

36^e SESSION

Original : anglais

Rapport
CG36(2019)15final
4 avril 2019

La démocratie locale et régionale en République de Moldova

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs :¹ Marc COOLS, Belgique (L, GILD)
Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

Recommandation 436 (2019).....	2
Exposé des motifs	6

Résumé

Le présent document fait état des conclusions des rapporteurs sur leur visite effectuée en République de Moldova du 13 au 15 juin 2018, et tient compte des précédentes visites de suivi, post-suivi et missions d'enquêtes organisées dans ce pays depuis sa ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale en 1997.

Le rapport fait état d'une situation globalement négative en termes d'autonomie locale et régionale, en raison de certains cas de non-respect de la Charte. Les rapporteurs mettent en exergue entre autres une nette tendance à la recentralisation, le manque de ressources financières et humaines des collectivités locales, le manque de consultation efficace et l'absence de dialogue politique et institutionnel effectif entre le pouvoir central et les collectivités territoriales. Ils expriment également leurs préoccupations quant à la pratique consistant à engager des poursuites pénales contre des élus locaux, ce qui crée des pressions sur ces derniers qui peuvent aussi être démis de leurs fonctions par le biais d'un référendum révocatoire local.

Les rapporteurs recommandent en particulier aux autorités moldaves d'établir un cadre juridique adéquat afin de réviser et clarifier le système des compétences locales, renforcer la capacité managériale et budgétaire des collectivités locales et rétablir un processus de consultation approprié et un dialogue politique. Ils recommandent aussi de trouver un meilleur équilibre entre la lutte contre la corruption et les exigences de la démocratie locale, de manière à ce que l'exercice de poursuites pénales contre des élus locaux ne perturbe pas la vie politique locale, et de s'abstenir d'exercer toute forme de pression sur les élus locaux.

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 436 (2019)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. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

f. à la Résolution 420 (2017) du Congrès sur "la démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chişinău" et la Recommandation 411 (2018) sur "la situation des élus locaux en République de Moldova".

g. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La République de Moldova a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 2 mai 1996 et l'a ratifiée dans son intégralité le 2 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur à l'égard de la République de Moldova 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 pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en République de Moldova à la lumière de la Charte. Elle a confié aux corapporteurs sur la démocratie locale et régionale Gunn Marit HELGESEN (Norvège, R, PPE/CCE) et Marc COOLS (Belgique, L, GILD) la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova. La délégation a bénéficié de l'assistance de M. Angel MORENO MOLINA, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

d. Lors de la visite, qui s'est déroulée du 12 au 15 juin 2018, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

e. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

² Discussion et adoption par le Congrès le 4 avril 2019, 3ème séance (voir le document CG36(2019)15, exposé des motifs), co-rapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD) et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en République de Moldova :

a. le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la Constitution et dans la législation pertinente ;

b. des efforts ont été faits en vue de la ratification complète de la Charte ainsi que d'une profonde modification de l'ordre juridique interne visant à mettre en place un niveau d'administration locale autonome ;

c. la Charte est considérée comme une norme contraignante et opérationnelle, et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle garantit son applicabilité. De plus, depuis 2016 chaque collectivité locale a le droit d'agir devant la Cour constitutionnelle pour protéger l'autonomie locale ;

d. le dispositif actuel relatif à l'Unité Territoriale Autonome (UTA) de Gagaouzie représente un compromis politique efficace entre Chişinău et Comrat, qui semble bien fonctionner, combinant le caractère unitaire du pays et les aspirations des Gagaouzes à l'autonomie, la décentralisation et l'autodétermination.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. La Stratégie Nationale de Décentralisation et la Feuille de route pour la mise en œuvre de la Recommandation 322 (2012) cosignée par le Congrès du Conseil de l'Europe et le Gouvernement de la République de Moldova n'ont été mises en œuvre que dans une faible mesure et le niveau d'autonomie locale semble reculer du fait d'une tendance à la recentralisation; en outre les Recommandations 179 (2005), 322 (2012) et 411 (2018) du Congrès non pas été pleinement appliquées ;

b. l'autonomie financière des collectivités locales est très limitée et leurs finances sont extrêmement faibles à la fois du point de vue de la proportion des recettes propres au sein des budgets locaux et de la part des dépenses locales dans les dépenses publiques totales. Les collectivités locales dépendent massivement des transferts et subventions de l'État ;

c. le système budgétaire local est très fragile. Faute d'une délimitation adéquate entre les terrains municipaux et les terrains privés ou appartenant à l'État, il est impossible d'évaluer les parcelles à des fins fiscales, ce qui engendre une perte de ressources potentielles pour les collectivités locales ;

d. dans de nombreux cas, la loi attribue de nouvelles compétences aux collectivités locales sans leur allouer dans le même temps des ressources financières nouvelles et suffisantes ;

e. les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ;

f. le manque de précision des motifs permettant d'activer le mécanisme de référendum de révocation fragilise le statut des élus locaux et entraîne un grave dysfonctionnement de la démocratie locale, les maires travaillant sous la menace permanente d'un tel référendum ;

g. les collectivités locales ne sont pas autonomes quant à la gestion de leurs ressources humaines ; elles ne peuvent pas recruter des personnels hautement qualifiés ni proposer des possibilités de formation, des rémunérations ou des perspectives de carrière adéquates ;

h. les rémunérations des maires sont loin d'être décentes ou suffisantes, ce qui dissuade les jeunes diplômés de s'engager dans la vie politique locale ;

i. l'État intervient dans les affaires locales au moyen d'un contrôle des collectivités locales qui semble être extrêmement invasif, fréquent et beaucoup plus discrétionnaire que la loi ne le permettrait normalement ;

j. Il n'existe aucun mécanisme de consultation ni aucun dialogue fructueux et transparent entre le pouvoir central et les collectivités locales, que ce soit sur les questions financières ou sur toute autre question d'intérêt pour les collectivités ;

k. la situation concernant la fonction de maire de Chişinău n'est pas satisfaisante : depuis mai 2017, la capitale est dirigée par des maires *ad interim* et les élections du 3 juin 2018 ont été annulées pour des raisons imprécises et controversées, malgré une évaluation globalement positive de ce scrutin par les observateurs internationaux. Le candidat élu n'a donc pas pu entrer en fonction ;

l. le contexte politique de l'exercice des fonctions de maire pâtit de la pratique intensive consistant à engager des poursuites pénales contre des maires ou d'autres élus locaux (*dossar penale*). Certaines de ces accusations semblent se fonder sur des motifs déraisonnables ou insignifiants, liés parfois au fait que les collectivités locales manquent de ressources pour exercer leurs compétences.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités de la République de Moldova à :

a. retrouver la voie de la décentralisation par une mise en œuvre appropriée et complète de toutes les recommandations précédentes du Congrès : 179 (2005), 322 (2012) et 411 (2018), ainsi qu'en allouant de nouvelles compétences au niveau local et en accélérant le processus de réalisation des objectifs approuvés dans la Stratégie nationale de décentralisation et d'autres politiques pertinentes ;

b. allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, conformément au principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions ;

c. renforcer la capacité budgétaire des collectivités locales en leur permettant d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux et en précisant la délimitation des terrains communaux, en vue de leur réévaluation à des fins fiscales ;

d. réviser et clarifier le système des compétences locales, en vue notamment d'éviter les cas de chevauchement entre les compétences locales et centrales, et veiller à l'allocation des ressources financières correspondantes ;

e. laisser aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter l'exercice de leurs tâches aux conditions locales ;

f. adopter les dispositions légales et réglementaires nécessaires pour prévenir les distorsions que peut entraîner, pour la vie politique locale, l'application des référendums locaux de révocation ; entre-temps, réviser les dispositions légales précisant les motifs de convocation d'un tel référendum (article 177.2 du Code électoral), afin de garantir une plus grande sécurité juridique et de réduire la marge de discrétion pour décider de déclencher de telles consultations populaires ;

g. renforcer la capacité managériale des collectivités locales, en leur accordant plus de liberté et de souplesse pour la gestion de leurs ressources humaines, afin qu'elles puissent proposer des possibilités de formation, adapter et réévaluer les rémunérations de leur personnel ainsi que leurs perspectives de carrière ;

h. augmenter les rémunérations des maires et des présidents de conseil de district, afin de proposer une échelle de salaires proportionnée à l'importance de leurs responsabilités ;

i. veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il vise à protéger, qu'il porte sur la légalité et qu'il ne consiste pas en un contrôle de l'opportunité des actes des collectivités locales dans le domaine de leurs compétences propres ;

j. rétablir un processus de consultation équitable avec les collectivités locales et un dialogue politique, en vue de trouver un accord sur les mesures envisagées pouvant avoir une incidence sur les intérêts des collectivités locales ;

k. remédier dans les plus brefs délais au problème de gouvernance de la capitale Chişinău afin de garantir la stabilité du mandat de maire entre les élections locales et de prévenir la désignation de maires *ad interim* non élus ;

l. trouver un meilleur équilibre entre la lutte contre la corruption et les exigences de la démocratie locale, de manière à ce que l'exercice de poursuites pénales contre des élus locaux ne perturbe pas la vie politique locale ; et s'abstenir d'exercer toute forme de pression sur les élus locaux;

m. envisager la signature et la ratification, dans un avenir proche, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	8
2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE	9
3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	10
3.1. <i>Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)</i>	10
3.2. <i>Statut de la capitale</i>	12
3.3. <i>Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale</i>	12
3.4. <i>Précédents rapports et recommandations du Congrès</i>	12
4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	13
4.1. <i>Article 2 : Fondement de l'autonomie locale (analyse et conclusion)</i>	13
4.2. <i>Article 3: Concept de l'autonomie locale (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	14
4.2.1. <i>Article 3.1 (analyse et conclusion)</i>	14
4.2.2. <i>Article 3.2 (analyse et conclusion)</i>	15
4.3. <i>Article 4 : Portée de l'autonomie locale (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	15
4.3.1. <i>Article 4.1 (analyse et conclusion)</i>	16
4.3.2. <i>Article 4.2 (analyse et conclusion)</i>	17
4.3.3. <i>Article 4.3 (analyse et conclusion)</i>	17
4.3.4. <i>Article 4.4 (analyse et conclusion)</i>	18
4.3.5. <i>Article 4.5 (analyse et conclusion)</i>	18
4.3.6. <i>Article 4.6 (analyse et conclusion)</i>	18
4.4. <i>Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales (analyse et conclusion)</i> ...	19
4.5. <i>Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	20
4.5.1. <i>Article 6.1 (analyse et conclusion)</i>	20
4.5.2. <i>Article 6.2 (analyse et conclusion)</i>	20
4.6. <i>Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	21
4.6.1. <i>Article 7.1 (analyse et conclusion)</i>	22
4.6.2. <i>Article 7.2 (analyse et conclusion)</i>	23
4.6.3. <i>Article 7.3 (analyse et conclusion)</i>	23
4.7. <i>Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	23
4.7.1. <i>Article 8.1 (analyse et conclusion)</i>	23
4.7.2. <i>Article 8.2 (analyse et conclusion) et article 8.3 (analyse et conclusion)</i>	25
4.8. <i>Article 9 : Ressources financières (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	26
4.8.1. <i>Article 9.1, article 9.2 et Article 9.4 (analyse et conclusion)</i>	26
4.8.3. <i>Article 9.3 (analyse et conclusion)</i>	29
4.8.5. <i>Article 9.5 (analyse et conclusion)</i>	30
4.8.6. <i>Article 9.6 (analyse et conclusion)</i>	31
4.8.7. <i>Article 9.7 (analyse et conclusion)</i>	31
4.8.8. <i>Article 9.8 (analyse et conclusion)</i>	32

4.9.	<i>Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales (analyse paragraphe par paragraphe)</i>	33
4.9.1.	<i>Article 10.1 (analyse et conclusion)</i>	33
4.9.2.	<i>Article 10.2 (analyse et conclusion)</i>	34
4.9.3.	<i>Article 10.3 (analyse et conclusion)</i>	34
4.10.	<i>Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale (analyse et conclusion)</i>	35
5.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	37
5.1.	<i>Historique : principaux faits récents concernant la démocratie régionale</i>	37
5.2.	<i>Dispositif constitutionnel de la démocratie régionale</i>	37
5.3.	<i>Organisation interne</i>	38
5.4.	<i>Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, sous l'angle du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale</i>	38
5.4.1.	<i>Compétences régionales</i>	38
5.4.2.	<i>Relations avec les autres collectivités territoriales infranationales</i>	38
5.4.3.	<i>Association à la prise des décisions de l'État</i>	39
5.4.5.	<i>Protection de l'autonomie régionale</i>	41
5.4.7.	<i>Relations extérieures. Coopération transfrontalière</i>	41
5.4.8.	<i>Finances régionales</i>	41
6.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE.....	42
7.	CONCLUSIONS	43

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La République de Moldova fait partie à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte »), qu'elle a signée le 2 mai 1996 et ratifiée le 2 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur pour la Moldova le 1^{er} février 1998. Lors de la ratification, la Moldova n'a formulé de déclaration sur aucun des articles (au titre de l'article 12, paragraphe 2, de la Charte). La Moldova est ainsi liée juridiquement par tous les articles de la Charte depuis 1998.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Moldova a aussi signé et ratifié les traités et protocoles suivants du Conseil de l'Europe :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) : signée le 4 mai 1998 et ratifiée le 30 novembre 1999, entrée en vigueur pour la Moldova le 1^{er} février 2000 ;
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 9 novembre 1995 (STE n° 159) : signé et ratifié le 27 juin 2001 et entré en vigueur pour la Moldova le 28 septembre 2001 ;
- le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169) : signé et ratifié le 27 juin 2001 et entré en vigueur pour la Moldova le 28 septembre 2001.

4. Cependant, la République de Moldova n'a pas encore signé les conventions du Conseil de l'Europe ayant un lien avec les collectivités locales et régionales, comme le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, du 16 novembre 2009 (STCE n° 207) et le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STCE n° 206).

5. Le Congrès a adopté une décision relative à l'élaboration d'un rapport sur la démocratie locale en République de Moldova. À cette fin, la commission de suivi du Congrès a nommé Marc Cools (Belgique, GILD) et Gunn Marit Helgesen (Norvège, PPE/CCE) en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre ce rapport au Congrès. Une délégation du Congrès a effectué une visite en Moldova, avec l'assistance de M. Angel M. Moreno (expert consultant) et du Secrétariat du Congrès. Les rapporteurs souhaitent remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport.

6. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies lors de la visite.

7. La visite s'est déroulée du 12 au 15 juin 2018. La délégation du Congrès a rencontré des représentants des autorités centrales (ministères), plusieurs maires, des membres de la délégation moldave du Congrès, des membres du Parlement national et des représentants du Congrès des autorités locales de Moldova (CALM) et de la Cour constitutionnelle. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

8. Le territoire de la République de Moldova possède une riche histoire. Entre 1917 et 1918 a existé une République démocratique moldave, qui a ensuite été unie à la Roumanie. De 1940 à 1991, sous la domination soviétique, une « République socialiste soviétique moldave » a été établie. L'actuelle République de Moldova est née en 1991, lorsqu'elle accède à l'indépendance après l'effondrement de l'Union soviétique. L'indépendance a été proclamée le 27 août 1991.

9. La Moldova compte une population totale d'environ 3,1 millions d'habitants (données de 2017) et une superficie de 33 846 km² (y compris la région transnistrienne de la République de Moldova). Le problème de cette région n'a toujours pas reçu de solution depuis maintenant plus de 25 ans, soit depuis que les conflits armés entre Chişinău et Tiraspol, au printemps 1992, ont entraîné la division politique et administrative du territoire du pays. Comme le soulignait déjà le rapport de 2012 du Congrès, la situation de la région moldave de Transnistrie demeure un problème extrêmement sensible pour la République de Moldova.

10. Le pays est actuellement une démocratie jeune et florissante, dotée d'un PIB (environ 8 milliards USD, 2017) et d'un PIB par habitant (2 240 USD, FMI 2016) relativement faibles et présent au sein d'organisations internationales. Notamment, le pays a été admis au sein de l'Organisation des Nations Unies le 2 mars 1992 et il a adhéré au Conseil de l'Europe en 1995. Il est également membre d'organisations internationales majeures telles que l'OSCE, le FMI, la BERD, etc. La Moldova a signé en 2014 un Accord d'association avec l'Union européenne.

11. L'actuelle Constitution de la Moldova a été adoptée en 1994. La République de Moldova est une république parlementaire, « un État souverain, unitaire et indivisible » aux termes de l'article 1.1. de la Constitution moldave. Le chef de l'État est le Président de la République, qui est élu au suffrage populaire et direct lors d'un scrutin à deux tours (article 79 de la Constitution). Le mandat présidentiel est de quatre ans. L'actuel Président de la République de Moldova, depuis le 23 décembre 2016, est M. Igor Dodon.

12. Le pouvoir législatif de la République est exclusivement exercé au niveau de l'État, par le Parlement national (*Parlamentul Republicii Moldova*). Celui-ci est une instance unicamérale, composée de 101 députés (article 60 de la Constitution) élus pour un mandat de quatre ans. Les dernières élections législatives ont eu lieu en 2014 et aucun parti n'y a obtenu le minimum de 51 sièges nécessaire pour former une majorité (le parti majoritaire est le Parti démocrate, avec 41 sièges). Les prochaines élections législatives sont prévues pour le 24 février 2019.

13. Le pouvoir exécutif est composé du Premier ministre, des vice-premiers ministres, des ministres et « d'autres membres prévus par la loi » (article 97 de la Constitution). En 2016, Pavel Filip (Parti démocrate de Moldova) a été nommé Premier ministre. Du fait d'une rationalisation massive de l'administration centrale, le pouvoir exécutif se compose actuellement de neuf ministères, dont six sont tenus par des membres du Parti démocrate, deux par le Parti libéral démocrate et un par le Parti populaire.

14. La Constitution définit clairement la République de Moldova comme étant un État unitaire et indivisible, mais le pays a connu un processus limité et assez inégal de décentralisation administrative au niveau local, qui sera examiné ci-dessous. Depuis le retour à l'indépendance en 1991, la Moldova a connu de nombreuses réformes politiques et territoriales : la transition vers la démocratie et l'économie de marché, l'adhésion à des organisations internationales et la réorganisation de son administration territoriale. Sur ce dernier point, les réformes les plus importantes ont été conduites entre 1994 et 1998 et ont été consacrées par la loi de 1998 sur la réforme administrative territoriale.

