

33^e SESSION

Rapport
 CG33(2017)23final
 19 octobre 2017

Démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chisinau

Bureau du Congrès

Rapporteure¹ : Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

Résolution 420 (2017).....	2
Exposé des motifs.....	4

Résumé

Le présent document fait état des conclusions de la rapporteure, Gunn Marit Helgesen, sur sa visite effectuée à Chisinau à la demande du Bureau du Congrès. La rapporteure relève avec préoccupation que les conditions de suspension du maire de la capitale de la République de Moldova posent problème au regard des articles 3-2, 7-1 et 8-3 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle propose un projet de résolution visant à charger le Congrès d'organiser une mission d'enquête donnant lieu à une recommandation adressée aux autorités moldaves, à demander à la Commission de Venise de donner son avis sur la compatibilité du référendum local révocatoire avec les standards internationaux, et à transmettre les informations contenues dans le présent rapport à la Commission de suivi afin que celle-ci en tienne compte lors du monitoring de la démocratie locale et régionale prévu en République de Moldova en 2018 notamment à la lumière de la plainte adressée entretemps au Congrès par le Congrès des autorités locales de Moldova (CALM), qui dénonce des pressions exercées sur des élus locaux par le biais de poursuites judiciaires récurrentes à leur encontre.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
 PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
 SOC : Groupe socialiste
 GILD : Groupe Indépendant Libéral et Démocratique
 CRE : Groupe Conservateurs & Réformistes européen
 NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 420 (2017)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 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, qui dispose que « Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 409 (2016) du Congrès relative aux Règles et Procédures du Congrès et en particulier à son Chapitre XVII sur l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Recommandation 322 (2012) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova ;

e. à l'exposé des motifs ci-annexé sur la démocratie locale en République de Moldova : clarification des conditions entourant la suspension du maire de Chisinau.

2. Le Congrès note 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 dénommée « la Charte ») le 2 mai 1996 et l'a ratifiée dans son intégralité, le 2 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 1998 ;

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

c. le Bureau a chargé Gunn Marit Helgesen (Norvège, R, PPE/CCE), Présidente de la Chambre des Régions du Congrès d'effectuer une visite à Chisinau pour rendre visite à Dorin Chirtoaca, Maire de Chisinau et Vice-Président de la Chambre des Régions, afin de clarifier les conditions entourant sa suspension et de préparer et soumettre au Congrès un rapport sur cette question ;

d. la rapporteure s'est rendue à Chisinau le 30 août 2017 où elle a rencontré M. Chirtoaca, le maire de la capitale, le Procureur du Centre national anti-corruption, les représentants du Congrès des autorités locales de Moldova (CALM) et le Ministre de la Justice. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport ;

e. la délégation souhaite remercier la Représentation Permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe pour son aimable assistance dans la préparation de cette visite et les interlocuteurs qu'elle a rencontrés pour leurs discussions ouvertes et constructives.

3. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. le non-respect de l'article 8-3 de la Charte en ce que le maire élu de la capitale de la République de Moldova a été suspendu par une autorité de justice et le fait que le procureur anticorruption a, de sa propre initiative, consulté le conseil municipal pour lui demander d'ester en justice afin d'initier une procédure de suspension du maire, ce qui constitue une ingérence et un risque de politisation de l'autorité judiciaire, et ce, en l'absence de dispositions réglementant les modalités précises de mise en œuvre de la procédure de suspension visant un élu local ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 19 octobre 2017, 2e séance (voir le document [CG33\(2017\)23final](#) exposé des motifs), rapporteur : Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

b. le non-respect de l'article 3-2 de la Charte en ce que le maire de Chisinau a été remplacé par une personne non élue, fonctionnaire de la municipalité, qui a successivement exercé les fonctions de maire-adjoint *ad interim* puis de maire *ad interim* ;

c. le non-respect de l'article 7-1 de la Charte en ce qu'un référendum révocatoire local visant à faire cesser, avant terme, l'exercice du mandat du maire, et alors que la constitution moldave et la loi sur le statut de l'élu local interdisent tout mandat impératif.

4. Le Congrès rappelle que les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont signé et ratifié la Charte se sont engagés à en respecter les dispositions.

