

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 436 (2019)¹ La démocratie locale et régionale en République de Moldova

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 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et à la Charte révisée y annexée, 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 susmentionnée, 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 sa Résolution 420 (2017) sur la démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chişinău, et à sa Recommandation 411 (2018), «Mission d'enquête 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.

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 1er 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, Gunnar Marit HELGESEN et Marc COOLS, 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 Angel MORENO MOLINA, président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du secrétariat du Congrès;

d. lors de la visite de suivi, 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 à l'exposé des motifs.

3. 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.

4. 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 pour modifier en profondeur l'ordre juridique interne visant à mettre en place un niveau d'administration locale autonome;

c. la Charte est considérée comme un ensemble de normes contraignantes et opérationnelles, 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 valable entre Chişinău et Comrat, qui fonctionne bien en général malgré quelques points de tension, et combine le caractère unitaire du pays et les aspirations des Gagaouzes à l'autonomie, à la décentralisation et à l'autodétermination.

5. 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) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova, cosignée par le Congrès du Conseil de l'Europe et le Gouvernement de la République de Moldova le 7 juillet 2016, 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, la Recommandation 179 (2005) sur la

démocratie locale en Moldova et les Recommandations 322 (2012) et 411 (2018) susmentionnées n'ont pas été pleinement appliquées ;

b. l'autonomie financière des collectivités locales est très limitée et leurs finances sont extrêmement faibles à la fois en ce qui concerne la proportion des recettes propres au sein des budgets locaux et en ce qui concerne la part des dépenses locales dans les dépenses publiques totales. Les collectivités locales dépendent clairement des transferts et des 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 leurs initiatives pour toute question qui n'est pas exclue de leurs compétences ni 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 satisfaisantes ;

h. les rémunérations des maires sont loin d'être décentes ou suffisantes, ce qui dissuade les personnes jeunes et diplômées 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 présentant un intérêt pour les collectivités locales ;

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 municipales du 3 juin 2018 ont été invalidées 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.

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

a. à 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 déléguant 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. à allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, conformément au principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux compétences ;

c. à 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. à réviser et à clarifier le système des compétences locales, en vue notamment d'éviter les cas de chevauchement entre les compétences locales et centrales, et à allouer des ressources financières correspondantes aux collectivités locales ;

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

f. à 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, à 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 les possibilités de décisions arbitraires dans le déclenchement de telles consultations populaires ;

g. à 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. à 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. à veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il vise à protéger, à ce qu'il soit limité au contrôle de 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. à 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. à remédier dans les plus brefs délais à la situation actuelle concernant la gouvernance de la capitale Chişinău, afin de garantir la stabilité du mandat de maire entre les élections locales et d'éviter la nomination de maires *ad interim* non élus ;

l. à 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 à s'abstenir d'exercer toute forme de pression sur les élus locaux ;

m. à 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.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 4 avril 2019, 3^e séance (voir le document [CG36\(2019\)15](#), exposé des motifs), corapporteurs : Marc COOLS, Belgique (L, GILD), et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).