15. Le paysage politique actuel de la Moldova est clairement polarisé autour de deux visions ou stratégies différentes et habituellement opposées : l'approche pro-européenne et l'approche pro-russe. Ce clivage net – voire manichéen – se retrouve dans presque tous les aspects de la vie politique moldave, de la politique nationale et des autorités centrales à la politique et aux autorités locales.

3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

3.1. *Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)*

Cadre constitutionnel

16. La Constitution inclut des dispositions spécifiques relatives à la structure territoriale du pays, à la décentralisation et aux affaires locales. Tout d'abord, comme on l'a vu, la Constitution (article 1.1) affirme que le pays est unitaire et indivisible, et ce caractère unitaire est également souligné à l'article 10.1 : « [l']État a pour fondement l'unité du peuple de la République de Moldova. La République de Moldova est la patrie commune et indivisible de tous ses citoyens. » Cette importance capitale et explicite donnée à l'unité n'est assurément pas sans lien avec les situations contentieuses et problématiques des régions moldaves de l'UTA de Gagaouzie et de la Transnistrie (voir ci-dessous).

17. La Constitution énonce des dispositions et des principes spécifiques pour les collectivités locales et l'administration publique locale. Ces dispositions figurent parmi d'autres qui portent par exemple sur les forces armées, dans le chapitre 8 « Administration publique ». Il ressort de cette organisation structurelle de la Constitution que l'administration locale et les collectivités locales ne sont pas véritablement identifiées comme un niveau constitutif « territorial » du pays, mais plutôt comme une forme de gouvernement (administration publique) ayant une dimension ou un territoire local. La Constitution consacre plusieurs articles à l'administration locale et aux collectivités locales. Ainsi, son article 109 définit le principe de base de « l'administration publique locale » (incluant les principes de l'autonomie locale et de la décentralisation dans son article 109.1, une disposition essentielle qui sera commentée ci-dessous). L'article 110 dispose que le territoire de la République de Moldova est organisé, sur le plan administratif, en districts, villes et villages, auxquels s'ajoute l'UTA de Gagaouzie (paragraphe 1). De plus, la ville de Chişinău est proclamée capitale du pays. Des dispositions spécifiques relatives à l'UTA de Gagaouzie sont contenues dans l'article 111, dans lequel l'autonomie de cette région est expressément déclarée. L'article 112 concerne les autorités villageoises et urbaines et l'article 113, les conseils de district (*raioane*), une autorité locale de second niveau.

Cadre législatif de l'administration locale

18. L'organisation, les compétences, les finances et les aspects opérationnels des collectivités locales sont réglementés par un vaste ensemble de lois et de réglementations. Le texte législatif le plus important est la loi n° 436-XVI du 28 décembre 2006 sur l'administration publique locale, telle qu'amendée. Cette loi sert de Code pour le système d'administration locale et régit l'organisation des collectivités locales, leurs compétences, leur administration interne, les formes de contrôle de leurs activités, leurs biens et leurs ressources financières, et leurs formes d'association et de coopération. D'autres textes législatifs importants sont :

- la loi sur les élus locaux, n° 768-XIV du 2 février 2000 ;
- la loi sur la décentralisation administrative, n° 435-XVI du 28 décembre 2006 ;
- la loi sur le développement régional en République de Moldova, n° 438-XVI du 28 décembre 2006 ;
- la loi sur les finances publiques locales, n° 397-XV du 16 octobre 2003 ;
- la loi sur l'organisation administrative et territoriale de la République de Moldova, n° 764-XV du 27 décembre 2001 ;
- la loi sur le statut-cadre des villages (communes) et des villes (municipalités), n° 436-XV du 6 novembre 2003.

Système d'administration locale

19. La Moldova compte actuellement deux niveaux d'autorité publique : l'administration centrale de l'État et le niveau local. La seule exception à cette organisation à deux niveaux est l'UTA de Gagaouzie, qui peut être considérée comme une véritable région (et la seule) du pays. Le niveau local se compose de 932 collectivités locales de types différents, qui peuvent être regroupées en collectivités de premier et de deuxième niveau.

20. Il y a 898 collectivités au premier niveau, dont 34 villes (*orase*) et 864 villages (*sate*). Les villages sont de petites collectivités, généralement situées dans des zones rurales et agricoles. Les villes sont plus grandes et peuvent inclure un ou plusieurs villages. Ce sont des entités administratives basées sur un territoire, dotées d'industries, d'entreprises commerciales, de services et d'activités culturelles. Leur population travaille essentiellement dans les secteurs secondaire et tertiaire. Certaines villes peuvent recevoir l'appellation de « municipalités » en raison de leur importance spécifique pour le pays sur les plans économique, socioculturel, scientifique et administratif. Le nombre des municipalités a varié au fil des années, mais on en compte aujourd'hui une douzaine, dont Chişinău, Bălţi et Comrat. Ces entités administratives ont en moyenne 3 827 habitants pour ce qui concerne les villes, tandis que la population moyenne des villages est nettement plus faible. Toutes les unités d'autonomie locale de premier niveau ont des compétences identiques, indépendamment de leur appellation, leur type ou leur taille. Le système est par conséquent très symétrique ou homogène à l'échelle du pays.

21. Le deuxième niveau de collectivités locales se compose des districts (*raioane*), qui sont au nombre de 32.

22. D'après les informations recueillies par la délégation lors de la visite, le nombre et la taille des collectivités locales sont considérés comme un problème structurel et ne sont donc pas satisfaisants. Les autorités nationales et les dirigeants locaux estiment qu'il y a trop de collectivités locales et que la plupart d'entre elles sont trop petites et inefficaces. De toute évidence, il paraît excessif que le pays compte plus de 900 collectivités locales. Le système est trop fragmenté et la plupart des collectivités locales n'ont qu'une capacité administrative limitée pour exercer leurs fonctions. À cette situation s'ajoutent leur capacité managériale réduite et un système financier faible. Bien que le problème soit évident, la délégation n'a eu connaissance d'aucun plan systématique du gouvernement pour y remédier. Aucune réorganisation structurelle du niveau local n'est prévue à court terme, et puisque de nouvelles élections législatives sont prévues fin 2018, aucune évolution notable ne devrait intervenir dans ce domaine avant encore au moins deux ans. Le pouvoir central encourage semble-t-il les fusions entre communes, en particulier les plus petites d'entre elles, mais aucun chiffre ni aucune stratégie spécifique n'a été mentionné à la délégation.

Réformes

23. Comme on l'a vu, l'indépendance a donné lieu à de multiples réformes en Moldova. Le pays a notamment engagé une série de réformes destinées à instaurer un système d'administration locale moderne et autonome. La décentralisation en Moldova s'est effectuée au moyen de plusieurs étapes et réformes. Peu de temps après l'indépendance, le pays a promulgué la loi du 7 décembre 1994 sur l'organisation administrative territoriale, la loi du 7 décembre 1994 (n° 310-XIII) sur l'administration publique locale et la loi du 14 janvier 1995 sur les élections locales. La Moldova comptait alors 44 districts et quelque 900 collectivités locales réparties en « villes » et « villages ». Certaines villes pouvaient recevoir l'appellation de « municipalités » en raison de leur importance spécifique sur les plans économique, socioculturel, scientifique et administratif.

24. Des réformes importantes ont été menées en 1998 et 2001, consistant principalement en la réduction du nombre des districts de 44 à 9, et donc en la création d'unités territoriales plus vastes. De plus, le nombre des municipalités a été augmenté, de sorte qu'elles incluaient désormais : Chişinău, Bălţi, Bender, Cahul, Căuşeni, Comrat, Edineţ, Hînceşti, Orhei Soroca, Tiraspol et Ungheni.

25. Ces dernières années, les autorités nationales ont approuvé plusieurs documents stratégiques énonçant des priorités et des moyens de réaliser les objectifs pour l'administration publique en général et les collectivités locales en particulier. Deux documents, tous deux approuvés en 2012, méritent d'être cités à ce sujet : la Stratégie nationale de décentralisation et le Plan d'action pour 2012-2015 étendu jusqu'en 2018. Toutefois, le pouvoir central et l'association nationale des pouvoirs locaux ont des points de vue contradictoires sur le degré de mise en œuvre de ces deux documents politiques.

3.2. Statut de la capitale

26. Chişinău est de longue date la ville la plus importante de Moldova, que ce soit sur le plan politique, économique ou social. Elle a une superficie de 123 km² et une population de 532 513 habitants (662 836 si l'on inclut les collectivités voisines, recensement de 2014). Ces chiffres signifient que 21 % de la population moldave vit dans la capitale. Chişinău a en outre le statut de municipalité. L'article 14 de la Constitution dispose que « [l]a capitale de la République de Moldova est la ville de Chişinău », et son article 110 indique que « [l]e statut de la capitale de la République de Moldova, la ville de Chişinău, est réglementé par une loi organique ». De fait, Chişinău est dotée d'un statut spécial, régi par la loi n° 136 du 17 juin 2016 relative au statut de la municipalité de Chişinău (qui remplace une loi plus ancienne).

27. En termes d'organisation administrative, Chişinău est subdivisée en cinq arrondissements. Outre la ville elle-même, la municipalité inclut 34 autres localités périphériques, dont six villes et douze communes. La municipalité dans son ensemble élit un maire (*primar general*) et un conseil local, qui nomme cinq *pretors* (un par secteur). Chaque secteur inclut une partie de la ville et plusieurs collectivités périphériques. La délégation n'a eu connaissance d'aucune doléance significative concernant le statut de la capitale sur le plan juridique. La principale critique concernant la situation actuelle portait sur le financement. Cela étant, Chişinău a été l'objet d'une grande attention dans les médias et la sphère politique, en lien avec la fonction de maire. Cette question sera évoquée plus longuement ci-dessous (point 6).

3.3. Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

28. Comme on l'a vu, la République de Moldova a ratifié la Charte le 2 octobre 1997, en intégralité et sans aucune réserve. Par ailleurs, l'article 8 de la Constitution dispose que « [l]a République de Moldova s'engage à respecter la Charte de l'Organisation des Nations Unies et les traités auxquels elle est partie ». Outre cette déclaration, le statut réel et effectif de la Charte en Moldova, comme dans n'importe quel autre pays, dépend de diverses variables telles que la tradition juridique nationale, la volonté politique d'appliquer et mettre en œuvre le traité et l'interprétation nationale de la valeur de la Charte dans l'ordre juridique interne. À cet égard la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova est d'une importance capitale.

29. Ainsi, la Cour constitutionnelle a déclaré que les principes et dispositions du droit international unanimement reconnus (et notamment le principe *pacta sunt servanda*) contenus dans les traités internationaux ratifiés par la République de Moldova font partie de l'ordre juridique interne (décision n° 55/1999). Sur cette base, et puisque le Parlement national moldave a ratifié la Charte par sa décision n° 1253-XIII du 16 juillet 1997, les dispositions de la Charte sont considérées comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique de la Moldova. De plus, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion de rendre quelques jugements dans lesquels la nature, le caractère effectif et la force juridique de la Charte ont été analysés. La Cour constitutionnelle a élaboré ainsi un concept de l'autonomie locale auquel la Charte a contribué de manière fondamentale. Par ailleurs, comme on le verra ci-dessous (point 4.10), les collectivités locales ont depuis 2016 la possibilité de porter plainte devant la Cour, en vertu d'un amendement à l'article 25 de la loi sur la Cour constitutionnelle de la Moldova.

3.4. Précédents rapports et recommandations du Congrès

30. Le Congrès suit l'évolution de la situation en Moldova depuis 1998. Pour ne mentionner que les exercices de suivi les plus récents, en 2005 la situation de la démocratie locale en Moldova a fait l'objet d'une visite de suivi qui a donné lieu à la Recommandation 179 (2005). En septembre et novembre 2011, d'autres visites de suivi ont été effectuées dans le pays. Elles ont donné lieu à l'adoption par le Congrès, le 22 mars 2012, de la Recommandation 322 (2012) sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova. Lors de cet exercice de suivi, le Congrès a noté avec satisfaction « les progrès réalisés par la République de Moldova depuis la Recommandation 179 (2005), notamment les mesures que le parlement a mises en œuvre à travers le plan d'action en réponse à toutes les recommandations du Conseil de l'Europe ».

31. Cependant, depuis lors, la situation générale de la démocratie locale en République de Moldova est hélas devenue un sujet d'attention presque récurrent pour le Congrès, du fait

notamment de plusieurs plaintes qui lui ont été adressées à la fois par le Congrès des autorités locales (CALM, *Congresul Autoritatilor Local din Moldova*) et, à titre individuel, par des maires ou élus locaux. Les 30 et 31 août 2017, une mission d'enquête du Congrès a été menée à Chişinău afin d'obtenir des informations de première main sur la situation personnelle de Dorin CHIRTOACĂ, Vice-Président du Congrès du Conseil de l'Europe et maire (*Primar general*) de Chişinău. M. CHIRTOACĂ a été suspendu de son mandat de maire et il fait l'objet d'une assignation à domicile depuis mai 2017, en conséquence d'une enquête pénale ouverte à son encontre. Cette mission d'enquête a donné lieu, le 19 octobre 2017, à l'adoption du rapport CG33(2017)23 final du Congrès intitulé « Démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chişinău », dans lequel plusieurs violations de la Charte étaient constatées, et à l'adoption de la Résolution 420(2017) du Congrès sur la démocratie locale en République de Moldova³.

32. De plus, le 13 décembre 2017, la deuxième partie de la mission d'enquête à Chişinău a été menée. Cette visite visait à actualiser et compléter les informations relatives à la situation personnelle de M. CHIRTOACĂ et à enquêter sur les affirmations graves, formulées par le CALM, concernant la détérioration et la dégradation de la démocratie locale en Moldova. Suite à cette mission, le Congrès a adopté la Recommandation 411(2018) du 27 mars 2018, qui soulignait que « la situation générale de la démocratie locale en République de Moldova [...] s'est fortement détériorée depuis le dernier rapport de suivi du Congrès adopté en 2012 ». Les conditions dans lesquelles le référendum de révocation local s'est déroulé, visant le maire de Chişinău, constituent un dysfonctionnement de la gouvernance locale dans la capitale et menacent, plus généralement, le fonctionnement de la démocratie locale. Les corapporteurs ont exprimé leur préoccupation au sujet de l'absence de cadre légal clair pour suspendre un élu local et les carences de la consultation du CALM. Ils ont en outre estimé que la situation en Moldova n'était pas conforme aux articles 8.3 et 3.2 de la Charte relatifs aux membres de conseils et d'assemblées élus au suffrage libre. Le Congrès recommandait à la République de Moldova « d'examiner les procédures judiciaires menées contre des élus locaux » et « de réviser la législation moldave », notamment le Code électoral, afin de garantir que les élus locaux gèrent librement leurs collectivités et ne fassent pas l'objet de harcèlement judiciaire. D'après les corapporteurs, la lutte contre la corruption a été utilisée pour motiver de nombreuses poursuites pénales à l'encontre de responsables locaux.

4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale (analyse et conclusion)

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

33. En République de Moldova, le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu et établi dans la Constitution et la législation ordinaire. Par exemple, l'article 109.1 de la Constitution dispose que « [l']administration publique dans les unités administratives et territoriales est fondée sur les principes de l'autonomie locale, de la décentralisation des services publics (...) ». Le deuxième paragraphe de cet article fournit même une définition inclusive du champ de l'autonomie locale : « [l']autonomie concerne tant l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale que la gestion des collectivités qu'elle représente ». La législation générale relative à l'administration locale établit et reconnaît elle aussi le principe de l'autonomie, en se référant expressément à la Charte. Ainsi, l'article 3 de la loi sur l'administration publique locale énumère les « principes de base de l'administration publique locale » et dispose que « l'administration publique dans les unités administratives et territoriales est fondée sur les principes de l'autonomie locale, de la décentralisation (...) » (paragraphe 1). Enfin son article 7 dispose que « dans l'exercice de leurs compétences, les autorités de l'administration publique locale jouissent de l'autonomie, telle que consacrée et

3. Examinée et adoptée par le Congrès le 19 octobre 2017.

protégée par la Constitution de la Moldova, la Charte européenne de l'autonomie locale et d'autres traités auxquels la Moldova est partie ». Cette référence expresse à la Charte dans la législation interne constitue une reconnaissance du principe de l'autonomie locale.

34. La Cour constitutionnelle a souligné, de manière systématique, l'importance de l'autonomie locale, qu'elle a clairement définie. Notamment, dans sa décision n° 71/1999, la Cour a affirmé que « l'autonomie locale suppose le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques », une définition qui rappelle fortement celle de l'article 2 de la Charte. De plus, dans sa décision n° 14/2004 (sur la coordination de l'activité de l'administration publique locale), la Cour ajoute que « le principe de l'autonomie locale est l'un des principes fondamentaux de tout système démocratique. Il régit l'administration publique locale et les travaux de ses autorités. Ce principe constitutionnel donne aux collectivités locales la possibilité d'exercer une autonomie au niveau local, dans la mesure où il n'y a pas d'interférence avec l'autonomie d'autres collectivités locales ni avec les intérêts généraux de la nation ». Enfin, la loi sur l'administration publique locale reconnaît et établit elle aussi le principe de l'autonomie locale.

35. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que la situation en République de Moldova est pleinement conforme à l'article 2 de la Charte.

4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

4.2.1. Article 3.1 (analyse et conclusion)

36. Dans le cas de la Moldova, l'analyse de cet article de la Charte appelle une évaluation nuancée. D'un côté, les rapporteurs sont convaincus que les organes locaux (conseils et maires) peuvent dans une large mesure adopter des décisions, plans et budgets locaux de manière libre et autonome. Sur ce point, il leur a unanimement été indiqué que les dirigeants locaux se sentent en règle générale libres de prendre des décisions, dans le cadre de leurs activités quotidiennes, et qu'ils disposent d'un espace d'autonomie. Les rapporteurs ont le sentiment que, pour l'essentiel, les collectivités locales moldaves sont « autonomes » au sens où elles peuvent prendre des décisions librement.

37. Cela étant, et aux fins de cette disposition de la Charte, la question essentielle est de savoir si, dans la situation présente, les collectivités locales moldaves règlent et gèrent une « part importante des affaires publiques », à l'aune des niveaux communément observés à l'échelle européenne. Cette part peut paraître importante si on la considère du point de vue de la situation politique et économique du pays, mais elle ne l'est certainement pas si on la compare aux niveaux européens. Les rapporteurs considèrent qu'en République de Moldova le domaine de l'autonomie locale est trop limité. Cette appréciation repose sur différents éléments qui seront développés plus loin mais qui peuvent déjà être énumérés ici : *a.* le niveau relativement faible des compétences locales ; *b.* la dépendance totale vis-à-vis de transferts financiers et de subventions de l'État ; *c.* l'incapacité de fait à concevoir et mettre en œuvre de véritables politiques publiques dans l'intérêt de la population locale ; *d.* le manque de ressources humaines ; *e.* le montant réduit des budgets locaux et le faible niveau des dépenses locales par rapport à l'ensemble des dépenses du secteur public. Sur ce point, les indices et les chiffres de la Moldova sont inférieurs aux moyennes européennes.

38. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que la situation en République de Moldova est conforme à l'article 3.1 de la Charte, mais qu'il existe une marge d'appréciation substantielle.

4.2.2. Article 3.2 (analyse et conclusion)

39. La structure des collectivités locales moldaves est similaire à celle d'autres pays d'Europe : un conseil et un maire sont élus au moyen de processus électoraux différents. Des élections sont organisées tous les quatre ans à l'échelle du pays, les dernières élections locales remontant à juin 2015. Les élections sont régies par la Constitution et par le Code électoral. Tout citoyen moldave ayant atteint l'âge de dix-huit ans et inscrit sur les listes électorales a le droit de voter aux élections locales. Les élections locales de Moldova ont fait l'objet d'une observation par le Congrès⁴ et d'autres organisations et instances internationales. L'appréciation générale a été qu'elles étaient équitables et exemptes d'irrégularités.

40. Dans les collectivités locales de premier niveau (villages/villes), l'organe représentatif est le conseil (48 villes dotées de conseils municipaux et 850 communes dotées de conseils locaux), composé de « conseillers » dont le nombre est proportionnel à la population locale. Le conseil est l'organe délibératif et décisionnel ; il adopte les décisions politiques les plus importantes : le budget local, les règlements internes locaux, le plan directeur local, etc. Ses membres sont élus par les citoyens de la commune, au scrutin secret, universel et direct.

41. Le maire (*primar*) est également élu au suffrage direct par les citoyens, au moyen d'un processus électoral spécifique, distinct de celui du conseil, mais qui se tient également tous les quatre ans. L'élection du maire repose sur un système à deux tours : si aucun candidat n'obtient 50 % des voix au premier tour, un second tour est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier. À la fin du scrutin, les résultats doivent encore être validés par la Commission électorale centrale. Ce n'est qu'après cette validation que le maire peut entrer en fonction et prêter serment. Le maire est la plus haute autorité exécutive de la ville/du village/de la municipalité et il dispose d'un pouvoir politique et de fonctions exécutives claires : l'attribution de marchés, l'exécution des lois et réglementations, la gestion du personnel, etc.

42. Les collectivités locales de deuxième niveau (les districts ou *raioane*) ont un conseil et un président. Là encore, le conseil est élu au suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret, pour un mandat de quatre ans. Le président du *raion*, cependant, est élu pour un mandat de quatre ans. Il est la plus haute autorité exécutive du *raion*.

43. Outre les organes décisionnels formels, la législation moldave prévoit d'autres formes de participation citoyenne, parmi lesquelles les référendums locaux, dont la forme la plus controversée est celle qui peut être organisée en vue de révoquer ou destituer le maire d'une ville/d'un village/d'une municipalité (article 177 du Code électoral). Le Congrès et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) ont déjà analysé cette spécificité du système moldave (voir l'exposé des motifs de la Recommandation 411 (2018), rédigé après la mission d'enquête menée en décembre 2017 ; cette question sera également évoquée ci-dessous, sous le point 6).

44. Compte tenu de ce qui précède, la délégation conclut que la situation en République de Moldova est conforme aux dispositions de l'article 3.2 de la Charte.

4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

⁴ Par exemple les élections locales qui se sont tenues en Moldova le 25 mai et le 8 juin 2003.

- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

4.3.1. Article 4.1 (analyse et conclusion)

45. Les compétences et responsabilités des collectivités locales moldaves ne sont pas énoncées dans la Constitution, mais elles figurent dans diverses lois, notamment la loi n° 436-XVI sur l'administration publique locale, la loi n° 435-XVI sur la décentralisation administrative et la loi sur les finances publiques. En outre, la législation sectorielle assigne aussi des responsabilités aux collectivités locales. D'après ces lois, les principales responsabilités des collectivités locales de premier niveau sont :

- le développement socio-économique ;
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme ;
- la construction et l'entretien des routes, des rues et des ponts locaux et la gestion de la circulation routière ;
- l'entretien et l'exploitation des systèmes d'approvisionnement en eau, d'évacuation des eaux usées, de traitement de l'eau, d'assainissement et de collecte des ordures ménagères ;
- le logement social ; l'aide sociale et la protection de l'enfance ;
- les transports publics locaux ; les gares routières et ferroviaires ;
- l'enseignement préscolaire ;
- les établissements culturels publics ; la gestion des bibliothèques et des musées ;
- les équipements et clubs sportifs ;
- les marchés et autres lieux publics ; la protection des droits des consommateurs ;
- la tenue du registre des ménages ; la gestion des actifs locaux ;
- les services de lutte contre l'incendie ;
- l'entretien des parcs et espaces verts ; la protection de l'environnement ;
- la gestion des terrains ;
- l'entretien des cimetières ;
- les espaces verts ;
- le traitement des déchets.

46. Les compétences des collectivités locales de deuxième niveau (*raioane*) incluent :

- la gestion des biens publics ;
- la construction des routes à l'échelle du *raion* ;
- les transports publics régionaux ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'aide au développement économique ;
- l'approvisionnement local en gaz et en chauffage ;
- l'entretien des établissements d'enseignement ;
- la culture, le tourisme et le sport ;
- l'aide sociale ;
- la coordination des activités des conseils locaux en vue de proposer des services publics à l'échelle du district ;
- la gestion et l'entretien des systèmes et des infrastructures proposant des services à plusieurs villes et villages.

47. Outre ces compétences clairement définies, les collectivités locales peuvent se voir attribuer des tâches « déléguées » par les autorités centrales et la législation. Les collectivités locales moldaves ont aussi des compétences réglementaires : elles peuvent approuver des réglementations locales contraignantes imposant à la population locale des responsabilités, des conditions et des obligations.

48. Malgré cette classification des compétences, plusieurs dirigeants locaux ont indiqué à la délégation que les compétences locales n'étaient pas clairement délimitées et qu'il y avait de nombreux chevauchements entre les responsabilités des différents niveaux d'autorité locale ou avec celles de l'État. Tel semble également être le cas concernant les compétences des districts et celles des villes. Il s'agit semble-t-il d'un problème structurel du système moldave de répartition des compétences locales, puisqu'il était déjà mentionné dans la Recommandation 322 (2012), point (5.f). Les améliorations dans ce domaine semblent avoir été modestes voire inexistantes.

49. Compte tenu de ce qui précède, la situation en République de Moldova est conforme à l'article 4.1 de la Charte.

4.3.2. Article 4.2 (analyse et conclusion)

50. D'après les informations recueillies par la délégation, les collectivités locales moldaves n'ont pas toute latitude pour exercer leur initiative « pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ». Les collectivités locales sont censées agir strictement dans les secteurs et domaines où la loi leur a attribué des compétences. De plus, le manque de capacités opérationnelles de la plupart des collectivités locales moldaves les empêche d'exercer des actions nouvelles ou innovantes hors du cercle des compétences définies dans la loi.

51. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la situation en République de Moldova n'est pas conforme à l'article 4.2 de la Charte.

4.3.3. Article 4.3 (analyse et conclusion)

52. Cette disposition énonce le principe dit de subsidiarité, selon lequel « [l']exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. » Elle contient aussi un appel à la décentralisation, ce dont ont particulièrement besoin les pays issus du système soviétique, où la sur-centralisation était la règle. D'ailleurs, la décentralisation est établie dans la Constitution, en tant que principe fondateur de l'administration locale (article 109), ainsi que dans la législation ordinaire, qui comprend une loi spécifique sur la décentralisation, la loi 435-XVI du 28 décembre 2006 sur la décentralisation administrative.

53. Cependant, les rapporteurs ne sont pas convaincus que le principe de subsidiarité soit respecté en Moldova ni qu'il ait inspiré une véritable stratégie de décentralisation. De fait, la délégation a entendu et lu de nombreuses plaintes de responsables et d'élus locaux selon lesquelles : la Stratégie nationale de décentralisation n'aurait pas été mise en œuvre, ou seulement dans une faible mesure ; la plupart des éléments de la feuille de route n'auraient pas été mis en œuvre ; le gouvernement aurait repoussé les échéances de la réforme de l'administration publique⁵. Ces dernières années, il n'y a semble-t-il eu aucun nouveau transfert de compétences ou de responsabilités aux collectivités locales, et la décentralisation au niveau local a été suspendue. Qui plus est, la délégation a eu connaissance de plaintes selon lesquelles le nouveau parti politique au pouvoir serait favorable à une politique claire de recentralisation. Le pouvoir central, pour sa part, a donné un avis différent à ce sujet : les responsables gouvernementaux ont affirmé que le gouvernement allait bientôt adopter des réformes et des changements dans le sens d'une plus grande décentralisation, sans fournir toutefois de détails ni de programme de travail réaliste.

5. Voir CALM, "Situația democrației locale și gradului de implementare a documentelor de politici în domeniul descentralizării din Republica Moldova", 2017.

54. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en République de Moldova n'est pas pleinement conforme à l'article 4.3 de la Charte.

4.3.4. Article 4.4 (analyse et conclusion)

55. Aux termes de la loi, les compétences confiées aux collectivités locales sont pleines et entières au sens de l'article 4.4 de la Charte, et la délégation n'a eu connaissance d'aucune doléance spécifique sur ce point.

56. Par conséquent, la délégation estime que la situation en République de Moldova est conforme à l'article 4.4 de la Charte.

4.3.5. Article 4.5 (analyse et conclusion)

57. Aux termes de l'article 4.5 de la Charte, « [e]n cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales ». Comme on l'a vu, les collectivités locales moldaves peuvent se voir confier des compétences déléguées par les autorités centrales, en vertu de la loi (loi n° 436-XVI du 28 décembre 2006 et loi n° 435-XVI du 28 décembre 2006). Toutefois, la délégation a eu connaissance de nombreuses doléances d'élus locaux selon lesquels, lorsque cela se produit, ils n'ont aucune liberté pour adapter l'exercice de ces compétences aux conditions locales : les compétences déléguées doivent être exercées en respectant strictement les directives et orientations dictées par le pouvoir central.

58. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation en République de Moldova n'est pas conforme à l'article 4.5 de la Charte.

4.3.6. Article 4.6 (analyse et conclusion)

59. Cette disposition de la Charte concerne la consultation et la participation des collectivités locales à la prise de décisions. D'un côté, la législation moldave prévoit l'obligation de consulter les collectivités locales et leurs associations, notamment dans l'article 3 de la loi n° 435 sur la décentralisation administrative et dans l'article 6 de la loi n° 436 sur l'administration publique locale.

60. Cependant, la délégation a le sentiment général que les collectivités locales moldaves ne sont pas régulièrement consultées lors de l'adoption de lois touchant à leurs intérêts, et qu'elles ne participent pas régulièrement à la prise de décisions des institutions de l'État sur les questions qui les concernent. Cette situation était un des aspects analysés lors de la deuxième mission d'enquête du Congrès dans le pays, en décembre 2017. À cette occasion, les responsables politiques locaux avaient indiqué aux rapporteurs que le CALM était systématiquement exclu des pourparlers et négociations gouvernementaux dans le domaine des réformes locales. Ils ont affirmé par exemple que la stratégie de réforme de l'administration publique avait été approuvée par une commission ne comptant que un seul représentant du CALM.

61. Lors de la visite de suivi, les élus locaux rencontrés par la délégation ont souligné ces mêmes points, concédant toutefois que des changements mineurs étaient intervenus récemment. Par exemple, le gouvernement a décidé d'organiser quelques réunions, et la « commission paritaire » n'a pas été dissoute, contrairement à ce qu'il avait annoncé. Un « groupe de travail » chargé d'examiner de nouvelles stratégies et des initiatives de décentralisation a également été envisagé. Le CALM qualifie cependant ces changements mineurs de simples « signaux politiques », ne constituant pas un véritable changement systématique. À ce sujet, les interlocuteurs locaux de la délégation (CALM et élus locaux) ont essentiellement exprimé deux doléances :

- le CALM n'a aucune influence sur la législation relative aux questions touchant aux intérêts locaux ;

- la consultation n'est pas systématique, mais plutôt sélective et limitée. Les questions importantes ne font pas l'objet d'une discussion avec les collectivités locales, qui ne sont consultées que sur les questions mineures et de manière sélective⁶.

62. Pour sa part, le gouvernement central a démenti les affirmations du CALM et d'autres élus locaux dans ce domaine. Les responsables gouvernementaux ont opposé les arguments suivants : une plateforme pour une communication efficace entre le gouvernement et les collectivités locales a été créée, et le CALM y a été invité ; des responsables gouvernementaux tiennent des réunions régulières avec les maires dans tout le pays ; la « commission paritaire » pour la décentralisation fonctionne convenablement ; le gouvernement tient toutes les trois semaines une réunion dans différentes villes afin de se rapprocher des collectivités locales ; le gouvernement entend et reçoit régulièrement des communications et des plaintes des collectivités locales ; enfin, le gouvernement a donné au CALM la possibilité d'assister à ses réunions hebdomadaires (qui sont diffusées en streaming), offre que le CALM a déclinée. En conclusion, le gouvernement affirme qu'il y a eu de sa part une grande ouverture au dialogue avec le CALM, qui a rejeté cette invitation.

63. La délégation a le sentiment qu'au-delà de l'existence de dispositions légales imposant une consultation effective des collectivités locales, la portée et le caractère effectif de cette consultation dépendent de nombreuses variables, telles que l'orientation politique du pouvoir central, les affinités personnelles entre les dirigeants locaux et nationaux ou la volonté de certains responsables politiques. Quoi qu'il en soit, le climat du dialogue interterritorial semble être à son niveau le plus bas depuis des années. La situation ne correspond pas aux exigences contenues dans l'article 4.6 de la Charte.

64. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en République de Moldova n'est pas conforme à l'article 4.6 de la Charte.

4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales (analyse et conclusion)

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

65. Comme on l'a vu, le nombre et la taille des collectivités locales de la République de Moldova sont unanimement perçus comme un point négatif : il y a trop de collectivités locales de premier niveau et elles sont trop petites et faibles en termes de finances et de capacité administrative et managériale. Cette situation offrirait un contexte idéal pour des politiques ou des plans gouvernementaux de regroupement ou de fusion des collectivités locales. Cela étant, il est assez difficile de déterminer si l'article 5 de la Charte est respecté actuellement en République de Moldova, puisqu'il n'y a pas eu ces dernières années de modification substantielle des limites territoriales de collectivités locales. Par conséquent, cette disposition aurait difficilement pu être appliquée. Lors de la rencontre avec l'association des conseils de *raioane*, il a été indiqué aux rapporteurs que le gouvernement travaillait à un projet de fusion des *raioane* actuels en vue de former des unités plus grandes et plus efficaces (7 ou 8 districts), que les conseils étaient associés aux discussions et que les organes des *raioane* et les maires étaient consultés régulièrement.

66. Les précédents rapports de suivi du Congrès ne mentionnaient aucun problème spécifique à ce sujet. Lors de cette visite, la délégation n'a entendu aucune plainte de la part de dirigeants politiques ou d'associations sur un éventuel non-respect de l'article 5 actuellement. Dans tous les cas, la Constitution ne contient aucune disposition spécifique à ce sujet.

67. En conclusion, la situation en République de Moldova est conforme à l'article 5 de la Charte.

6. Voir CALM : "Situatia democratiei locale..." op. cit., pages 9-11.

4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

4.5.1. Article 6.1 (analyse et conclusion)

68. D'une manière générale, les collectivités locales moldaves peuvent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, dans le respect des dispositions et limitations légales. Cela se fait habituellement au moyen de décisions du conseil local, sur la base d'une proposition du maire. Celui-ci, en tant que chef de l'exécutif, dispose aussi de compétences modérées pour apporter des changements ou des ajustements au dispositif exécutif de la collectivité locale.

69. Cependant, l'observation ci-dessus est principalement d'ordre juridique, car dans la plupart des collectivités locales les ressources administratives et humaines sont si faibles et réduites qu'en réalité il n'y a presque rien à définir ou adapter afin de permettre une « gestion efficace ». Cet aspect sera développé ci-dessous.

70. En conclusion, nonobstant cette réserve, la délégation considère que, du moins dans la loi, la République de Moldova respecte l'article 6.1 de la Charte.

4.5.2. Article 6.2 (analyse et conclusion)

71. La délégation a le sentiment très net que le statut actuel du personnel des collectivités locales ne permet pas un recrutement de qualité et que les collectivités locales n'offrent pas des « conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière ». En réalité, la délégation a découvert avec étonnement les témoignages et les données des dirigeants locaux et des associations nationales de collectivités locales à ce sujet. Dans de nombreuses collectivités locales, en particulier les plus petites d'entre elles, l'effectif des agents locaux est très faible, et ils sont médiocrement rémunérés. Nombre de collectivités locales n'ont pas de juristes, d'architectes ni de commissaires aux comptes, comme l'exigeraient pourtant certaines des responsabilités que la loi leur assigne. Par exemple, il a été indiqué à la délégation que seule la ville de Chişinău avait les moyens d'employer des auditeurs internes, ce qui est impossible pour toutes les autres collectivités locales. La plupart des collectivités locales moldaves manquent clairement de personnel. Des dirigeants locaux ont indiqué à la délégation que les trois quarts des collectivités locales ont en moyenne six employés, et que 24 % d'entre elles en comptent quatre ou moins.

72. Les collectivités locales n'ont aucune latitude pour définir les salaires et rémunérations des agents locaux. Les salaires ne peuvent pas être définis librement par les collectivités locales et il n'y a aucune négociation individuelle et collective puisque la rémunération des personnels locaux est réglementée de manière rigide par des lois et réglementations nationales.

73. À ce sujet, les dirigeants locaux ont formulé une double doléance. Premièrement, les salaires des responsables locaux sont très faibles : un juriste peut par exemple être payé 100 EUR par mois, soit un montant qui paraît extrêmement bas ; un agent local de la municipalité de Chişinău (employé de bureau) gagne 100 EUR par mois et un élu peut être payé 200 EUR par mois (il faut se souvenir que la ville de Chişinău concentre près de 70 % de l'ensemble des personnels des collectivités locales moldaves). Certains maires ont qualifié cette situation d'« inacceptable ». Deuxièmement, la rémunération des fonctionnaires de l'administration centrale est très supérieure, ce qui accentue l'écart de salaires. Un exemple

cité est celui du directeur d'une agence publique de régulation de l'énergie, dont le salaire est de 3 000 EUR par mois.