5. Il rappelle également que la «démocratie locale» est une valeur commune à travers tout le continent et, par conséquent, une composante fondamentale de la démocratie européenne qui implique que les élus locaux soient en mesure d'exercer librement leur mandat, en fait et en droit, de la même façon que les élus au niveau national doivent pouvoir exercer le leur dans tout Etat démocratique.

6. Il souligne que le principe général de l'autonomie locale passe par une décentralisation des responsabilités publiques et par une tutelle raisonnable des autorités nationales et que le principe de proportionnalité, tel qu'il est entendu dans la Charte, implique que les autorités nationales et leurs représentants, dans l'exercice de leurs prérogatives, sont tenus de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale.

7. Au vu de ce qui précède, le Congrès :

a. s'engage à suivre de près la situation de Dorin Chirtoaca, maire de Chisinau et Vice-Président du Congrès, en organisant une mission d'enquête, comprenant si nécessaire plusieurs visites, visant à mettre à jour les informations entourant sa situation ainsi que celle de la ville capitale de Chisinau qui donnera lieu à une recommandation à l'attention des autorités nationales moldaves ;

b. informe la Commission pour la Démocratie par le Droit du Conseil de l'Europe (« Commission de Venise ») du présent rapport, et demande en particulier son opinion sur la compatibilité du référendum révocatoire local visant à mettre un terme au mandat du maire de la capitale avec les standards internationaux ;

c. demande à la Commission de suivi de tenir compte de ce rapport dans le cadre du monitoring de la situation de la démocratie locale et régionale en République de Moldova prévu en 2018, notamment à la lumière de la plainte adressée entretemps au Congrès par le CALM, qui dénonce des pressions exercées sur des élus locaux par le biais de poursuites judiciaires récurrentes à leur encontre.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1. CONTEXTE	5
1.1 Plainte.....	5
1.2 La décision du Bureau.....	5
2. CONTEXTE JURIDIQUE DE LA SITUATION DU MAIRE DE CHISINAU	5
2.1 La suspension du Maire de Chisinau de ses fonctions	7
2.2 L'assignation à résidence	7
2.3 Conditions matérielles de l'assignation à résidence de Dorin Chirtoaca.....	8
3. DÉMOCRATIE LOCALE : APPLICABILITÉ DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE	8
3.1 Proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver	9
3.2 Concept de l'autonomie locale	9
3.4 Sur le référendum local de révocation du maire de la capitale.....	10
3.3 Statut des élus locaux devant assurer le libre exercice de leur mandat.....	12
4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES	13
ANNEXE - Programme de la visite de Monitoring en République de Moldova	15

1. CONTEXTE

1. Le 30 août 2017, une délégation du Congrès du Conseil de l'Europe a mené une mission d'enquête en République de Moldova sous la direction de Gunn Marit Helgesen, Présidente de la Chambre des régions (Norvège, R, PPE/CCE) et Vice-présidente du Congrès accompagnée de Jean-Philippe Bozouls, Directeur du Congrès.

L'historique et les motifs de cette mission peuvent être résumés comme suit :

1.1 *Plainte*

2. Le 12 juin 2017, M. Dorin Chirtoaca, Maire de Chisinau et Vice-président de la Chambre des Régions, a adressé une lettre au Bureau du Congrès pour l'informer de son arrestation le 25 mai 2017 pour corruption passive et trafic d'influence³.

3. La presse internationale s'est fait l'écho de cette arrestation et plusieurs articles ont relaté les circonstances entourant l'arrestation de Dorin Chirtoaca. Au niveau de l'Union Européenne les groupes politiques ALDE et PPE ont vivement critiqué les derniers développements politiques en République de Moldova et ont fait part de leur préoccupation à l'égard de la situation du maire de Chisinau.

4. Depuis lors, des éléments d'information sont régulièrement communiqués au Congrès sur l'évolution de la situation de Dorin Chirtoaca y compris celle d'autres maires moldaves faisant l'objet de poursuites pénales.

1.2 *La décision du Bureau*

5. Lors de sa réunion du 16 juin 2017, le Bureau du Congrès a chargé la Présidente de la Chambre des régions, Gunn Marit Helgesen de rendre visite à Dorin Chirtoaca afin de clarifier le contexte de l'arrestation et de la suspension du maire de Chisinau, et Vice-Président du Congrès.

