que le pouvoir central faisait lui-même l'objet de réformes (le nombre des ministères est ramené de 16 à 9) et que, une fois la nouvelle structure établie, chaque ministère aurait une plateforme de dialogue spécifique avec les collectivités locales.

¹⁴ Le représentant de « Notre parti » a fourni à la délégation une brochure intitulée « Répression politique et prisonniers politiques en Moldova » (2017), décrivant la situation de son organisation.

59. Cela étant, les représentants du gouvernement ont concédé que le dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales n'était pas satisfaisant. Ils ont déclaré que le gouvernement s'était montré accueillant et avait tendu la main aux élus locaux, mais que ceux-ci avaient décliné l'invitation. À ce sujet, et profitant du fait que la rapporteure Gunn Marit Helgesen est en même temps la présidente de l'Association norvégienne des pouvoirs locaux (KS), ils ont proposé que cette association agissent en tant qu'intermédiaire ou modérateur neutre d'un tel dialogue entre l'État et les collectivités locales.

4. CONCLUSIONS

a. La délégation déplore les questions difficiles, encore sans réponse, concernant la légitimité et le bien-fondé de la suspension du maire général suspendu de Chisinau.

b. Les rapporteurs notent aussi avec préoccupation que la suspension de Dorin Chirtoaca a été prolongée plusieurs fois depuis l'adoption de la première décision judiciaire en mai 2017, bien qu'aucun dossier pénal solide n'ait encore été fourni ou porté à l'attention du tribunal.

c. Ils regrettent également le caractère provisoire et l'absence de légitimité démocratique entourant l'exercice de la fonction de maire de Chisinau.

d. Plusieurs aspects insatisfaisants du régime juridique régissant les référendums locaux de révocation des maires de Moldova ont aussi été notés, en particulier pour ce qui concerne l'impossibilité pour un maire suspendu de participer au référendum local de révocation et la formulation juridique des motifs justifiant l'organisation de telles consultations locales.

e. Les rapporteurs restent extrêmement préoccupés du nombre considérable et inhabituel (selon les normes européennes) d'enquêtes pénales visant des élus locaux, en particulier des maires, enquêtes qui de surcroît présentent souvent des caractéristiques litigieuses.

f. Enfin, la délégation a noté que la consultation interinstitutionnelle entre le pouvoir central et les représentants des collectivités locales (en particulier le CALM) ne fonctionnait pas convenablement et que le dialogue politique était actuellement gravement menacé. Cela étant, pendant la visite les deux parties (Gouvernement et CALM) se sont déclarées prêtes à dialoguer.

60. En conclusion, les rapporteurs confirment l'existence de plusieurs violations de la Charte constatées lors de la visite effectuée en août 2017. Ils ont noté que la situation de la démocratie locale dans le pays était globalement négative. En comparaison avec les exercices et visites de suivi antérieurs, les rapporteurs considèrent que la démocratie locale s'est dans une certaine mesure détériorée.

5. RECOMMANDATIONS

61. Sur la base des considérations ci-dessus, les rapporteurs proposent les projets de recommandations suivants :

- les autorités moldaves devraient être invitées à réviser les dispositions légales relatives aux motifs pour lesquels un référendum local de révocation peut être organisé (article 177.2 du Code électoral). Les amendements devraient viser à préciser ces motifs de manière à garantir une plus grande sécurité juridique et à réduire la marge d'appréciation pour lancer ces consultations populaires.

- elles devraient aussi être invitées à réviser les dispositions légales relatives aux référendums locaux de révocation de manière à permettre clairement à un maire suspendu de prendre part à la campagne précédant un référendum local et d'y faire valoir ses arguments.

- il est suggéré que les autorités moldaves prennent les dispositions légales et réglementaires nécessaires pour prévenir les distorsions découlant de l'application de cet instrument sur la vie démocratique locale.

- un meilleur équilibre devrait être trouvé entre l'intérêt public à combattre la corruption et les exigences de la démocratie locale, afin que dans les poursuites pénales contre des élus locaux et des

maires il soit dument tenu compte des valeurs sociétales et politiques de l'autonomie et de la nécessité de perturber le moins possible la vie institutionnelle locale.

- les autorités centrales et locales sont encouragées à restaurer et raviver, dans un esprit d'ouverture et de bonne foi, les mécanismes essentiels de dialogue politique et de consultation entre les niveaux d'autorité, afin de trouver une position commune sur les projets de réformes concernant les collectivités locales.

ANNEXE - Programme de la mission d'enquête en République de Moldova

**MISSION D'ENQUÊTE DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA
(Chisinau)**

13 décembre 2017

PROGRAMME

Délégation du Congrès

Mme Gunn Marit HELGESEN	Rapporteuse sur la démocratie locale Vice-Présidente du Congrès Président de la Chambre des régions, PPE/CCE ¹⁵ Maire de Telemark, Norvège
M. Marc COOLS	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ¹⁶ Premier adjoint au maire, Uccle, Belgique

Secrétariat du Congrès

M. Jean-Philippe BOZOULS	Directeur du Congrès
Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi

Consultant

M. Angel M. MORENO	Expert, Président du Groupe d'experts indépendants sur la CEAL
--------------------	---

¹⁵ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.

¹⁶ GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique

**13 décembre 2017
Chisinau**

- **DÉLÉGATION DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA AUPRÈS DU CONGRÈS ET REPRÉSENTANTS DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX DE MOLDOVA (CALM)**

M. Dorin CHIRTOACA, maire de Chisinau, Vice-Président du Congrès

Mme Alina RUSSU, Présidente de la Commission électorale centrale

- **CHANCELLERIE D'ÉTAT**

M. Valentin GUZNAC, Secrétaire général adjoint du gouvernement

- **COUR CONSTITUTIONNELLE**

M. Tudor PANTÎRU, Président

- **RENCONTRE AVEC DES REPRESENTANTS DE DIVERS PARTIS POLITIQUES**

PLDM – Parti libéral démocrate de Moldova

PL – Parti libéral

PCRM – Parti communiste

PPN – Notre parti