74. Le niveau de rémunération des agents publics et des élus locaux est faible, et les collectivités locales ne peuvent offrir de meilleurs salaires à leur personnel. Cette situation peu satisfaisante a de nombreux résultats négatifs : d'une part, elle favorise la corruption ; d'autre part, les employés quittent l'administration locale, et les collectivités locales ont beaucoup de postes vacants qu'elles ne parviennent pas à pourvoir. Cette situation a aussi une conséquence plus subtile : le manque de personnel spécialisé et qualifié empêche de nombreuses collectivités locales d'exercer leurs responsabilités de manière appropriée et professionnelle, et les maires qui ne prennent aucune mesure ou n'interviennent pas en réponse à un problème donné font l'objet de poursuites pour prévarication par omission. Un exemple cité concernait les compétences dans le domaine de la protection de l'enfance : aux termes de la loi n° 140 de 2013, les villes et les villages doivent assurer la protection des enfants en danger et des mineurs victimes d'abus ou abandonnés, mais les organes locaux ne disposent pas des travailleurs sociaux, des psychologues, etc. nécessaires pour apporter aux mineurs une protection adéquate. Il a été indiqué à la délégation que dans deux cas des maires avaient été poursuivis pour défaut d'action dans de telles situations. Un autre exemple de l'impact du manque de ressources humaines dans des domaines de compétence précis concerne le fait qu'aux termes de la loi les villes et les villages sont responsables de l'inspection des bâtiments. Cependant, la plupart des collectivités locales ne disposent pas du personnel spécialisé (par exemple des architectes) leur permettant de s'acquitter de cette fonction. En conséquence, des élus locaux ont indiqué à la délégation qu'en République de Moldova le problème n'était pas que les collectivités locales souhaitent plus de compétences, mais qu'en fait il y avait certaines compétences locales dont elles ne voulaient pas, simplement parce qu'elles n'avaient pas le personnel ou la capacité administrative nécessaire pour les assumer. Ces dernières années, le gouvernement a proposé de nouvelles lois accordant plus de compétences aux collectivités locales, mais sans leur fournir des moyens supplémentaires (notamment en termes de ressources humaines) pour s'en acquitter.

75. En outre, ce manque de capacité managériale et administrative de la plupart des collectivités locales a également été constaté et souligné dans des études menées par des organisations internationales. Un audit de performance réalisé par la Cour des comptes et publié en 2017 a conclu que le personnel des collectivités locales était médiocrement rémunéré, que les employés quittaient fréquemment les fonctions locales et qu'il y avait un taux élevé de rotation des personnels et de postes non pourvus.

76. De plus, les villes et villages de Moldova ne sont pas autonomes du point de vue de leurs ressources humaines et de la gestion de leur personnel. L'administration locale du pays n'offre pas de « perspectives de carrière » et ses emplois sont habituellement peu attractifs pour les jeunes diplômés.

77. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a affirmé que son programme politique incluait une révision du régime des salaires et une uniformisation des salaires dans le secteur budgétaire, à compter du prochain cycle budgétaire. Il a déclaré en outre que les amendements du 26 juillet 2018 à la loi n° 355/2005 sur le régime de salaires dans le secteur budgétaire avaient augmenté les paiements incitatifs pour les fonctionnaires exerçant un mandat obtenu directement après l'élection, ou indirectement, et contribué à l'augmentation de leurs salaires.

78. Les rapporteurs en concluent que la situation en République de Moldova est clairement non conforme à l'article 6.2 de la Charte.

4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.

- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

4.6.1. Article 7.1 (analyse et conclusion)

79. La conformité avec l'article 7.1 de la Charte en République de Moldova a par deux fois reçu l'attention du Congrès en 2017, en lien avec les missions d'enquête conduites à Chişinău (voir le point 3.4 ci-dessus). Les conclusions tirées de ces visites étaient que, sur le papier, la législation moldave garantissait effectivement un statut des élus locaux permettant le libre exercice de leur mandat (loi n° 436 sur l'administration publique locale et loi n° 768 du 2 février 2000 sur le statut des élus locaux).

80. Toutefois, et au-delà de cette conformité formelle, les rapporteurs du Congrès qui ont effectué ces visites ont exprimé une vive inquiétude concernant l'impact des référendums locaux de révocation sur le « libre exercice du mandat ». Aux termes de la législation moldave (article 177 du Code électoral), un référendum local peut être convoqué par le conseil en vue de révoquer ou destituer le maire d'une ville. Les rapports et les exposés des motifs consécutifs à ces missions d'enquête présentent déjà une analyse approfondie de cette spécificité de la législation moldave, et il n'est donc pas nécessaire de revenir ici plus longuement sur ce qui avait été expliqué alors⁷. De plus, et en lien avec la récente visite de suivi, la délégation a appris qu'une décision spécifique de la Cour constitutionnelle avait établi que les référendums locaux de révocation ne sont pas inconstitutionnels, « du fait qu'en vertu de la Constitution le maire est élu par les citoyens et que ce sont donc ces derniers (la population locale) qui ont compétence, aux termes de la loi, pour décider de la révocation du maire » (décision 13/2002 relative à l'autonomie locale, paragraphe 7, requête d'un groupe parlementaire).

81. Bien que ce mécanisme puisse, *in abstracto*, être conforme à la Constitution moldave, la délégation estime qu'il comporte des aspects contestables qui pourraient être contraires à la Charte, du moins de la manière dont le mécanisme est défini dans la législation interne. Le plus important de ces aspects tient au fait que les motifs ou les raisons permettant d'activer un tel mécanisme ne remplissent pas des critères suffisants de sécurité. En d'autres termes, les référendums locaux de révocation peuvent engendrer un grave dysfonctionnement de la démocratie locale, du fait que les maires travaillent en permanence sous « l'épée de Damoclès » d'un tel référendum. De plus, 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 « réussit » 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. Compte tenu des considérations ci-dessus, la délégation estime : 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 permettre 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.

82. Un autre sujet de préoccupation concernant l'article 7.1 tient au contexte politique et judiciaire entourant l'exercice des fonctions de maire. Le CALM et les élus locaux ont affirmé à de multiples reprises qu'il y avait une utilisation systématique et inéquitable de l'ouverture de procédures pénales (*dossar penale*) contre des maires, qui sont ensuite suspendus de leur mandat voire soumis à une restriction de leur liberté. La visite de suivi a confirmé l'existence et la gravité de cette pratique, qui affaiblit de fait le « libre exercice » des mandats électifs locaux (voir ci-dessous le point 6 du rapport).

83. En conclusion, la situation en République de Moldova n'est pas conforme à l'article 7.1.

7. Voir le Rapport CG33(2017)23 final du Congrès en date du 19 octobre 2017.

4.6.2. Article 7.2 (analyse et conclusion)

84. Les témoignages, les données et les informations recueillis par la délégation à ce sujet montrent clairement qu'à l'heure actuelle le statut des élus locaux ne leur garantit pas une compensation financière adéquate. En effet, la rémunération des maires est extrêmement basse, ce qui place les dirigeants et les fonctionnaires locaux dans la situation économique analysée ci-dessus. Il s'agit d'une doléance structurelle formulée par le CALM depuis quelques années. Les chiffres suivants ont été communiqués à la délégation pendant sa visite : le maire de Chişinău, plus grande et plus importante ville du pays, a un salaire de 400 EUR par mois, ce qui paraît extrêmement faible ; un maire d'une ville ordinaire peut gagner quelque 200 à 300 EUR par mois. En 2015, la situation était pire encore, puisque le salaire du maire d'une ville petite à moyenne était de 2 800 lei (environ 130 EUR) par mois. Les maires s'étaient cependant mis en grève et le Premier ministre d'alors, M. Filat, avait augmenté leur salaire à 200 EUR par mois, soit le salaire moyen actuel.

85. Le président d'un conseil de *raioane* perçoit lui aussi approximativement 300 EUR par mois. De nombreux maires doivent exercer à temps partiel une autre activité professionnelle, comme l'enseignement ou la gestion de leur propre entreprise privée, ce qui les empêche souvent d'exercer leur mandat de manière professionnelle. De plus, ces salaires sont strictement définis et réglementés par des lois et réglementations nationales, de sorte que les conseils ou organes locaux n'ont aucune possibilité d'établir des niveaux de rémunération supérieurs ou différents pour les maires ou les présidents des conseils de *raioane*. Les chiffres cités parlent d'eux-mêmes et engendrent de nombreux problèmes accessoires, comme la difficulté d'attirer les jeunes diplômés vers la politique locale et le manque de professionnalisme des responsables locaux. De plus, cette situation crée un terrain propice à la corruption économique.

86. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent à la violation de l'article 7.2 en République de Moldova.

4.6.3. Article 7.3 (analyse et conclusion)

87. La loi sur l'administration publique locale et la loi sur le statut des élus locaux définissent les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local.

88. Par conséquent, l'article 7.3 est respecté en République de Moldova.

4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

4.7.1. Article 8.1 (analyse et conclusion)

89. En République de Moldova, la surveillance et le contrôle des collectivités locales ne sont pas réglementés dans la Constitution, mais dans des lois ordinaires et des réglementations administratives qui précisent les cas dans lesquels ce contrôle peut être exercé et les procédures applicables. Sur le papier du moins, le contrôle des collectivités locales par les ministères et les services de l'État est limité et strictement encadré par la loi.

90. Tout d'abord, il est à noter que ce contrôle n'est pas exercé par les districts (*raioane*), ni par une quelconque autorité subétatique puisqu'il n'y a pas de régions dans le pays, à

l'exception de la Gagaouzie. Par conséquent, le contrôle est assuré exclusivement par les autorités de l'État, en l'occurrence par différents organes et autorités gouvernementaux, et il n'existe pas de ministère central de l'Administration publique ou des Collectivités locales, une situation considérée dans les précédents rapports de suivi du Congrès comme une faiblesse du système moldave. Dans sa Recommandation 322 (2012), le Congrès recommandait que les autorités moldaves mettent en place un tel ministère (article 6.b), mais cette recommandation n'a pas été suivie. De surcroît, la structure du gouvernement central a récemment été resserrée et le nombre des ministères considérablement réduit, de sorte qu'il est peu probable qu'à court ou moyen terme un ministère de l'Administration publique ou des Collectivités locales soit créé dans le pays. D'après les représentants du gouvernement, il est préférable que les questions d'administration locale soient du ressort de la Chancellerie d'État, plutôt que d'un ministère spécifique.

91. Actuellement, les principaux organes en charge du contrôle des collectivités locales sont la Chancellerie d'État et le ministère des Finances. La Chancellerie d'État est l'organe qui concentre les compétences les plus importantes dans le domaine de l'administration locale et de la décentralisation, et qui coordonne toutes les questions ayant trait aux collectivités locales. La Chancellerie d'État est compétente pour valider la légalité des actes et décisions des collectivités locales, une tâche qu'elle assure par le biais de ses services régionaux.

92. Le ministère des Finances joue lui aussi un rôle important dans le contrôle administratif, mais ce rôle est limité aux questions financières et budgétaires. Aux termes de l'article 78, paragraphe 4, alinéa a, de la loi n° 181 du 25 juillet 2014 sur les finances publiques et la responsabilité budgétaire, le contrôle financier est mené : a) à la demande du Premier ministre ; b) par le ministre des Finances, lequel, par le biais de l'autorité administrative compétente de son ministère, planifie les contrôles financiers sur la base de l'évaluation des risques liés aux activités du processus budgétaire et des thèmes mentionnés. Si les collectivités locales peuvent librement approuver leurs propres budgets annuels, elles sont toutefois tenues d'en adresser copie au ministère. Celui-ci n'a pas pour rôle d'approuver ou d'amender les budgets locaux, mais de les conserver à des fins de documentation et pour l'analyse des évolutions et tendances du secteur public. Une « inspection financière » du ministère des Finances peut effectuer des contrôles dans toute collectivité locale du pays. Elle peut décider de contrôler les comptes de n'importe quelle collectivité locale, de sa propre initiative et selon ses propres programmes et stratégies. Sur la base de ces inspections, elle peut imposer des amendes à une collectivité locale. Le Premier ministre peut lui aussi ordonner qu'une telle inspection soit menée dans une collectivité locale donnée, une possibilité qui, dans le contexte politique actuel du pays, peut être utilisée comme un moyen de menace ou de pression induite sur des organes locaux. Des responsables du ministère des Finances ont concédé que le système n'était pas efficace et ne fonctionnait pas correctement, et qu'ils souhaitaient le réorganiser.

93. Le ministère de l'Agriculture, du Développement régional et de l'Environnement joue un rôle mineur en la matière, et son intervention se limite à coordonner et mettre en œuvre les projets de développement, les infrastructures et la planification. Outre le pouvoir exécutif, la Cour des comptes de la République de Moldova joue un rôle fondamental dans le contrôle administratif des collectivités locales. Régie par l'article 133 de la Constitution, elle joue un rôle important dans le contrôle de la comptabilité et des dépenses publiques locales, rôle qui a encore été renforcé par les mesures récentes adoptées en lien avec la crise économique et la lutte contre la corruption. La Cour des comptes est un organe indépendant responsable devant le Parlement. Elle est habilitée par la loi à contrôler tout organe ou toute entité du secteur public, et donc aussi les collectivités locales. De fait, une division spéciale de la Cour des comptes est en charge des collectivités locales. Dans l'exercice de ses fonctions, la Cour réalise des audits financiers et formule des recommandations. Elle peut aussi saisir le ministère public si l'audit met au jour une mauvaise gestion ou un détournement de biens.

94. L'aspect le plus préoccupant de ce système vient de ce que la Cour des comptes ne dispose malheureusement pas de ressources humaines et administratives suffisantes pour pouvoir contrôler toutes les collectivités locales de Moldova. Elle n'en contrôle en effet qu'un petit nombre (habituellement les plus grandes), de manière sélective ou « stratégique » et en appliquant ses propres politiques et stratégies. La Cour des comptes a conçu ses propres programmes stratégiques pour les contrôles au niveau local et elle ne s'est intéressée pour

l'instant qu'aux problèmes « systémiques », ce qui signifie qu'une grande partie des collectivités locales moldaves (en particulier les plus petites) ne font pas l'objet d'un contrôle régulier de sa part. La Cour des comptes n'a pas compétence pour imposer une ligne de conduite aux collectivités locales qu'elle a contrôlées, mais elle peut leur adresser des rapports et des recommandations (les représentants de la Cour des comptes ont indiqué que seulement 37 % de leurs recommandations étaient suivies et mises en œuvre par les collectivités locales).

95. De nombreuses collectivités locales ne disposent pas d'un système de contrôle interne ou d'un mécanisme d'audit (contrôle financier, commission d'audit, services de contrôle, etc.), pour la simple raison, déjà mentionnée, que les collectivités locales n'ont pas le personnel adéquat pour assumer cette tâche. De plus, elles n'ont pas non plus les moyens de confier le contrôle de leurs comptes à des auditeurs privés assermentés.

96. Des mesures extraordinaires peuvent aussi être adoptées par les autorités de l'État dans ce domaine, comme l'exercice d'un contrôle par le ministère public ou par des juridictions pénales. Comme on l'a vu dans d'autres parties du présent rapport, un aspect structurel du système moldave d'administration locale tient à l'intervention massive et très fréquente de procureurs et de juges dans les activités quotidiennes des collectivités locales. Les maires et les membres ou présidents de conseils sont souvent soumis à une enquête, mis en examen et, sur cette base, suspendus de leurs fonctions par le tribunal (voire soumis à des mesures de restriction de leur liberté). Cette situation perturbe radicalement les travaux des collectivités locales, même si *stricto sensu* elle ne relève pas du champ de l'article 8.1.

97. Compte tenu de ce qui précède, la délégation considère que l'article 8.1 est respecté en République de Moldova.

4.7.2. Article 8.2 (analyse et conclusion) et article 8.3 (analyse et conclusion)

98. Ces deux points étant étroitement liés, ils seront examinés conjointement. Il existe deux dispositions légales essentielles dans ce domaine. D'une part, l'article 6.3 de la loi sur l'administration locale énonce le principe de l'autonomie, de la légalité et de l'absence de subordination entre les autorités centrales et locales. Les contrôles exercés par l'État doivent porter exclusivement sur la légalité, tandis que les contrôles d'opportunité ne peuvent porter que sur les compétences et responsabilités déléguées. D'autre part, l'article 7.2 de la loi sur la décentralisation administrative énonce le principe de non-ingérence des autorités centrales dans les activités des administrations locales. Au-delà de ces dispositions légales, la délégation a pu observer que le système actuel de contrôle inter-administratif par les ministères nationaux était une source de préoccupation ou de controverse permanente de la part des collectivités locales. La plupart des interlocuteurs de la délégation ont indiqué qu'il y avait un trop grand nombre de cas et de situations dans lesquels un contrôle était effectué, et que souvent il ne s'agissait pas seulement d'un contrôle de légalité. Ils affirment que ces contrôles ont été renforcés depuis l'adoption d'une nouvelle loi en 2007 et qu'ils peuvent maintenant prendre la forme de vérifications de la Chancellerie d'État, d'inspections de l'Inspection financière du ministère, d'audits de la Cour des comptes et de renvois devant le ministère public.

99. Les interlocuteurs de la délégation ont affirmé en particulier que la Chancellerie d'État contrôlait la légalité des actes des collectivités locales concernant les tâches déléguées, mais que dans les faits elle évaluait également la pertinence ou l'opportunité des mesures des collectivités locales dans leur domaine de compétences propres. Toujours d'après eux, ce faisant la Chancellerie d'État applique une interprétation large de la législation, négligeant l'autonomie locale et les compétences des collectivités locales. Par exemple, les agents de la Chancellerie d'État peuvent examiner le bien-fondé de la décision d'un maire de vendre ou de ne pas vendre un bien, d'accorder des primes ou non, etc. La planification urbaine et l'urbanisme sont visiblement un domaine dans lequel ce contrôle est plus strict. Les représentants locaux ont indiqué à la délégation que dans un grand nombre de collectivités locales la Chancellerie d'État avait modifié le statut de nombreux biens locaux (y compris des jardins publics) pour les convertir en biens de l'État (qui seront ensuite privatisés). Ils ont également affirmé que le gouvernement délimitait de manière unilatérale les biens fonciers des communes et de l'État, lorsqu'une telle délimitation entre ces deux types de propriété foncière publique n'existait pas encore.

100. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a mentionné la révision des mécanismes de contrôle et de transparence, basée sur la loi n° 161 du 7 juillet 2016 portant amendement de certains textes législatifs (qui entrera en vigueur le 18 octobre 2018). Il a indiqué aux rapporteurs qu'une série de réglementations avaient été introduites afin de rendre publique l'activité des autorités d'administration publique locale au moyen de la plateforme d'information (le Registre d'État des actes locaux). De même, le gouvernement rendra publique l'activité des services territoriaux de la Chancellerie d'État, qui contrôlera les actes administratifs au moyen de ce même Registre. Le gouvernement a souligné que toutes les personnes intéressées pourraient consulter n'importe quel acte d'une administration publique locale enregistré dans le système, à tout stade de la procédure de contrôle.

101. Toutefois, de l'avis des rapporteurs, ces informations n'apportent rien de nouveau aux conclusions du rapport.

102. Manifestement, la situation ne s'est pas améliorée depuis le précédent rapport de suivi de 2012, dans lequel était constaté un manque de réglementations sur les contrôles d'opportunité réalisés par les organes du pouvoir central. Il y était recommandé de réduire le contrôle exercé sur les collectivités locales, afin de satisfaire aux exigences de l'article 8.3 de la Charte. La tendance à la conduite de contrôles administratifs généralisés semble avoir été renforcée ces dernières années.

103. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent à la violation de l'article 8.2 et de l'article 8.3 de la Charte.

4.8. Article 9 : Ressources financières (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

4.8.1. Article 9.1 (analyse et conclusion), article 9.2 (analyse et conclusion) et article 9.4 (analyse et conclusion)

104. Ces trois alinéas de la Charte doivent être analysés conjointement, puisqu'ils sont liés entre eux et, en résumé, requièrent que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes. Avant d'analyser ces dispositions, deux points doivent être soulignés. D'une part, il est à noter que la Constitution moldave, bien qu'elle consacre plusieurs dispositions à l'administration locale, ne comprend aucun paragraphe ni alinéa sur la question du financement des collectivités locales. La seule référence aux finances locales se trouve dans son article 131.5, selon lequel « [I]es budgets des départements, des villes et des villages sont élaborés, approuvés et exécutés dans les conditions fixées par la loi », ce qui équivaut au

final à ne rien dire. Il en est de même pour l'article 132.1, qui dispose que « [I]es impôts, les taxes et toutes les autres recettes du budget de l'État et du budget des assurances sociales d'État, des budgets des districts, des villes et des villages sont établis selon la loi par les organes représentatifs respectifs ». Par conséquent, les principes du caractère suffisant et proportionné des finances locales, de même que leur nature diversifiée et évolutive, ne sont pas reconnus dans la Constitution. De plus, la Cour constitutionnelle n'a rendu aucune décision sur la question de l'autonomie financière des collectivités locales.

105. Par conséquent, la réglementation et la structure des finances locales sont intégralement laissées entre les mains du parlement et du gouvernement. Dans ce domaine, les principaux textes législatifs sont la loi n° 397-XV du 16 octobre 2003 sur les finances publiques locales, le Code des impôts de la République de Moldova n° 1163 du 24 avril 1997, la loi n° 847-XIII sur le système et la procédure budgétaires et la loi de 2006 sur l'administration publique locale.

106. Dans le domaine de la budgétisation et des dépenses, les villes et villages peuvent librement élaborer et approuver leur propre budget, cette procédure étant régie par la loi sur les finances publiques. Le conseil local est l'autorité compétente pour approuver le budget. Les collectivités locales sont en théorie autonomes pour décider de leurs priorités en matière de dépenses (du moins pour les « recettes propres »), et en principe ni le gouvernement ni aucune autre autorité de l'État ne peut porter atteinte à l'autonomie budgétaire des communes. Les institutions de l'État ne sont pas autorisées à intervenir dans l'élaboration ou l'exécution des budgets locaux. Comme on l'a vu, une fois le budget annuel local approuvé, il doit être communiqué au ministère des Finances, mais celui-ci n'a pas pour rôle d'approuver formellement ou d'amender le budget.

107. Le Congrès a de manière récurrente qualifié de médiocre la situation générale des finances locales en Moldova. Ainsi, dans sa Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale en Moldova, le Congrès formulait plusieurs recommandations et observations dans ce domaine et soulignait notamment « 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 » (point 8.c.i). Dans sa Recommandation 322 (2012), le Congrès notait également plusieurs insuffisances de ce point de vue (point 5, c-e). Les rapporteurs n'ont pu constater aucune amélioration substantielle lors de leur visite. De plus, dans un rapport de 2017, la Cour des comptes de la République de Moldova a conclu que les collectivités locales dépendaient totalement du pouvoir central.

108. En République de Moldova, les principales sources de recettes locales sont les suivantes :

- les recettes propres (impôts et redevances locaux). Les impôts locaux seront étudiés plus en détail ci-dessous ;
- les impôts et redevances partagés ;
- les ressources spéciales (fonds spéciaux) ;
- les transferts (provenant du budget de l'État). En République de Moldova, la plus grande partie des recettes des collectivités locales provient de transferts accordés par le pouvoir central. Ces transferts seront étudiés au point 4.8.7 ci-dessous ;
- l'emprunt. Ce point sera étudié plus en détail ci-dessous ;
- les recettes provenant de la vente, de la location et de la privatisation de biens ; les recettes provenant d'activités commerciales.

109. D'après les chiffres fournis par le ministère des Finances pour les trois dernières années, la structure des recettes des collectivités locales peut être décomposée comme suit : en 2015, les recettes totales pour les budgets locaux ont été de 11 039 millions de lei, dont 981,7 millions de lei de « recettes propres » (8,9 % des recettes) ; la part sur les taxes de l'État a été de 1 901 millions de lei (17,2 %) et le montant total des transferts de 7 504 millions de lei (68 % des recettes totales), dont 852,9 millions de lei (7,7 %) de « transferts à caractère général ». En 2016, les recettes totales pour les budgets locaux ont été de 12 053 millions de lei, dont 1 022 millions de lei de « recettes propres » (8,5 % des recettes) ; la part sur les taxes de l'État a été de 2 272,1 millions de lei (18,9 %) et le montant total des transferts de 8 263,7 millions de lei (68,6 % des recettes totales), dont 1 082,6 millions de lei (9 %) de « transferts à caractère général ». En 2017, les recettes totales pour les budgets locaux ont été de 13 461 millions de lei, dont 1 280,4 millions de lei de « recettes propres » (9,5 % des recettes) ; la part

sur les taxes de l'État a été de 2 171,2 millions de lei (16,1 %) et le montant total des transferts de 9 552,5 millions de lei (71 % des recettes totales), dont 1 211,1 millions de lei (9 %) de « transferts à caractère général ».

110. Deux conclusions préliminaires peuvent être tirées de ces chiffres. Premièrement, la proportion des « recettes propres » dans les budgets des collectivités locales est très faible. Deuxièmement, la principale source de financement des collectivités locales consiste en transferts de l'État. En Moldova, les recettes locales proviennent pour une large part de transferts entre niveaux d'autorité et de taxes partagées, aucune de ces sources n'étant sous le contrôle des collectivités locales. Ces premiers constats sont clairement contraires aux dispositions des articles 9.1 et 9.3 de la Charte.

111. En 2015, les principaux postes de dépenses budgétaires des collectivités locales ont été les suivants :

- collectivités locales de premier niveau : a. éducation : 37 % ; b. services publics généraux : 12 % ; c. protection de l'environnement : 12 % ; d. transports, routes et rues : 12 % ; e. culture, arts et sports : 12 % ;
- collectivités locales de deuxième niveau (districts-*raioane*) : a. éducation : 52 % ; b. services publics généraux : 16 % ; c. aide sociale : 8 % ; d. logements collectifs : 7 %. Ces chiffres montrent clairement que l'éducation est le principal poste de dépenses des collectivités locales, qui ne disposent cependant d'aucun pouvoir pour définir les salaires de leurs employés (y compris les enseignants), puisque ces salaires sont définis par le pouvoir central. De même, elles n'ont que peu de pouvoir en matière de politiques sociales. Par conséquent, les finances publiques sont encore dans une large mesure centralisées.

112. Plusieurs indicateurs permettent d'évaluer le degré de décentralisation budgétaire du pays, au premier rang desquels le poids et l'importance des budgets locaux. De ce point de vue, d'après les experts et les organisations internationales, et même de l'aveu du ministère des Finances, les budgets des collectivités locales moldaves sont extrêmement faibles si on les compare aux niveaux européens. Par exemple, il a été indiqué à la délégation que les dépenses budgétaires totales de la ville de Chişinău étaient d'environ 50 millions EUR, soit un montant modeste pour une capitale de cette importance. Un autre indicateur est la part des dépenses publiques locales au sein des dépenses totales du secteur public. D'après les chiffres fournis par le ministère des Finances, cette part était de 24,8 % en 2015, de 23,2 % en 2016 et de 24,3 % en 2017. Ces chiffres peuvent paraître positifs en comparaison avec les autres pays européens, mais il faut se souvenir qu'il n'y a pas de régions dans le pays (hormis l'UTA de Gagaouzie) et que par conséquent 75 % environ des dépenses publiques se font encore au niveau du pouvoir central.

113. Le fait que le système de financement local est insuffisant et insatisfaisant est non seulement une doléance récurrente du CALM et des élus locaux, mais il a aussi été reconnu par des représentants du gouvernement que la délégation a rencontrés à Chişinău. D'après le ministère des Finances, les sources de financement ne sont pas assez diversifiées. Les finances locales souffrent de divers problèmes structurels, comme le manque de ressources pour les investissements et le faible niveau de collecte de recettes propres. La plupart des collectivités locales moldaves sont insuffisamment financées et une large majorité d'entre elles ne collectent pas de ressources propres leur permettant de financer ne serait-ce que leurs coûts de fonctionnement.

114. Les représentants du ministère des Finances ont également indiqué à la délégation que le gouvernement avait pris ces deux dernières années plusieurs initiatives visant à améliorer la situation des finances locales. Par exemple, la loi n° 281 du 16 décembre 2016 a porté de 3 % à 4 % le taux maximal de la taxe sur les biens immobiliers d'habitation, tandis que la loi n° 288 du 15 décembre 2017 a accordé aux collectivités locales le droit de déterminer le degré d'achèvement des constructions à des fins fiscales et le droit de décider ou non d'exonérer certaines personnes de la taxe foncière. Les représentants de ce ministère ont ajouté que les collectivités locales disposaient véritablement d'une marge de discrétion quant à l'utilisation de leurs ressources propres. La définition de priorités et l'affectation des ressources financières disponibles sont du ressort exclusif des collectivités locales. Le faible potentiel financier des

collectivités locales découle du sous-développement de la base économique (contribuables potentiels), dû principalement à l'existence d'un trop grand nombre de collectivités locales trop peu peuplées.

115. Lors de la visite, le ministère des Finances a concédé que la situation n'était pas satisfaisante, soulignant cependant que la situation économique du pays était mauvaise elle aussi, qu'il y avait de hauts niveaux d'évasion fiscale et de corruption et que l'assiette fiscale de nombreuses collectivités locales (en particulier celles de taille petite ou moyenne et celles des régions rurales) était très limitée du fait de la structure économique médiocre du pays. Par conséquent, modifier le cadre réglementaire afin de renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités locales n'apporterait pas de réel changement à la situation, eu égard au faible potentiel fiscal au niveau local. La situation économique des collectivités locales semble donc être prise dans un cercle vicieux : elle est étroitement liée à la situation économique générale du pays, et ne changera pas tant que cette situation ne connaîtra pas d'amélioration significative.

116. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné qu'un nouveau système de finances publiques locales avait été introduit en République de Moldova dans le cadre de la Stratégie nationale de décentralisation, modifiant radicalement le mode de financement des collectivités locales et les transferts entre le budget national et les budgets des collectivités locales de tout niveau. Le gouvernement qualifie ce nouveau système financier de transparent et prévisible, ajoutant qu'il accorde une plus grande autonomie budgétaire aux collectivités locales et contient des mesures d'incitation pour la croissance des recettes locales.

117. Pour ce qui concerne la position des élus locaux sur la question des finances, ils ont unanimement affirmé que d'une manière générale ils étaient très mécontents des modalités actuelles. Premièrement, ils se plaignent du fait que les collectivités locales sont clairement sous-financées et qu'elles dépendent de transferts de l'État. Par exemple, seulement dix villes de Moldova collectent suffisamment de ressources pour payer les salaires de leur personnel. Toutes les autres doivent avoir recours à des transferts de l'État pour rémunérer leurs ressources humaines et pour leurs dépenses de fonctionnement. Deuxièmement, ils se sont plaints que le système actuel de transferts n'était pas satisfaisant, pour des raisons qui seront détaillées ci-dessous. Enfin, dans de trop nombreux cas, la loi attribue de nouvelles compétences aux collectivités locales sans leur allouer dans le même temps des ressources financières nouvelles et adéquates.

118. Enfin, concernant les biens locaux, les collectivités locales moldaves disposent de leurs propres biens, marchandises et actifs. Leur droit de posséder des biens fonciers et immobiliers est pleinement reconnu, et elles peuvent gérer librement leurs biens et actifs. Par exemple, parmi leurs biens figurent les rues, les routes, les parcs, les cimetières, les bâtiments et équipements administratifs, les écoles, les garderies, les centres culturels, les bibliothèques, les équipements sportifs, etc. de leur territoire. L'un des principaux problèmes dans ce domaine, cependant, tient au fait que dans de nombreux endroits les terrains appartenant à la collectivité locale ne sont pas convenablement délimités vis-à-vis des terrains privés ou appartenant à l'État. Par conséquent, les parcelles ne peuvent pas être recensées à des fins fiscales, ce qui engendre pour les collectivités locales une perte importante de ressources propres potentielles.

119. Compte tenu de toutes ces considérations, les rapporteurs concluent à la violation de l'article 9, paragraphes 1, 2 et 4, de la Charte en République de Moldova.

4.8.3. Article 9.3 (analyse et conclusion)

120. Les collectivités locales moldaves de premier niveau peuvent collecter des impôts et redevances locaux, tandis que les collectivités locales de deuxième niveau ne lèvent pas d'impôts mais peuvent collecter des redevances, par exemple pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées.

121. Toutes les collectivités locales reçoivent en outre une part de certains impôts levés par l'État (impôts partagés), dont le plus important est l'impôt sur le revenu des ménages. En réalité, ces « impôts partagés » peuvent être considérés à la fois comme des « transferts » et

comme des « dotations de péréquation » puisque les collectivités locales n'ont absolument aucun pouvoir pour régler, gérer ou collecter ces impôts. Ceux-ci sont de la responsabilité exclusive de l'État, qui les redistribue pour tout ou partie aux collectivités locales.

122. Concernant les impôts et redevances locaux, aux termes de l'article 6, paragraphe 6, du Code des impôts n° 1163 du 24 avril 1997, le système des impôts et redevances locaux inclut : a. la taxe foncière ; b. les taxes sur les ressources naturelles ; c. la taxe sur l'exploitation de terrains ; d. les redevances sur l'organisation de ventes aux enchères et de loteries sur le territoire de la collectivité territoriale ; e. la taxe sur la publicité ; f. la taxe sur l'utilisation de symboles locaux ; g. les taxes sur les établissements commerciaux et/ou la prestation de services ; h. la taxe sur les marchés ; i. la taxe de séjour ; j. la taxe touristique ; k. la taxe sur la prestation de services de transport de passagers sur les voies publiques des municipalités, des villes et des villages ; l. les redevances de stationnement ; m. la taxe pour les propriétaires de chiens ; n. les redevances sur l'assainissement ; o. les redevances unitaires. Cette énumération appelle plusieurs remarques. Premièrement, ces impôts et redevances sont réglementés dans le même texte, sans être clairement distingués. Deuxièmement, cette énumération ne signifie pas que la totalité de ces prélèvements existe dans toutes les collectivités locales moldaves : chacun d'eux n'existe que dans les collectivités locales qui ont décidé de le mettre en place et de le collecter. Troisièmement, l'impôt « local » le plus important est la taxe foncière, qui est probablement en réalité le seul véritable impôt « local » en Moldova : elle est réglementée par une loi nationale, mais les collectivités locales disposent d'une marge de discrétion pour en fixer le taux et pour accorder des exonérations.

123. Concernant la latitude et la marge de manœuvre dont jouissent les collectivités locales pour régler leurs impôts « propres », le système peut de manière succincte être présenté comme suit : a. d'une manière générale le taux des impôts locaux est fixé par la collectivité locale d'après les caractéristiques des objets d'imposition, sans plafonnement de l'impôt. Les collectivités locales peuvent accorder des exonérations supplémentaires ; b. dans le cas de la taxe foncière, le taux exact est établi chaque année par le conseil local, dans la fourchette définie par le Code des impôts. Les collectivités locales (leurs conseils) peuvent aussi accorder des allègements fiscaux supplémentaires sur la taxe foncière (exonérations ou ajournements) dans les conditions définies par l'article 284 du Code des impôts. D'après le ministère des Finances, le gouvernement a proposé récemment plusieurs changements en matière de fiscalité locale, le plus important étant la suppression des plafonds ou des limitations applicables à la taxe foncière. Il semble cependant que les collectivités locales hésitent à augmenter les taux d'imposition.

124. Différents problèmes structurels affectent le système d'imposition locale : a. le manque d'informations sur les contribuables et donc l'évasion fiscale ; b. la non-délimitation de nombreux terrains locaux, dont la propriété est litigieuse, ce qui a un effet dommageable sur la collecte de la taxe foncière ; c. le manque de transactions ou d'événements imposables significatifs, de sorte que les possibilités d'extension de la base fiscale locale sont très limitées ; d. le fait que de nombreux biens fonciers ne sont pas répertoriés dans le cadastre (apparemment, 20 % seulement des actifs locaux auraient été répertoriés auprès de l'Agence du cadastre). De nombreux biens ne sont pas évalués à des fins fiscales, et ne peuvent donc pas être soumis à la taxe foncière.

125. Le système moldave d'imposition locale a de manière récurrente été jugé insuffisant, et la présente visite a montré que la situation structurelle ne s'était pas améliorée. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 9.4 de la Charte ne sont pas respectées.