6. Par lettre du 13 Juillet 2017, le Président de la Commission de suivi, Leendert Verbeek, a demandé à Gudrun Mosler-Törnström, Présidente du Congrès, de bien vouloir saisir l'occasion de la visite de Gunn Marit Helgesen en République de Moldova pour rassembler des informations sur des allégations d'élus locaux moldaves qui sont entretemps parvenues au Congrès et qui font état de pressions et d'actes d'intimidation commis à leur encontre. Mme Helgesen a été informée de cette demande.

7. Au cours de cette mission, la délégation a rencontré Dorin Chirtoaca à son domicile situé à Colonita, dans la banlieue de Chisinau où il a été assigné à résidence depuis le 22 juin 2017⁴. La délégation a aussi rencontré, à Chisinau, Viorel Morari, Procureur du Centre National Anticorruption, Vladimir Ceborari, Ministre de Justice, ainsi que des membres de la délégation moldave du Congrès et les représentants de l'association nationale des autorités locales moldaves (CALM). Le programme de la visite⁵ figure en annexe du présent rapport.

2. CONTEXTE JURIDIQUE DE LA SITUATION DU MAIRE DE CHISINAU

8. Dorin Chirtoaca, Maire de Chisinau et Vice-Président du Parti libéral moldave effectue actuellement son troisième mandat de maire depuis juin 2015.

9. Au Conseil de l'Europe, M. Chirtoaca est membre de la Commission de Suivi du Congrès et Vice-Président du Congrès depuis octobre 2016.

3 Infractions incriminées respectivement par l'article 324 al. 3 a) et 326 al.3 a) du code pénal moldave.

4 Dorin Chirtoaca a été assigné à résidence dans son appartement situé à Chisinau le 26 mai 2017. A l'occasion de la prolongation de la mesure d'assignation à résidence, il a demandé son transfert vers son autre domicile situé à Colonita, lequel a été accepté.

5 La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe pour sa contribution à l'organisation et au bon déroulement de la visite, ainsi que les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

Les faits

10. En 2013, la mairie de Chisinau a entamé la négociation d'un partenariat public-privé concernant le projet d'un système de parking payant dans la ville de Chisinau.

11. En 2014, le Conseil municipal de Chisinau a approuvé une décision concernant la procédure de lancement du projet de partenariat et a formé une commission d'appel d'offres, dirigé par l'un des maires adjoints, Nistor Grozavu. Le Conseil municipal s'est opposé à ce que le maire de Chisinau soit inclus dans cette commission.

12. Par ordonnance du 25 septembre 2015, une procédure pénale a été ouverte par le procureur anticorruption contre l'administration de la mairie de Chisinau⁶, aux motifs « d'un futur arrangement » lié à l'appel d'offre aux fins d'assurer que la société austro-hongroise - EME Parkleitsystem GmbH remporte ledit appel d'offre. Cette ordonnance aurait été, selon la défense de Dorin Chirtoaca, portée à la connaissance de ce dernier le 26 mai 2017.

13. En octobre 2015, la société austro-hongroise - EME Parkleitsystem GmbH - a remporté l'appel d'offres.

14. Le 25 avril 2017, Nistor Grozavu, Maire-adjoint de Chisinau et Igor Gamretchi, directeur du Service des Transports de la municipalité de Chisinau ont été placés en garde à vue par les procureurs du Centre national anticorruption moldave. Les deux fonctionnaires ont été mis en examen aux motifs d'avoir signé le contrat litigieux pour le premier, et pour trafic d'influence pour le second. A l'issue de sa garde à vue, M. Grozavu, le maire-adjoint, a repris ses fonctions à la Mairie de Chisinau, pendant que l'instruction de la plainte déposée contre lui suit son cours.