4.8.5. Article 9.5 (analyse et conclusion)

126. Cette disposition de la Charte porte sur les mesures de péréquation des finances locales, « destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent ». En République de Moldova, le système de péréquation entre les collectivités locales repose sur deux mécanismes :

- Le premier se compose de la part de l'impôt sur le revenu des ménages collecté sur le territoire d'une collectivité locale qui revient à celle-ci. Un quart environ des recettes

totales des collectivités locales proviennent de leur part sur cet impôt, qui est prélevé par l'État. Une part variable de l'impôt collecté par l'État est transférée aux différentes collectivités locales, en fonction de leur catégorie (village, commune, ville, municipalité ou district). Elle peut aller de 20 % à 75 % : dans le cas des villages et des villes qui sont le chef-lieu d'un district, le pourcentage est de 20 % ; dans celui des villes ayant le statut de municipalité, il est de 75 %. Balti en reçoit 45 % et la municipalité de Chişinău 50 %. On voit ainsi qu'une part importante de cet impôt est redistribuée aux collectivités locales ;

- Le second se compose des transferts généraux de péréquation (*de echilibrare*), dont le montant est calculé sur la base d'une formule distincte pour les collectivités locales de premier et deuxième niveaux. Pour les premières (villes et villages), ces transferts sont calculés d'après une formule incluant plusieurs indicateurs : les recettes fiscales par habitant, déterminées d'après le produit de l'impôt sur le revenu des ménages ; la population et la superficie de la collectivité locale. Une attention particulière est accordée dans ce mécanisme aux collectivités locales les plus pauvres, les transferts étant inversement proportionnels à la capacité fiscale par habitant et directement proportionnels à la population et la superficie. Pour les collectivités locales de deuxième niveau (districts-*raioane*), ces transferts sont calculés d'après une formule incluant deux indicateurs : la population et la superficie du district.

127. D'après les représentants du ministère des Finances avec lesquels la délégation s'est entretenue lors de la visite, le système appliqué jusqu'à présent visait essentiellement à maintenir la capacité financière des collectivités locales, reposant sur les principes de la décentralisation, de la cohésion (solidarité) territoriale et de l'adéquation entre les ressources et les compétences des collectivités locales. Le nouveau système de finances publiques locales permettrait à une très large majorité de collectivités locales de maintenir leur capacité financière au moins au niveau atteint dans l'ancien système budgétaire local.

128. Compte tenu de ces faits, les rapporteurs concluent, bien que le système puisse être amélioré, que l'article 9, paragraphe 5, de la Charte est respecté en République de Moldova.

4.8.6. Article 9.6 (analyse et conclusion)

129. Aux termes de cette disposition de la Charte, les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. D'après le CALM et divers autres dirigeants et représentants locaux, le pouvoir central ne consulte pas les collectivités locales sur les modalités de l'attribution des ressources redistribuées. Les collectivités locales moldaves ne sont pas consultées par les organes et institutions de l'État concernant leur financement. Le dispositif général de consultation et de participation des collectivités locales a déjà été présenté, et qualifié de globalement insatisfaisant (voir le point 4.3.6 ci-dessus). Ce même manque de consultation est inévitablement constaté dans un domaine aussi sensible que celui du financement.

130. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 9, paragraphe 6, de la Charte n'est pas respecté en République de Moldova.

4.8.7. Article 9.7 (analyse et conclusion)

131. Comme on l'a vu, les dotations et transferts provenant du budget de l'État constituent la principale source de recettes des collectivités locales moldaves. Ils se répartissent en deux grandes catégories : les transferts à vocation générale et les transferts à vocation spécifique. Pour les quatre dernières années, les chiffres concernant les transferts totaux accordés par l'État aux budgets locaux se décomposent comme suit :

- en 2015, le montant total des transferts a été de 7 504 millions de lei, dont 852,9 millions de lei (11,4 %) de transferts à vocation générale (*echilibrum*) et 6 651,1 millions de lei (88,6 %) de transferts à vocation spécifique (réservés) ;
- en 2016, le montant total des transferts a été de 8 263,7 millions de lei, dont 1 082,6 millions de lei (13,1 %) de transferts à vocation générale (*echilibrum*) et 7 181,1 millions de lei (86,9 %) de transferts à vocation spécifique (réservés) ;

- en 2017, le montant total des transferts a été de 9 552,5 millions de lei, dont 1 082,6 millions de lei (12,7 %) de transferts à vocation générale (*echilibrium*) et 8 341,4 millions de lei (87,3 %) de transferts à vocation spécifique (réservés).

132. Les chiffres ci-dessus semblent indiquer que la plus grande partie des transferts accordés par l'État sont réservés à une utilisation spécifique. Les dotations spécifiques accordées aux collectivités locales peuvent provenir de différents fonds spéciaux : *a.* le fonds de développement régional ; *b.* le fonds pour l'environnement ; *c.* le fonds pour l'efficacité énergétique ; *d.* le fonds spécial pour la construction et l'entretien des routes, sur lequel les *raions* reçoivent des financements sur la base d'un montant par kilomètre de route. Les collectivités locales n'ont aucun pouvoir de décision concernant ces transferts, et les dispositifs en vigueur ne satisfont donc pas aux dispositions de l'article 9.7 de la Charte.

133. D'après les représentants des collectivités locales, celles-ci ne participent pas aux décisions concernant ces financements, puisqu'ils sont accordés au cas par cas par les ministères compétents sur la base de critères qui ne sont ni lisibles, ni stables, ni transparents. Le CALM et plusieurs dirigeants locaux se sont plaints de manière récurrente du fait que les collectivités locales sont clairement sous-financées et qu'elles dépendent des transferts accordés par l'État. Ils ont affirmé également que le système actuel de transferts n'est pas non plus satisfaisant, pour deux raisons essentielles : premièrement, la plupart des transferts sont réservés, au sens où ils sont accordés en vue d'une utilisation spécifique (par exemple le versement du salaire des enseignants de la collectivité locale) ; deuxièmement, lorsque des transferts sont destinés à financer de nouveaux investissements dans des infrastructures, de nouveaux équipements ou le pavage de rues ou de routes, le système manque de transparence et serait politisé, au sens où un maire membre du parti politique au pouvoir (le Parti démocrate) aurait plus de chances d'obtenir un financement qu'un maire d'un autre parti. Bien que cette deuxième affirmation ne puisse pas être formellement démontrée au moyen de données factuelles, la première semble plausible, au vu des chiffres fournis par le ministère des Finances.

134. Les responsables gouvernementaux ont contesté les affirmations du CALM. D'une part, ils ont affirmé que la part des recettes propres des collectivités locales était restée relativement stable au fil des années. D'autre part, ils ont expliqué que l'absence de discrétion pour l'utilisation des transferts à vocation spécifique était prévue par la législation. La loi sur les finances publiques locales définit les « transferts à vocation spécifique » comme étant des ressources financières accordées sur le budget de l'État, subordonnées et liées à l'exercice de fonctions publiques ou à d'autres fins spécifiques. Aux termes d'une autre disposition de cette même loi, de tels transferts ne peuvent être utilisés que pour une fin spécifique et prédéterminée, faute de quoi ils doivent être restitués au budget de l'État. Cela étant, ces réponses du gouvernement ne démentent pas la gravité de la situation telle qu'elle ressort des chiffres éloquentes cités ci-dessus.

135. Par conséquent, les rapporteurs concluent à la violation de l'article 9.7 de la Charte en République de Moldova.

4.8.8. Article 9.8 (analyse et conclusion)

136. Aux termes de cette disposition de la Charte, afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

137. Les collectivités locales moldaves ont recours à l'emprunt auprès d'institutions bancaires privées ou publiques. La loi n° 397/2003 sur les finances publiques locales les autorise à emprunter à des fins d'investissement, tant dans le pays qu'à l'étranger, ainsi qu'à accorder des garanties sur les prêts aux entreprises municipales. Cependant, d'après la loi n° 419/2006 sur la dette publique et les garanties de l'État, les collectivités locales doivent obtenir l'accord préalable du ministère des Finances avant tout emprunt (d'une durée d'un an ou plus). Entre 2016 et 2018, huit collectivités locales ont reçu l'accord du ministère des Finances pour contracter des emprunts auprès d'institutions bancaires et trois se sont vu refuser cet accord.

138. Si une collectivité locale présente des retards de paiement sur une dette en cours, elle ne peut pas contracter de nouvel emprunt, sauf aux fins de restructuration des engagements impayés. De plus, les opérations de crédit des collectivités locales telles que le service de la dette, incluant le remboursement du principal et des intérêts des dettes en cours, sont plafonnées (20 % des recettes locales annuelles). Cet amendement à la loi (adopté en 2014) correspond à la volonté du gouvernement de garantir la conformité de l'endettement local avec les normes internationales, et répond aussi aux recommandations formulées par les missions de la Banque mondiale et les experts de l'UE. De plus, les collectivités locales sont tenues de tenir un registre de leur endettement et un registre des garanties, afin de garder la trace de leurs obligations directes et conditionnelles.

139. D'après les dispositions de la loi n° 419, le ministère des Finances surveille la situation de la dette publique. Toutes les entités publiques (y compris les collectivités locales) doivent par conséquent adresser au ministère des Finances, sur une base trimestrielle, les informations nécessaires pour surveiller les emprunts publics contractés, leur décaissement et leur remboursement. Le ministère remet ensuite au gouvernement et au parlement un rapport trimestriel et un rapport annuel sur la situation de l'endettement public. Ces rapports sont publiés sur le site web du ministère. Au 31 mars 2018, la dette des collectivités locales représentait 0,23 % du PIB.

140. Lors de la visite, il a été indiqué à la délégation que si les collectivités locales ont effectivement accès au marché national des capitaux dans les limites de la loi, il est rare qu'elles empruntent auprès du secteur public, les taux d'intérêts étant extrêmement élevés dans le pays (entre 10 % et 20 %) et donc dissuasifs. De plus, les institutions bancaires sont pleinement conscientes de la situation financière de la plupart des collectivités locales moldaves et savent donc que leur capacité de trésorerie et leur marge de manœuvre pour rembourser des emprunts sont très limitées. Le marché national des capitaux n'est donc pas une source de financement fréquente pour les collectivités locales de Moldova.

141. Par conséquent, et compte tenu de la situation économique du pays, les rapporteurs estiment que l'article 9.8 est respecté en République de Moldova.

4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales (analyse paragraphe par paragraphe)

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

4.9.1. Article 10.1 (analyse et conclusion)

142. Aux termes de cette disposition de la Charte, relative à la coopération intercommunale, les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. En République de Moldova, l'ordre juridique interne garantit pleinement le droit des collectivités locales de s'associer entre elles et de former des plateformes et structures communes en vue d'assurer conjointement des services locaux. Ainsi, les collectivités locales (villes) peuvent librement s'associer avec d'autres pour la prestation conjointe de services. Cette possibilité est principalement utilisée dans le domaine des services collectifs (approvisionnement en eau, traitement des déchets, entretien des routes, etc.). Le fondement légal de la coopération intercommunale est la loi n° 436/2006 sur l'administration publique locale, dont l'article 14 régit les compétences des conseils locaux et dispose que les collectivités locales peuvent, dans les conditions fixées par la loi, « former une association avec d'autres autorités publiques locales, y compris à l'étranger, pour mener des travaux, assurer des services d'intérêt public et défendre les intérêts de collectivités locales,

ainsi que coopérer avec des entreprises ou des ONG, moldaves ou étrangères, en vue de mettre en œuvre des actions et des travaux d'intérêt commun ».

143. L'article 5 de la loi n° 435/2006, relative à la décentralisation administrative, dispose également que les collectivités locales peuvent coopérer en vue de la mise en œuvre de leurs compétences, en créant des services et des activités conjoints. De fait, les villes établissent fréquemment des entreprises municipales conjointes ou des sociétés par actions, dont toutes les communes participantes sont fondatrices.

144. Bien que la coopération intercommunale soit une réalité en Moldova et qu'il existe un certain nombre de projets conjoints, elle n'est cependant pas très développée en comparaison avec les moyennes européennes. La coopération intercommunale semble se heurter à certains problèmes, parmi lesquels une conception partisane de la politique : il a été indiqué à la délégation que dans de nombreux cas des maires n'étaient pas prêts à coopérer avec les villes voisines si elles étaient dirigées par un parti politique différent. Le ministère de l'Agriculture et du Développement régional encourage activement les collectivités locales à coopérer entre elles et à créer des entreprises intercommunales. De plus, le gouvernement a amendé récemment la réglementation-type relative aux entreprises municipales afin de permettre à plusieurs communes de créer des entreprises municipales conjointes.

145. Par conséquent, l'article 10.1 de la Charte est respecté en République de Moldova.

4.9.2. Article 10.2 (analyse et conclusion)

146. « Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État. »

147. En République de Moldova, les collectivités locales ont le droit de créer des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs, ainsi que d'adhérer aux associations existantes ou de s'en retirer. Les collectivités locales moldaves sont également libres d'adhérer à des associations internationales de collectivités locales. Il existe dans le pays une association générale de collectivités locales, le « *Congresul autoritatilor locale si regionale din Moldova* » (CALM), c'est-à-dire littéralement le « Congrès des autorités locales et régionales de Moldova ».

148. Reposant sur le principe de la libre adhésion, le CALM a été fondé dans les années 1990 et réunit actuellement quelque 800 collectivités locales de premier ou deuxième niveau, sur un total de 898. Le CALM est de très loin la plus importante association nationale chargée de défendre et de représenter les intérêts des collectivités locales. Il a pour rôle d'être l'intermédiaire des collectivités locales dans le dialogue avec le gouvernement et œuvre à la défense des intérêts locaux. Outre ses tâches purement représentatives, le CALM assure diverses activités d'intérêt commun et apporte une aide aux collectivités locales, notamment sous la forme de conseils juridiques ou budgétaires et d'un soutien technique.

149. Outre le CALM, d'autres réseaux ou dispositifs de coopération – plus ou moins officiels et significatifs – existent entre les collectivités locales du pays, comme l'Association des conseils de district ou l'Association des maires, mais leur influence sociale et politique est bien moindre que celle du CALM. La délégation a également rencontré ces associations et réseaux (voir le programme de la visite en annexe).

150. Par conséquent, l'article 10.2 de la Charte est respecté en République de Moldova.

4.9.3. Article 10.3 (analyse et conclusion)

151. Cette disposition de la Charte, relative à la coopération transfrontalière, prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États. La possibilité pour les collectivités locales moldaves de coopérer avec leurs homologues d'autres États est reconnue dans la législation moldave sur l'administration locale. Notamment, l'article 14.1 de la loi n° 436/2006 sur l'administration locale permet la coopération avec des communes de pays étrangers : les conseils locaux peuvent établir des projets de

coopération, y compris transfrontaliers, et des jumelages avec des communes d'autres pays. Dans la pratique, il existe de nombreux projets et activités impliquant une coopération transfrontalière, en particulier dans le cadre des programmes de coopération transfrontalière soutenus par l'UE (Moldova, Ukraine, Roumanie). La législation roumaine permet aux communes de Roumanie de financer, sur leur budget local, des projets conjoints avec des communes de Moldova. Ce dispositif est une autre manière de mettre en œuvre la coopération transfrontalière entre les collectivités locales, facilitée par l'histoire commune des deux pays.

152. Comme on l'a vu, la République de Moldova a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale. Toutefois, elle n'a pas encore signé le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

153. Par conséquent, l'article 10.3 de la Charte est également respecté en République de Moldova.

4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale (analyse et conclusion)

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

154. L'analyse de la protection légale de l'autonomie locale en République de Moldova doit porter sur deux aspects distincts : l'accès aux juridictions ordinaires et l'accès à la Cour constitutionnelle pour défendre le principe de l'autonomie locale. Concernant le premier aspect, les collectivités locales moldaves ont bien qualité pour agir devant les tribunaux en vue de défendre leurs droits, leurs biens et leurs intérêts, exactement au même titre que n'importe quelle autre personne morale. Par conséquent, les villes, les villages, les municipalités et les districts ont accès aux tribunaux ordinaires, devant lesquels ils peuvent faire valoir leurs droits et intérêts. La délégation n'a eu connaissance à ce sujet d'aucune doléance de la part de dirigeants ou de représentants des collectivités locales.

155. La Cour constitutionnelle est régie par les articles 134 et suivants de la Constitution, selon lesquels elle est « l'unique autorité de juridiction constitutionnelle de la République de Moldova ». Entre autres fonctions, elle exerce le contrôle de constitutionnalité des lois et décisions du Parlement, des décrets du Président et des décisions et arrêtés du Gouvernement. La Cour constitutionnelle de Moldova suit le type de juridiction constitutionnelle « kelsénien », consistant en un contrôle concentré et abstrait de la constitutionnalité des lois et réglementations, apte à garantir que l'ordre juridique interne ne comprend que des normes conformes à la Constitution.

156. Actuellement, les collectivités locales moldaves disposent aussi d'un droit de recours devant la Cour constitutionnelle si elles estiment qu'un texte législatif ou une réglementation gouvernementale néglige, ignore ou viole le principe constitutionnel et légal de l'autonomie locale. Elles ont cette possibilité depuis 2016, en vertu d'un amendement à l'article 25 de la loi relative à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova (loi n° 24). Précisément, cet amendement est entré en vigueur le 15 avril 2016.

157. Le système permet désormais à tout conseil d'une collectivité locale de premier ou deuxième niveau, ainsi qu'à l'Assemblée du Peuple de Gagaouzie (*Gagauz Yeri*), de saisir la Cour constitutionnelle sur des questions d'autonomie locale afin qu'elle procède à un contrôle de constitutionnalité. Cette possibilité porte sur les lois et réglementations adoptées par le Parlement ou le Gouvernement, et elle est ouverte à tout conseil, même s'il n'est pas le seul organe visé par l'acte juridique en question. Pour cette raison, l'amendement susmentionné

doit être salué comme une innovation très positive, d'autant plus que dans la plupart des pays d'Europe les collectivités locales ne disposent pas de cette possibilité à titre individuel.

158. Cela ne signifie pas qu'avant 2016 la Cour constitutionnelle ne pouvait pas statuer sur des recours portant sur une supposée violation du principe de l'autonomie locale. De fait, la Cour a rendu plusieurs décisions sur cette question, les membres individuels du Parlement ou les groupes parlementaires ayant toujours eu le droit de déposer des recours devant la Cour constitutionnelle, une possibilité dont certains d'entre eux ont usé pour contester des textes législatifs. Paradoxalement, depuis l'amendement de 2016 aucune collectivité locale n'a utilisé la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle. Autrement dit, depuis 2016 les collectivités locales n'ont déposé aucun recours devant la Cour et, au moment de la visite de suivi, aucune affaire introduite par un conseil de collectivité locale n'était en instance devant la Cour. Par conséquent, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant l'autonomie locale découle intégralement de recours introduits par d'autres demandeurs que des collectivités locales, en l'occurrence des membres du Parlement. Certaines de ces décisions ont été rendues dans le contexte de questions d'inconstitutionnalité.