15. A la suite de déclarations faites par le maire-adjoint de Chisinau et le Chef du Service des Transports, le 25 mai 2017, mettant en cause l'intégrité de M. Chirtoaca, ce dernier fut placé en détention, le jour même, par les procureurs du centre anticorruption. Il fut ensuite assigné à domicile le 26 mai 2017 pour une durée de 30 jours, puis suspendu de ses fonctions le 28 juillet. Son assignation à résidence fut quant à elle prolongée les 22 juin 2017, 14 juillet 2017, 10 août 2017 et 11 septembre 2017 par décisions du juge du tribunal de Chisinau aux motifs que la peine encourue par l'accusé est d'une durée supérieure à deux ans, qu'il existe un soupçon raisonnable que la personne accusée ait commis une infraction ainsi qu'un risque d'entrave au bon déroulement de la justice et un risque de soustraction à l'enquête pénale. Les motifs invoqués pour la prolongation de l'assignation à résidence du 11 septembre consistaient dans le risque de soustraction à la justice du fait de la double nationalité de l'accusé.

16. M. Chirtoaca est accusé par le Centre anticorruption d'avoir chargé son adjoint de signer le contrat avec la société EME Parkleitsystem GmbH, sans l'approbation du conseil municipal.

17. Cette procédure pénale ouverte en mai 2017 a été jointe⁷ rétroactivement à la procédure pénale qui avait été ouverte le 25 septembre 2015 de façon non nominative « contre des personnes publiques qui outrepassent les droits et attributions fixés par la loi et entraînant des conséquences graves » (voir supra para.12).

18. Par décision du 28 juillet 2017 se fondant sur l'article 33 de la loi sur l'Administration Publique Locale (ci- après « loi APL »), le tribunal a suspendu Dorin Chirtoaca de ses fonctions de maire.

19. Depuis le 2 août 2017, Nistor Grozavu assure *de facto* la fonction de maire de Chisinau *ad interim*.

20. Le 6 septembre 2017, Dorin Chirtoaca a été convoqué par le Centre anticorruption pour être informé d'une nouvelle information judiciaire ouverte contre lui pour abus de pouvoir⁸.

6 L'ordonnance n'est pas nominative. Elle est littéralement adressée « contre des personnes publiques qui outrepassent les droits et attributions fixés par la loi et entraînant des conséquences graves ».

7 Voir ordonnance du procureur anticorruption du 20 juin 2017 portant sur la plainte pénale n°2015970483

8 Infraction incriminée par l'art. 328 al.3 du code pénal moldave

21. Le 12 septembre 2017, par 26 voix contre 15, le Conseil municipal de Chisinau a voté en faveur d'un référendum local de révocation du maire et a proposé la date du 19 novembre 2017 pour la tenue de ce référendum. La Commission électorale centrale a validé cette proposition.

2.1 La suspension du Maire de Chisinau de ses fonctions

22. Le 21 juillet 2017, en se fondant sur l'article 33 de la loi APL relatif à la suspension du maire de ses fonctions, le Procureur du centre anticorruption s'est adressé au Conseil municipal de Chisinau par requête (n°7576) pour demander si le Conseil souhaitait ester en justice afin d'initier une procédure de suspension du maire de Chisinau.

23. Le Conseil municipal n'a pas répondu à la demande du Procureur à cet égard.

24. Le 26 juillet 2017, le procureur du centre anticorruption a déposé une requête devant le tribunal demandant la suspension temporaire du maire de Chisinau aux motifs que M. Chirtoaca pourrait empêcher l'établissement de la vérité et influencer les témoins avec lesquels il a des liens ou des relations de travail. Le procureur a fondé sa demande au tribunal sur les dispositions de l'art. 197 du Code de procédure pénale (CPP) et l'article 33 de la loi APL.

25. L'article 33 de la loi APL dispose que :

*« (1) Un maire peut être suspendu de ses fonctions, s'il a été traduit en justice pour une infraction, jusqu'au règlement final de l'affaire. L'organisation de nouvelles élections pour le poste du maire est interdite pendant toute la durée de la suspension.
(2) La suspension ne peut être ordonnée que par décision du tribunal, conformément à la loi.
(3) S'il a été acquitté ou si son dossier a été classé, sauf en cas d'amnistie, le maire suspendu a le droit d'être dédommagé. Le maire est reconduit dans sa fonction jusqu'à l'expiration de son mandat.
(4) Les dispositions du présent article s'appliquent également aux maires adjoints. »*

26. L'art. 197 du CPP est relatif aux autres mesures procédurales de coercition, il dispose que :

« (...) l'organisme d'enquête, le juge, le procureur ou le tribunal, selon la compétence, ont le droit d'infliger à la personne mise en examen d'autres mesures coercitives telles que (...) la suspension temporaire de sa fonction. »

27. Le 28 juillet 2017, M. Chirtoaca a été suspendu de ses fonctions.

28. Les avocats de M. Chirtoaca ont argué devant le tribunal de première instance de Buiucani et la Cour d'appel de Chisinau que le CPP ne prévoyait aucune disposition relative aux modalités de suspension d'un élu.

29. En outre, ils ont soulevé une exception d'inconstitutionnalité de l'art. 33 de la loi APL en mettant en exergue le fait que cette loi ne prévoit pas non plus de disposition relative à la procédure de suspension d'un élu. Il y a donc un « *vide juridique* » à cet égard. L'exception d'inconstitutionnalité a été rejetée par décision de la Cour constitutionnelle du 6 septembre 2017.

2.2 L'assignation à résidence

30. Le Code de procédure pénale moldave définit l'assignation à résidence ainsi :

Article 188 (1)

« L'assignation à résidence consiste à obliger une personne, suspecte ou mise en examen, à demeurer à son domicile avec mise en place de certaines restrictions, afin de l'isoler de la société »

Article 188 (3)

« L'assignation à domicile est suivie par une ou plusieurs restrictions :

- *Interdiction de sortir du logement*
- *Limitation des contacts téléphoniques, d'envoi et réception de colis postaux*
- *Interdiction de communication avec certaines personnes, et de les recevoir dans le logement »*

Article 188 (4)

« La personne assignée à résidence est soumise à des obligations:

- Maintenir en état de fonctionnement les moyens électroniques de contrôle et, le cas échéant, les porter en permanence
- Répondre aux appels de contrôle ou émettre des appels téléphoniques de contrôle
- Se présenter personnellement devant l'organe d'enquête pénale ou le tribunal au jour fixé »

31. Malgré les recours successifs de ses avocats, l'assignation à résidence de Dorin Chirtoaca fut prolongée à quatre reprises, aux motifs de raisons plausibles de soupçonner la commission d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure à deux ans, risque de nuire au bon déroulement de l'enquête, risque d'influencer les témoins et de se soustraire à l'enquête du fait « du caractère et de la personnalité de l'accusé », risque de destruction de preuves et risque de soustraction à la justice du fait de la double nationalité de l'accusé ».

2.3 Conditions matérielles de l'assignation à résidence de Dorin Chirtoaca

32. M. Chirtoaca est retenu à son domicile dans le village de Colonita. Il ne peut être autorisé à sortir de chez lui que sur autorisation du juge. A cet égard, la rapporteure indique que le juge a refusé d'accorder une autorisation de sortie à M. Chirtoaca pour se rendre au Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau où il souhaitait rencontrer la délégation. Elle s'est donc rendue au domicile de celui-ci, pour avoir l'échange de vues prévu.

33. Les parents de Dorin Chirtoaca (domiciliés à Chisinau) font le déplacement chaque fin de semaine, pour assurer son approvisionnement alimentaire, et autres produits de première nécessité (comme des médicaments par exemple).

34. M. Chirtoaca est contacté sur la ligne fixe du téléphone de son domicile toutes les deux heures entre 7 heures du matin et 21 heures par les services du procureur du Centre anticorruption afin de vérifier sa présence à son domicile. Ce contact téléphonique a effectivement eu lieu au moment de l'échange avec la délégation.

35. Il ne dispose plus de revenus depuis son arrestation du 25 mai 2017 et ses droits sociaux sont également affectés par les mesures dont il fait l'objet.

36. En cas d'urgence M. Chirtoaca est autorisé à appeler une ambulance. Dans ce cas, l'ambulance doit ensuite confirmer la réalité de l'urgence avant de le conduire à l'hôpital ou dans un centre médical.

37. Dorin Chirtoaca a lui-même limité l'accès aux moyens de communication usuels tels qu'internet, portable ou la ligne fixe de son téléphone car, a-t-il indiqué à la délégation, il ne souhaite pas « exposer » ses proches, ou ses amis par un contact avec eux.