159. Dans les recours introduits devant la Cour constitutionnelle, le principal grief était qu'il y avait eu violation non pas de la Charte mais de l'article 109 ou 112 de la Constitution (ou de son article 111 pour les litiges concernant l'UTA de Gagaouzie). Il est considéré qu'il ne peut pas y avoir violation de la Charte indépendamment du principe de l'autonomie locale énoncé dans ces dispositions constitutionnelles. Cette position est liée à la question de la valeur de la Charte dans l'ordre juridique moldave, mentionnée ci-dessus au point 3.3. La Charte est un traité international qui a été ratifié par la Moldova et fait partie intégrante de son ordre juridique interne. En vertu du droit constitutionnel moldave, la primauté directe et invocable du droit international sur la législation nationale n'est reconnue que dans le domaine des droits de l'homme : par exemple, en cas de contradiction, des conventions internationales comme la Convention européenne des droits de l'homme priment. Par conséquent, les traités internationaux en eux-mêmes ne priment pas sur la Constitution moldave : ils ont un caractère infraconstitutionnel, mais aussi une autorité supérieure à la législation ordinaire.

160. Ainsi, la Cour constitutionnelle peut vérifier si les lois et réglementations applicables aux collectivités locales sont contraires à la Constitution et au principe de l'autonomie locale énoncé dans celle-ci (et par extension dans la Charte), en lien avec l'article 8 de la Constitution relatif au respect des traités internationaux. La Cour constitutionnelle a ainsi rendu plusieurs décisions mettant en jeu le principe de l'autonomie locale ou celui de la décentralisation. La jurisprudence à ce sujet n'est pas très abondante, et les questions d'autonomie locale y figurent principalement dans les *obiter dicta*, plutôt que dans le *ratio decidendi* des décisions. Nonobstant ces réserves, les affaires et décisions suivantes méritent d'être citées :

- Décision 19/2013 sur les incompatibilités relatives aux élus locaux et décision 36/1998 sur l'autonomie locale : dans ces deux décisions, la Cour constitutionnelle a déclaré que l'administration publique locale joue un rôle important pour le développement des unités territoriales administratives et pour garantir le fonctionnement des services publics. Par conséquent, elles doivent être considérées comme l'un des fondements du système constitutionnel et être protégées en tant que telles ;
- Décision 99/2004 : la Cour constitutionnelle a précisé les caractéristiques spécifiques de la décentralisation administrative ;
- Décision 2/2014, relative à l'autonomie budgétaire (montant des impôts locaux) ;
- Décisions 36/1998 et 13/2002 : la Cour constitutionnelle précise la signification et le contenu de l'autonomie locale, et la nécessité de la protéger ;
- Décision 89/2017 : la Cour constitutionnelle examine l'un des aspects les plus controversés du paysage actuel de la démocratie locale moldave, à savoir la possibilité pour un tribunal de suspendre un maire faisant l'objet d'une enquête pénale ouverte par le ministère public (*dossar penale*). La Cour a analysé la constitutionnalité d'une telle suspension, examiné attentivement la loi relative à cette mesure et conclu que la suspension d'un maire faisant l'objet d'une enquête pénale n'était pas contraire à la Constitution, puisqu'elle était une mesure proportionnée et justifiée, n'ayant pas un caractère punitif mais préventif ;
- Décision JCCM M 13/2002 sur la constitutionnalité des référendums locaux de révocation d'un maire. La Cour a considéré, sachant qu'aux termes de la Constitution le maire est élu

par les citoyens, que ce sont donc ces derniers (la population locale) qui ont compétence, aux termes de la loi, pour décider de la révocation du maire.

161. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 11 de la Charte sont respectées en République de Moldova.

5. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

5.1. Historique : principaux faits récents concernant la démocratie régionale

162. En République de Moldova, le terme « région » est employé dans deux contextes. D'une part, le pays compte six régions de développement économique (Nord, Centre, Sud, Chişinău, UTA de Gagaouzie et la région transnistrienne de Moldova). Il s'agit de divisions purement territoriales instaurées aux fins de la conception et de la mise en œuvre des plans et projets de développement régional. Ce ne sont donc pas des entités administratives distinctes et elles ne seront pas examinées dans le présent rapport. D'autre part, le terme est aussi utilisé pour désigner la Gagaouzie, qui d'après la législation moldave est une « unité territoriale autonome » et peut être décrite comme une véritable région, et d'ailleurs la seule du pays.

163. Après l'effondrement de l'Union soviétique et la déclaration d'indépendance de la République de Moldova, la jeune république a connu deux graves conflits territoriaux : la Gagaouzie et la région transnistrienne de Moldova (rive orientale du fleuve Dniestr) ont toutes deux déclaré leur indépendance en 1991. Le deuxième conflit n'est toujours pas réglé, avec un territoire qui s'est autoproclamé État indépendant, n'a presque aucune reconnaissance internationale, mais échappe au contrôle des autorités de Chişinău. Pour cette raison, le sujet ne sera pas traité dans le présent rapport. La Gagaouzie (en gagaouze : *Gagauz Yeri*) a également déclaré son indépendance le 19 août 1991. Après plusieurs initiatives politiques, la région a été réincorporée dans le pays en 1994 et le Parlement de la République de Moldova a adopté la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie. Le cadre politique actuel de la Gagaouzie constitue ainsi un compromis destiné à résoudre un conflit territorial difficile. Le statut de la Gagaouzie et les modalités politiques de son autonomie ont fait – et font encore dans une certaine mesure – l'objet de multiples dissensions et discussions politiques. La Gagaouzie est maintenant une « unité territoriale autonome » (ATU), dotée de trois langues officielles (le roumain, le gagaouze et le russe). La majorité de ses habitants sont d'origine ethnique gagaouze.

5.2. Dispositif constitutionnel de la démocratie régionale

164. L'existence et l'autonomie de l'UTA de Gagaouzie sont expressément reconnues dans l'article 111 de la Constitution moldave, une longue disposition composée de sept alinéas. L'article 111.1 définit la Gagaouzie comme une « unité territoriale autonome dotée d'un statut spécial et représentant une forme d'autodétermination des Gagaouzes ». Bien qu'il soit indiqué qu'elle « constitue une partie intégrante et inaliénable de la République de Moldova », la Constitution dispose expressément que la Gagaouzie « décide de manière indépendante de ses affaires politiques, économiques et culturelles, dans les limites de ses compétences, conformément aux dispositions de la Constitution de la République de Moldova et dans l'intérêt de l'ensemble de la société ».

165. Les dimensions organique, structurelle et fonctionnelle de l'autonomie régionale de la Gagaouzie sont réglementées dans une loi spécifique, qui a le caractère d'une loi organique et ne peut donc être amendée que par un vote des trois cinquièmes des membres élus du Parlement moldave. La loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie dispose que celle-ci (*Gagauz Yeri*) est une entité territoriale autonome dotée d'un statut spécial qui, sous une forme d'autodétermination des Gagaouzes, fait partie intégrante de la République de Moldova (article 1.1). L'article 1.2 de cette loi proclame également l'autonomie de ce territoire : « [l]a Gagaouzie décide de manière indépendante, dans l'intérêt de l'ensemble de sa population, des questions politiques, économiques et culturelles, dans les limites de ses compétences ». L'autonomie de la Gagaouzie est extrêmement particulière et comporte une forte composante politique, puisque les dispositions en vigueur n'impliquent pas de la part des Gagaouzes un

renoncement à leur droit à l'autodétermination. C'est ce qu'affirme expressément l'article 1.4 de la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie, selon lequel « [e]n cas de changement de statut de la République de Moldova en tant qu'État indépendant, les Gagaouzes disposent d'un droit d'autodétermination externe ».

166. Aux termes de l'article 2 de la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie, « [l]a Gagaouzie est gouvernée sur la base de la Constitution de la République de Moldova, de la présente loi et des autres lois de la République de Moldova (sauf exceptions précisées dans la présente loi), des réglementations de la Gagaouzie et des actes normatifs de l'Assemblée du Peuple (*Halc Topluşu*) de la Gagaouzie, conformes à la Constitution et la législation de la République de Moldova ». On voit par conséquent que l'autonomie de la Gagaouzie est reconnue, proclamée et protégée par la Constitution et la loi organique sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie, laquelle ne peut être modifiée qu'en application de procédures et de majorités parlementaires strictes. La Cour constitutionnelle a établi que la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie avait la même force juridique que n'importe quelle autre loi organique. Par conséquent, de nombreuses lois organiques ultérieures ont modifié les compétences de la Gagaouzie, ce qui pose problème du point de vue de la démocratie régionale. Une autre norme importante est le Code juridique de la Gagaouzie, texte législatif régional complémentaire des dispositions contenues dans la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie.

5.3. Organisation interne

167. L'article 111.3 de la Constitution dispose que « [d]ans l'unité territoriale autonome de Gagaouzie, les organes représentatif et exécutif fonctionnent conformément à la loi ». Le statut de la Gagaouzie régit ces deux types d'organes (tandis que le pouvoir judiciaire est une compétence nationale exclusive). Il existe un organe représentatif, appelé l'Assemblée du Peuple (*Halc Topluşu*) de Gagaouzie. Ses membres sont élus tous les quatre ans par les habitants de la région au suffrage direct. L'Assemblée du Peuple est dotée de pouvoirs législatifs dans son domaine de compétence, ainsi que de quelques autres pouvoirs spéciaux. Par exemple, si la réglementation nationale empiète sur le domaine de compétence de la Gagaouzie, l'Assemblée dispose d'un droit de recours devant la Cour constitutionnelle de Moldova.

168. La plus haute autorité exécutive de Gagaouzie est le gouverneur, ou *Bashkan* (en gagaouze : *Başkan*), qui est également élu démocratiquement tous les quatre ans. Irina Vlah, que la délégation a rencontrée lors de la visite de suivi, a été élue *Bashkan* de Gagaouzie le 23 mars 2015.

5.4. Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, sous l'angle du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale

5.4.1. Compétences régionales

169. Les compétences de l'UTA de Gagaouzie ne sont pas réglementées par la Constitution, mais par la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie. Elles peuvent être d'ordre législatif ou exécutif. Concernant les premières, l'Assemblée du Peuple est dotée de pouvoirs législatifs dans son domaine de compétences. D'après le statut de la Gagaouzie, ce domaine inclut l'éducation, la culture, la protection de l'environnement, le développement local, les questions budgétaires et fiscales, la sécurité sociale et les questions d'administration territoriale. En outre, l'Assemblée du Peuple est autorisée à participer à la formulation de la politique intérieure et étrangère de la Moldova.

170. Concernant les compétences exécutives, le Gouvernement de Gagaouzie met en œuvre et exécute les lois et réglementations régionales, et exerce en outre les compétences assignées à la région par le statut de la Gagaouzie ou par la législation moldave générale (par exemple la santé). La Gagaouzie possède ses propres drapeau et armoiries officiels. La Gagaouzie dispose à la fois de ressources administratives et de moyens financiers pour mettre en œuvre son autonomie.

171. Les autorités gagaouzes ont indiqué à la délégation qu'elles étaient dans l'ensemble satisfaites de leurs compétences statutaires. Elles ne demandent pas plus de compétences, mais elles veulent exercer effectivement celles qui leur sont déjà reconnues, ce qui n'est pas toujours le cas.

172. Les compétences de la Gagaouzie satisfont amplement aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale. Toutefois, il convient de noter que ces compétences ne sont pas clairement délimitées. La loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie est imprécise, de sorte qu'un grand nombre de lois adoptées par la Gagaouzie sont contestées devant les tribunaux et annulées. Cette situation est une source de tensions politiques entre Comrat et Chişinău

5.4.2. Relations avec les autres collectivités territoriales infranationales

173. Le territoire de l'UTA de Gagaouzie comprend trois villes (dont une ayant le statut de municipalité) et 23 communes. Il compte aussi trois districts (*raioane*). La plus grande ville est Comrat, qui est aussi la capitale de la région.

174. Outre son statut d'autonomie, l'UTA de Gagaouzie dispose aussi de compétences en matière d'administration locale. Par conséquent, l'intermédiaire naturel des collectivités locales de Gagaouzie, dans leurs activités quotidiennes, n'est pas le gouvernement central mais le gouvernement régional. Par exemple, dans la plupart des cas de nouveaux investissements et projets, les maires des collectivités locales de Gagaouzie (au nombre de 26) doivent s'adresser à l'exécutif régional et non aux ministères correspondants à Chişinău. De plus, le pouvoir régional transfère ordinairement 50 % du budget total de la région aux collectivités locales à des fins d'investissements. D'après la *Bashkan*, le dialogue et la coopération avec ces collectivités locales sont positifs, et dans la pratique les collectivités locales jouissent d'une autonomie et d'une liberté plus grandes en Gagaouzie que dans le reste du pays.

175. À ce sujet, il est à souligner que le paysage politique local de la Gagaouzie est un peu différent de celui du reste du pays, où la majorité des maires actuels sont affiliés au Parti démocrate, tandis qu'il n'y a aucun maire de ce parti ni du Parti socialiste en Gagaouzie. Par conséquent, le pouvoir régional et les collectivités locales jouissent d'une excellente entente politique.

176. Cet aspect du Cadre de référence pour la démocratie régionale est donc respecté par l'UTA de Gagaouzie.

5.4.3. Association à la prise des décisions de l'État

177. Comme on l'a vu, l'Assemblée du Peuple dispose d'une compétence spécifique qui n'est pas souvent accordée à des autorités régionales, à savoir celle de participer à la définition des politiques intérieures et étrangères de la République de Moldova. Cela signifie que l'organe législatif de l'UTA de Gagaouzie peut intervenir dans la formulation et la prise de décision sur les questions d'intérêt général et national. Cependant, d'après nos interlocuteurs, cette disposition légale n'est pas pleinement appliquée dans les faits. D'autres mécanismes garantissent l'implication et la participation effectives de la Gagaouzie dans les procédures décisionnelles au niveau de l'État. Tout d'abord, la *Bashkan* dispose d'un bureau et de personnel à proximité du gouvernement, puisque ce bureau est situé dans un bâtiment accueillant aussi plusieurs ministères. Le sentiment de proximité physique est donc très fort entre les exécutifs de Chişinău et Comrat. La *Bashkan* est membre d'office du Gouvernement de Moldova, ce qui signifie qu'elle a le droit de participer à toutes ses réunions. Elle peut intervenir lors des débats et dispose du droit de vote.

178. Un autre mécanisme utile pour garantir la participation de la Gagaouzie aux décisions de l'État est le groupe de travail officiel sur la Gagaouzie, une commission interparlementaire créée début 2016 et constituée de membres du Parlement moldave et de l'Assemblée du Peuple de Gagaouzie. Ce groupe peut adopter des propositions de loi visant à garantir l'exercice effectif des compétences autonomes de la Gagaouzie et à renforcer le statut de l'UTA au sein de la République de Moldova. Ces propositions, une fois approuvées par l'Assemblée du Peuple de Gagaouzie, sont transmises au Parlement national de Moldova, pour

examen et approbation éventuel. D'après les interlocuteurs rencontrés par la délégation, le dialogue établi au sein de ce groupe a sensiblement amélioré les relations entre Chişinău et Comrat. En juillet 2016, le groupe a approuvé 21 décisions portant sur l'exercice des compétences socio-économiques de la Gagaouzie (par exemple la création d'une Agence pour le développement régional en Gagaouzie et la promotion d'un Programme quadriennal sur le développement socio-économique de la région). Le groupe a aussi voté une recommandation d'amendement à l'article 27 de la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie, visant à garantir qu'aucune modification ne puisse être apportée à cette loi sans que l'Assemblée du Peuple de Gagaouzie y ait préalablement donné son consentement exprès. Cependant, ce projet de texte est encore en cours d'examen par le Parlement et il n'est pas certain qu'il soit adopté.

179. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné que le renforcement du dialogue direct, systématique et institutionnalisé entre les autorités centrales et territoriales, y compris l'UTA de Gagaouzie, était l'un des principaux objectifs de gouvernance.

180. Cependant, les autorités gagaouzes ont exprimé plusieurs doléances concernant la situation du dialogue interterritorial, sans lien direct avec l'existence du groupe de travail et d'autres mécanismes pour un tel dialogue. Premièrement, ils ont affirmé que les autorités de l'État adoptaient régulièrement des lois et réglementations sans tenir compte des intérêts de la Gagaouzie et qu'il n'y avait aucune consultation des autorités gagaouzes sur un certain nombre de projets de lois ou de réglementations touchant de manière directe ou indirecte aux intérêts ou aux compétences de la Gagaouzie. Ils se sont plaints également du fait que les propositions de loi n'étaient adressées aux autorités gagaouzes que très tardivement, parfois même le jour où la réglementation ou décision gouvernementale était censée être adoptée au Conseil des ministres, ce qui dans les faits exclut toute véritable consultation. Enfin, ils ont affirmé qu'une très large majorité des propositions adoptées par le groupe de travail étaient lourdement amendées au Parlement, malgré les garanties que ce ne serait pas le cas. Certaines autres propositions ont été renvoyées par le Président de la République devant le Parlement, où elles restent bloquées.

181. Compte tenu de ces éléments, la délégation considère que cet aspect de l'autonomie régionale de la Gagaouzie est conforme aux dispositions du Cadre de référence pour la démocratie régionale, bien que la situation puisse à l'évidence être améliorée.

5.4.4. Contrôle des autorités régionales par celles de l'État

182. L'article 111.6 de la Constitution dispose que « [l]e gouvernement, conformément à la loi, exerce un contrôle sur le respect de la législation de la République de Moldova au sein de l'UTA de Gagaouzie ».

183. Les autorités de l'État contrôlent les activités des organes régionaux de diverses manières. D'une part, le bureau de lutte contre la corruption est habilité à enquêter sur les autorités de l'administration régionale, de même que le ministère public. D'autre part, la Cour des comptes de l'État a également compétence pour contrôler l'activité financière des organes régionaux, selon les mêmes modalités que celles qui ont été décrites précédemment concernant les collectivités locales. Mis à part ces moyens de contrôle plus ou moins extraordinaires, les autorités et organes gagaouzes ne font pas l'objet d'un contrôle ou d'un suivi régulier de la part des autorités centrales, et les autorités régionales sont autonomes dans leurs activités quotidiennes, leurs décisions budgétaires et financières et leurs actes normatifs et réglementaires.