38. Lors de l'entretien qu'il a eu avec la délégation, le maire a expliqué que sa situation était psychologiquement difficile en raison d'une part, de l'absence de communication quotidienne avec l'extérieur, et d'autre part, de l'injustice ressentie du fait de poursuites qu'il estime sans fondement. M. Chirtoaca continue de clamer son innocence.

3. DÉMOCRATIE LOCALE : APPLICABILITÉ DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

39. La République de Moldova a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après dénommée « la Charte ») le 2 mai 1996 et l'a ratifiée, dans son intégralité, le 2 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er février 1998.

40. L'article 8 de la Constitution moldave prévoit la primauté du droit international sur le droit interne, par conséquent la Charte s'applique et est directement invocable en droit interne.

3.1 Proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver

41. L'article 8(3) de la Charte prévoit que 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.

42. En ce qui concerne l'aspect purement juridique de l'affaire, la rapporteure s'interroge sur le fait que le maire de Chisinau directement élu, ait pu être suspendu de ses fonctions alors qu'il n'existe pas en droit interne de dispositions relatives à la mise en œuvre concrète d'une procédure de suspension d'un élu local. Certains interlocuteurs ont d'ailleurs reconnu l'existence d'un vide juridique à cet égard au cours de leurs entretiens avec la délégation.

43. La rapporteure rappelle le droit fondamental de tout individu à la présomption d'innocence. En ce sens, la suspension du maire de Chisinau de ses fonctions et la mesure privative de liberté (reconduites quatre fois au jour de l'élaboration du présent rapport) que constitue l'assignation à résidence, alors qu'il n'a fait l'objet d'aucune condamnation, paraissent excessives et auraient simplement pu être remplacées par une mesure de placement sous contrôle judiciaire et par une interdiction de contacts avec toutes personnes liées au dossier, comme l'avait sollicité la défense de M. Chirtoaca.

44. En particulier, la rapporteure relève que le Procureur s'est adressé au Conseil municipal de Chisinau pour lui demander son avis sur une éventuelle procédure de suspension du maire, et ce, en l'absence de base légale quant aux modalités de mise en œuvre d'une telle procédure. Ce fait constitue selon la rapporteure une ingérence du procureur qui comporte un risque de politisation de l'autorité judiciaire car le fait pour un procureur de s'adresser à un conseil municipal relève davantage d'une procédure politique que juridique.

45. En conclusion sur ce point, la rapporteure souligne qu'à supposer que les faits reprochés à l'encontre de M. Chirtoaca soient fondés en fait et en droit, les mesures prises à titre préventif tendant à suspendre le maire et par conséquent à priver la capitale de son exécutif élu au suffrage universel direct, en se fondant sur des allégations non encore étayées de preuves, apparaissent comme disproportionnées au sens de l'article 8-3 de la Charte⁹.

3.2 Concept de l'autonomie locale

46. Aujourd'hui, la ville de Chisinau est administrée par un fonctionnaire qui après avoir exercé les fonctions de maire-adjoint *ad interim*, occupe aujourd'hui la fonction de maire *ad interim* en application du droit interne.

47. Article 17 (2) de la Loi sur le statut de la Municipalité de Chisinau n° 136 du 17 juin 2016) - Les maires adjoints

(2) Le maire adjoint est élu à la proposition du maire général par décision du conseil municipal, adoptée avec le vote de la majorité des conseillers élus.

Si la proposition de candidature pour l'élection de l'adjoint au maire est exclue de l'ordre du jour lors de deux réunions consécutives par le conseil municipal ou ne correspond pas au nombre requis de votes lors de deux sessions consécutives, le maire nomme l'adjoint par ordonnance, qui est portée à l'attention du conseil municipal.

48. Article 26 al. 4 de la loi APL

« Toute personne, y compris les conseillers, peut être élue maire-adjoint »

⁹ La rapporteure rappelle à cet égard que dans le dernier rapport sur l'autonomie locale et régionale en République de Moldova que le Congrès avait adopté le 13 mars 2012, il était indiqué que les rapporteurs qui avait effectué ce monitoring avaient eu l'impression que, *de jure*, les autorités publiques locales de la République de Moldova disposaient d'une autonomie déclarée, mais que *de facto* cette autonomie était limitée, notamment en raison de l'ingérence de l'administration publique centrale dans les activités quotidiennes des autorités locales. La délégation avait d'ailleurs relevé lors de sa visite les déclarations des différents responsables gouvernementaux souhaitant clairement réformer cette situation par un renforcement réel de l'autonomie locale.

49. Article 34 de la loi APL - Interim du poste de maire

« (1) En cas de résiliation avant la fin du mandat, de la suspension de fonctions ou de l'impossibilité pour le maire d'exercer ses fonctions, l'intérim doit être assuré par un maire adjoint. »

50. Point 55 du Règlement sur la composition et le fonctionnement du conseil municipal de Chisinau, du 14 juin 2016

« Le mandat du maire-adjoint de Chisinau prend fin à l'expiration du mandat du conseil municipal. Si le mandat du maire-adjoint expire ou a expiré et que le successeur ne commence pas à exercer son mandat, l'adjoint au maire continue d'exercer son mandat jusqu'à ce qu'un successeur exerce la fonction. »

51. Les maires-adjoints sont nommés par décision du Conseil municipal conformément à l'article 17 alinéa 2 de la loi sur le Statut de la Municipalité de Chisinau¹⁰, l'article 34 de la loi APL et le point 55 du règlement sur la composition et le fonctionnement du conseil municipal. En 2007, M. Grozavu fonctionnaire et conseiller personnel au Cabinet du maire, avait ainsi été nommé maire-adjoint. Ce mandat lui avait été attribué jusqu'en 2011¹¹. En outre, le règlement susmentionné stipule qu'un maire-adjoint peut rester en fonction même après l'expiration de son mandat si le Conseil Municipal ne parvient pas à élire un successeur. En l'espèce, ce cas de figure s'est produit et M. Grozavu est donc resté maire-adjoint *ad interim* de 2011 jusqu'au 2 août 2017, date à laquelle, il exerce la fonction de maire *ad interim*.

52. La rapporteure rappelle l'article 3 de la Charte relatif au concept de l'autonomie locale (en particulier le paragraphe 2) qui dispose que :

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.*

53. La question du maintien en fonction d'un maire-adjoint qui se trouve impliqué dans la même procédure pénale que le maire actuel qui, lui, est assigné à résidence, conduit déjà à quelques interrogations. Au-delà des aspects d'équité de la procédure judiciaire qui ne relèvent ni de la Charte ni du champ de compétence du Congrès, il apparaît que l'administration de la capitale par un fonctionnaire non élu qui occupe d'abord les fonctions de maire-adjoint *ad interim* puis de maire *ad interim* et ce, sans décision du conseil municipal, pose clairement, selon la rapporteure, un problème de concept de l'autonomie locale en République de Moldova au sens de l'article 3-2 de la Charte.

3.3 Sur le référendum local de révocation du maire de la capitale

54. Le 12 septembre 2017, le Conseil municipal de Chisinau a voté en faveur de l'organisation d'un référendum révocatoire du maire, Dorin Chirtoaca en se fondant sur l'article 177-2 du code électoral¹².

55. Ce référendum se tiendra le 19 novembre 2017.

56. L'article 68 paragraphe 2 de la Constitution moldave dispose que :

« Tout mandat impératif est interdit »

10 Loi n°136 du 17 juin 2016

11 L'article 26 al. 4 de la loi APL dispose que « toute personne, y compris les conseillers, peut être élue maire-adjoint »

12 En 2014 et 2016, les membres socialistes du Conseil Municipal avaient sollicité auprès du tribunal de première instance la tenue d'un référendum révocatoire en se fondant sur l'art. 177-2 du code électoral. Leurs demandes avaient été rejetées comme étant dénuées de fondement.