184. La forme de contrôle la plus critiquée par les représentants gagaouzes est le fait que le pouvoir central peut tenter de faire annuler des lois approuvées par la Gagaouzie si les autorités de l'État considèrent que l'assemblée gagaouze a outrepassé ses pouvoirs. Il appartient au bureau territorial de la Chancellerie d'État de contester la loi ou décision locale concernée devant les juridictions ordinaires.

185. Compte tenu des éléments ci-dessus, cet aspect de la démocratie régionale en Moldova est conforme au Cadre de référence pour la démocratie régionale.

5.4.5. Protection de l'autonomie régionale

186. Comme on l'a vu, l'autonomie régionale de l'UTA de Gagaouzie est proclamée et protégée par la Constitution. Par conséquent, toutes les autorités politiques de la République de Moldova ont l'obligation de respecter cette autonomie. En cas de litige, la Cour constitutionnelle joue un rôle déterminant dans la protection de l'autonomie régionale de la Gagaouzie. Ainsi, lorsque les autorités de l'État adoptent des lois ou réglementations qui, de l'avis des autorités gagaouzes, portent atteinte aux compétences régionales, ces dernières autorités ont le droit de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle. L'instance ayant qualité pour agir dans ces cas n'est pas le *Bashkan* mais l'assemblée régionale.

187. Les représentants gagaouzes ont cité plusieurs exemples de conflits actuels. Le premier concerne la protection de l'environnement : le Parlement moldave a adopté une loi instaurant une agence nationale pour l'environnement, bien que la Gagaouzie dispose d'une compétence exclusive pour la protection de l'environnement. Les autorités gagaouzes affirment par conséquent que cette loi empiète sur les compétences régionales exclusives dans ce domaine. Deuxièmement, bien que la loi prévoit que la Gagaouzie doit avoir sa propre administration fiscale, le pouvoir central a établi une administration fiscale unique pour tout le pays, centralisant ainsi cette administration financière essentielle. Enfin, les représentants gagaouzes se plaignent du fait que les forces de police dépendent exclusivement de Chişinău, tandis qu'aux termes de la loi il devrait y avoir une double dépendance pour les forces de police présentes en Gagaouzie (Chişinău et Comrat).

188. Ainsi, la législation moldave fournit une procédure juridique et un droit de recours effectifs permettant à la Gagaouzie de demander la protection de son autonomie vis-à-vis de toute atteinte injustifiée et inconstitutionnelle de la part du gouvernement ou du parlement central.

189. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que cet aspect de l'administration régionale est conforme aux dispositions du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

5.4.6. Droit d'association

190. Le droit d'association de l'UTA de Gagaouzie avec d'autres régions n'est pas expressément reconnu dans la législation moldave, du fait qu'il n'y a aucune autre région dans le pays. Par conséquent, cette disposition du Cadre de référence pour la démocratie régionale est superflue ou non applicable.

5.4.7. Relations extérieures. Coopération transfrontalière

191. Comme on l'a vu, la Gagaouzie dispose de compétences statutaires pour participer à la politique étrangère de la République de Moldova. De plus, les Gagaouzes conservent un droit à l'autodétermination en cas de transformation géopolitique majeure du pays allant à l'encontre du statu quo actuel. La région a aussi compétence pour mener des projets et initiatives de coopération transfrontalière.

192. Par conséquent, les dispositions du Cadre de référence pour la démocratie régionale relatives à cet aspect sont respectées.

5.4.8. Finances régionales

193. L'article 111.5 de la Constitution dispose que « [l]e budget de l'UTA de Gagaouzie est établi conformément aux conditions définies par la loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie ».

194. Chaque année, l'Assemblée du Peuple de l'UTA examine et approuve de manière indépendante le budget régional, sur proposition du Comité exécutif. D'après les informations recueillies par la délégation, la proportion des ressources propres dans le budget régional de la Gagaouzie a augmenté ces dernières années. En 2015, elle était de seulement 30 %, tandis qu'elle est maintenant de 50 %. Les 50 % restants se composent de transferts du pouvoir central, accordés sur le budget de l'État. Du point de vue des dépenses, les chapitres les plus

importants sont l'éducation et la santé (salaires des enseignants et des médecins). D'autres postes de dépenses importants sont la culture, le sport et la sécurité sociale.

195. Une fois le budget approuvé, les autorités régionales ont toute discrétion pour utiliser de manière autonome leurs ressources propres dans les projets et les infrastructures de leur choix.

196. En conséquence, les dispositions du Cadre de référence pour la démocratie régionale sur ce point sont respectées.

6. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

197. Cette partie du rapport porte sur l'examen de plusieurs situations et événements qui, s'ils ne relèvent pas à proprement parler du champ d'application de la Charte, sont cependant liés à la dimension politique de la démocratie locale dans le pays.

Un faible niveau de démocratie locale et un climat politique peu satisfaisant

198. Les rapporteurs ont observé une fois encore que le niveau, l'ampleur et la portée de la démocratie locale et de l'autonomie locale étaient loin d'être satisfaisants en comparaison avec les normes européennes. Bien que le processus démocratique soit garanti concernant l'élection des responsables locaux, la vitalité et la force de l'autonomie locale n'ont guère progressé depuis la précédente visite de suivi, en 2012, et la vitalité institutionnelle de la démocratie locale peut être qualifiée de médiocre. De plus, le climat général de la politique locale paraît être gravement marqué par les rancœurs, le CALM et des élus locaux de premier plan ayant dénoncé de manière récurrente et presque unanime un harcèlement politique et une pression excessive de la part du pouvoir central.

199. Un élément central de ce climat politique pesant consiste en l'utilisation récurrente, et apparemment arbitraire, d'enquêtes pénales (*dossar penale*) ouvertes par les procureurs (qui dépendent du gouvernement) contre des maires et d'autres dirigeants locaux. Là encore, presque tous nos interlocuteurs au niveau local ont fait l'objet d'une ou plusieurs enquêtes, parfois pour des motifs insignifiants (comme l'abattage d'arbres protégés) ou pour ne pas avoir mené des actions dans des domaines pour lesquels ils n'avaient pas les ressources managériales et humaines nécessaires (comme la protection insuffisante des enfants victimes d'abus). Comme le soulignait le rapport sur la dernière mission d'enquête (CG34(2018)09final), les conséquences de cette situation sont très graves du point de vue du fonctionnement de la démocratie locale. En effet, les procureurs exercent, de fait, une influence très forte sur le fonctionnement des collectivités locales. De plus, de nombreux responsables locaux sont dissuadés de rester dans la vie politique locale, et les jeunes en particulier ne sont pas encouragés à s'y engager. De nombreuses personnes renoncent à se présenter aux élections locales et dans de nombreux endroits il n'y a qu'un seul candidat à ces élections.

200. Un autre élément contribuant à ce climat politique de rancœur est le fait que de nombreux maires et présidents de conseil de district ont changé d'affiliation politique depuis les élections locales de 2015. D'après les données fournies par le CALM, lors de ces élections le Parti démocrate de Moldova, actuellement au pouvoir au niveau national, a fait élire 287 maires, tandis qu'en juin 2018 le nombre des maires de ce parti avait fortement augmenté, puisqu'ils étaient plus de 600. Le même phénomène s'observe concernant les conseils de district : le Parti démocrate compte aujourd'hui 28 présidents de conseil de district, alors qu'il n'en avait que 17 après l'élection. D'après le CALM, ces changements d'affiliation politique résultent de menaces politiques et de pressions indues exercées par le pouvoir central. Les responsables gouvernementaux ont réfuté ces allégations et garanti à la délégation que ces changements reposaient sur des décisions purement personnelles.

La gouvernance de la municipalité de Chişinău

201. Depuis quelques années, Chişinău est au centre de l'attention médiatique et politique, y compris celle du Congrès, en raison des événements relatifs à la fonction de maire.

Ces événements ont été examinés longuement dans les rapports consécutifs aux deux missions d'enquête menées à Chişinău en 2017. Lors de cette visite de suivi, la délégation a appris que M. Dorin CHIRTOACĂ (maire de Chişinău depuis 2007, arrêté et poursuivi au pénal) avait démissionné de son mandat de maire de Chişinău et que de nouvelles élections locales avaient été convoquées en mai 2018. Ces élections se sont tenues le 3 juin 2018 et ont été remportées par M. Andrei NĂSTASE, chef du parti Dignité et vérité. La délégation l'a rencontré peu de temps après son élection. Une mission d'observateurs internationaux du Congrès s'est rendue en Moldova pour observer cette élection, et il y avait également des observateurs locaux. Aucune fraude n'a été signalée.

202. Cependant, et peu de temps après la fin de la visite de suivi (le 19 juin 2018), un juge de première instance, apparemment sans aucune contestation de la validité des élections de la part d'un candidat, a déclaré ces élections nulles et non avenues, au motif que M. NĂSTASE avait utilisé son compte Facebook le jour du scrutin, appelant les électeurs à aller voter (sans toutefois donner de consigne de vote), et que ce comportement pouvait avoir pesé sur les résultats du scrutin. D'après les interlocuteurs des rapporteurs, non seulement les candidats aux élections locales mais aussi la plupart des responsables politiques appellent habituellement les électeurs à aller voter, sans donner de consigne de vote, afin d'augmenter la participation. Ce comportement n'est semble-t-il pas contraire à la loi. Le 21 juin 2018, la Cour d'appel de Chişinău a confirmé et maintenu la décision du tribunal de première instance, et donc confirmé la déclaration de nullité des élections. Un recours est encore possible devant la Cour suprême.

203. Par conséquent, le maire élu, M. NĂSTASE, n'a toujours pas pu entrer en fonction à ce jour. Ces faits ont déclenché de nombreuses réactions politiques, tant en Moldova (avec des manifestations fréquentes à Chişinău) qu'au niveau international (par exemple, le 28 juin 2018 l'UE a adressé un avertissement à la Moldova au sujet des élections invalidées). Entre-temps, et depuis l'assignation à domicile de M. CHIRTOACĂ en mai 2017, la ville de Chişinău a été dirigée par des maires *ad interim*, non élus, qui ont pris des décisions de même importance et de même portée que s'ils avaient réellement été élus.

204. La situation est à l'évidence très grave, et les autorités moldaves devraient être exhortées à agir de toute urgence pour restaurer l'ordre institutionnel à la mairie de la capitale du pays. Il y va des principes mêmes de la démocratie, et cette situation anormale pourrait avoir d'immenses répercussions pour la réputation internationale du pays.

7. CONCLUSIONS

205. Ces 25 dernières années, compte tenu de sa situation de départ, la République de Moldova a accompli des efforts importants dans le domaine de la décentralisation, au nombre desquels la ratification complète de la Charte, une vaste refonte de l'ordre juridique interne en vue d'instaurer un niveau d'autonomie locale, des réformes territoriales à différents stades, la décentralisation de compétences aux collectivités locales, accompagnée d'un degré modéré de décentralisation budgétaire, etc.

206. La Charte est considérée comme une norme contraignante et opérationnelle, et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle garantit son applicabilité. De plus, chaque collectivité locale a le droit d'agir devant la Cour constitutionnelle pour protéger l'autonomie locale.

207. Concernant la démocratie régionale, le dispositif actuel relatif à l'UTA de Gagaouzie représente un compromis politique efficace entre Chişinău et Comrat, qui dans l'ensemble fonctionne convenablement, bien qu'il y ait aussi certains points de tension politique, et qui combine le caractère unitaire du pays et les aspirations des Gagaouzes à l'autonomie, la décentralisation et l'autodétermination. Ce dispositif et la situation de la décentralisation régionale dans l'UTA de Gagaouzie répondent aux dispositions du Cadre de référence pour la démocratie régionale, même si des améliorations seraient possibles sur un certain nombre de sujets, comme le déploiement complet des compétences de la Gagaouzie et une plus grande décentralisation budgétaire.

208. Malgré les nets progrès réalisés dans le domaine de la démocratie locale depuis la déclaration d'indépendance, la situation actuelle de l'autonomie locale appelle une appréciation globalement négative, en raison des nombreuses violations et cas de non-respect de la Charte présentés tout au long du présent rapport.

209. Les collectivités locales n'ont qu'un domaine d'autonomie limité. L'intervention de l'État dans les affaires locales semble être plus invasive, fréquente et discrétionnaire que la loi ne le permettrait normalement.

210. L'autonomie financière des collectivités locales est très limitée et la situation des finances locales est extrêmement médiocre, tant du point de vue de la proportion des recettes propres que de celui de la proportion et du volume des dépenses locales par rapport aux dépenses publiques totales.

211. Un système de péréquation financière a été mis en place afin de réduire les disparités économiques entre les collectivités locales les plus riches et les plus pauvres, mais il ne permet pas vraiment de réaliser cet objectif.

212. Il n'existe aucune forme de dialogue ou de négociation institutionnalisée, franche et fructueuse entre le pouvoir central et les collectivités locales.

213. La coopération intercommunale semble être insuffisamment développée.

214. Le contexte politique de l'exercice des fonctions de maire pâtit de la pratique intensive consistant à engager des poursuites pénales contre des maires et d'autres élus locaux (*dossar penale*). Certaines de ces accusations semblent se fonder sur des motifs déraisonnables ou insignifiants, liés parfois au fait que les collectivités locales manquent de ressources pour exercer leurs compétences.

215. Les salaires et rémunérations des employés des collectivités locales sont nettement insuffisants et empêchent ces collectivités de recruter et conserver un personnel compétent et qualifié.

216. Les rémunérations des maires sont loin d'être décentes ou suffisantes, et contribuent fortement à dissuader les jeunes diplômés de s'engager dans la vie politique locale.

217. La politique locale dans son ensemble semble être traversée par des éléments et influences néfastes, parmi lesquels : le manque d'attractivité pour d'éventuels jeunes responsables politiques ; les pressions politiques généralisées, du moins en apparence ; le sentiment massif d'une surpolitisation, au sens partisan du terme, de l'ensemble de la vie locale.

ANNEXE

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA
Chişinău, Drăşliceni (13-15 juin 2018)

PROGRAMME DÉFINITIF

Délégation du Congrès

Rapporteurs :

Mme Gunn Marit HELGESEN	Rapporteuse sur la démocratie régionale Vice-Présidente du Congrès Présidente de la Chambre des régions, PPE/CCE ⁸ Maire de Telemark, Norvège
M. Marc COOLS	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁹ Premier adjoint au maire, Uccle, Belgique

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
Mme Alessandra D'ARRIGO	Assistante de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Expert :

M. Angel MORENO MOLINA	Expert, Président du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale
------------------------	--

Interprètes : (fournis par le Conseil de l'Europe)

M. Serge BUFTEAC
M. Alexandru MELENCIUC

La langue de travail des réunions était l'anglais. Une interprétation depuis et vers le roumain était assurée.

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

9. GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique

Mercredi 13 juin 2018
Chişinău

- **Réunion conjointe avec la délégation nationale, le Congrès des autorités locales de Moldova (CALM) et l'expert :**

Délégation nationale de la Moldova au Congrès et membres du CALM

Mme Tatiana BADAN, maire de Selemet, *Raion* Cimislia, Présidente du CALM, Présidente de la délégation

Mme Iraida BINZARI, chef du district de Falesti, membre titulaire du Congrès

M. Dorin CHIRTOACA, Vice-Président du Congrès, membre titulaire du Congrès

M. Constantin COJOCARI, maire d'Edineţ, membre titulaire du Congrès

M. Gheorghe RAILEANU, maire de Cimislia, membre titulaire du Congrès

Mme Valentina CASIAN, maire de Straseni, membre remplaçant du Congrès

Mme Violeta CRUDU, maire du village de Cruzesti, membre remplaçant du Congrès

M. Grigore POLICINSCHI, Président de la région de Dubasari, membre remplaçant du Congrès

M. Vasile ROMANIUC, chef du district d'Ocnita, membre remplaçant du Congrès

M. Alexandr TARNAVSKI, Vice-Président d'Assemblée populaire de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie, membre remplaçant du Congrès

Expert indépendant

M. Ion BESCHIERU

- **Réunion conjointe avec l'Union des conseils de raion (UCRM) et l'Association des maires**

M. Veaceslav BURLACU, Président de l'Union des conseils de raion

M. Alexandru BOTNARI, Président de l'Association des maires, maire de Hînceşti

M. Petru COZLAN, maire de Căţeleni, Président de l'Association des maires de raion

Mme Eugenia PLACINTA, assistante du Président de l'Association des maires

- **Chancellerie d'État**

Mme Cristina LESNIC, Vice-Premier ministre

M. Adrian ERMURACHI, Secrétaire général adjoint du gouvernement

Mme Uliana STICI, consultante principale, ministère de l'Administration publique

M. Iurie CIOCAN, président de la Commission électorale centrale de Moldova

- **Autorités de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie**

Mme Irina VLAH, Gouverneure (Bashkan) de Gagaouzie

M. Vadim CEBAN, Premier Vice-Président du Comité exécutif

- **Ombudsman**

Mme Svetlana RUSU, chef de la Division des enquêtes et du contrôle au sein du Bureau de l'Avocat du peuple

Jeudi 14 juin 2018
Chişinău

- **Mairie de Chişinău**

M. Andrei NĂSTASE, maire de Chişinău

- **Cour constitutionnelle**

M. Aurel BAIESU, juge constitutionnel

M. Teodor PAPUC, chef adjoint du Secrétariat

- **Cour des comptes**

M. Veaceslav UNTILA, Président

Mme Tamara ANDRUSCA, membre

M. Petru ROTARU, membre

- **Ministère de l'Agriculture, du Développement régional et de l'Environnement**

M. Liviu VOLCONOVICI, ministre

Mme Galina PETRACHI, directrice des politiques et des programmes, Département du développement rural

M. Igor MALAI, directeur des politiques, Département du développement régional

Mme Olga SERBINOS, directrice du Département de l'aménagement du territoire

- **Mairie de Drăslăceni**

M. Petru BUZU, maire de Drăslăceni

Vendredi 15 juin 2018
Chişinău

- **Parlement de la République de Moldova**

Mme Elena BODNARENCO, Parti communiste

M. Iurie ȚAP, Parti libéral démocrate

M. Ștefan VLAS, Parti libéral

- **Ministère des Finances**

M. Octavian ARMAȘU, ministre des Finances

Mme Veronica SIRETEANU, secrétaire d'État

M. Lage OLOFSSON, haut conseiller auprès du ministère des Finances

M. Dorel NOROC, chef du Département de la politique fiscale

Mme Natalia SCLEARUC, chef du Département des synthèses budgétaires

M. Ion IACONI, chef de la section des budgets locaux