57. La loi 768 du 2 février 2000 sur le statut d'élu local dispose que :

Article 4-1

« Tout mandat impératif est nul »

58. Article 5-4

« Le mandat du maire cesse avant son terme en cas de :

(...)

b) Incapacité d'exercer le poste pendant plus de quatre mois consécutifs, y compris pour raisons médicales ;

c) Jugement de condamnation

d) Révocation par référendum local en application du code électoral »

59. La loi APL contient les dispositions suivantes relatives aux référendums locaux :

Article 8 - Consultation de la population

« Dans les matières d'importance particulière pour l'unité administrative territoriale, la population peut être consultée par un référendum local organisé selon le code électoral »

Article 14 - Compétences de base des conseils locaux

« 1. Le conseil municipal a le droit d'initiative et de décider, en vertu de la loi, sur toutes les questions d'intérêt local, à l'exception de celles d'autres autorités publiques.

2. (...) le conseil municipal examine les informations délivrées par des conseillers municipaux et prend des décisions à leur égard ; entend les compte-rendus et les informations fournies par le maire (...), initie le cas échéant et décide de la tenue des référendums locaux »

60. Le référendum local est réglementé par le code électoral. Les motifs de révocation sont énoncés dans la disposition suivante :

Article 177 paragraphe 2 du code électoral

« La procédure de révocation d'un élu peut être initiée lorsque l'intéressé ne respecte pas les intérêts de la communauté locale, n'exerce pas dûment les responsabilités liées à son mandat électif, enfreint la loi et les normes éthiques et morales. Les faits qui génèrent ces violations doivent être confirmés de manière établie ».

61. Le paragraphe 2 de l'article 177 permet donc expressément de révoquer un élu pour non-respect des intérêts de la communauté locale si les faits sont établis, ce qui suppose que les citoyens de cette communauté jouissent d'un pouvoir général d'invalidier leur représentant élu avant le terme de son mandat, et ce au moyen d'un référendum.

62. La délégation rappelle une note¹³ qui avait été adressée au Conseil de l'Europe le 30 août 2001 par la Ligue Nationale des associations des maires moldaves. L'association y dénonçait non seulement le caractère vague et confus de l'article 177-2 du code électoral, mais aussi son caractère anticonstitutionnel puisque cette disposition permet la révocation d'un maire alors que l'article 68-2 de la Constitution « interdit tout mandat impératif ».

63. La rapporteure rappelle qu'aux termes de la Charte, l'article 7-1 dispose que :

« Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat »

64. De l'opinion de la rapporteure, la décision visant l'organisation d'un référendum révocatoire à l'égard du maire de Chisinau, pour mettre fin à son mandat avant terme, porte atteinte à ce droit de libre exercice du mandat.

¹³ Voir [annexe 3](#) du rapport du Congrès du Conseil de l'Europe sur la situation locale et régionale en République de Moldova (CG(9)6 partie II)

65. En outre, la rapporteure se réfère à un avis de la Commission de Venise¹⁴ qui traite de la question de la procédure de révocation des élus en République de Moldova : « Les tentatives visant à supprimer l'irrévocabilité des députés en République de Moldova ont déjà suscité l'inquiétude du BIDDH et du Conseil de l'Europe. Le mandat impératif et la procédure de révocation des élus sont inconnus dans les démocraties européennes modernes : le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen. »

66. Par ailleurs, dans cet avis, la Commission de Venise se réfère à un arrêt de la Cour constitutionnelle moldave du 19 juin 2012 qui constitue un jugement d'interprétation notamment de l'article 68 paragraphe 2 de la Constitution. Dans ce jugement¹⁵, la Cour constitutionnelle considère que l'interdiction de tout mandat impératif stipulé par la disposition précitée signifie que « les membres du parlement exercent leur mandat directement, librement et de manière effective, selon leurs convictions et dans l'intérêt de la nation toute entière ». La Cour constitutionnelle souligne que « dans la logique de la libre représentation, le mandat des parlementaires est irrévocable : les électeurs ne peuvent y mettre fin prématurément et les pratiques révocatoires sans motif juridique sont interdites. Les électeurs ne peuvent donc pas exprimer leur insatisfaction quant à la manière dont un candidat remplit sa mission, sinon en refusant de lui donner à nouveau leur voix lorsque le député sortant souhaite se faire réélire¹⁶ »

67. En élisant un maire au suffrage universel direct, les électeurs délèguent à celui-ci leur pouvoir d'action et plus généralement ils lui donnent mandat pour représenter la collectivité en son entier. Ce système institutionnel permet un transfert de souveraineté se traduisant par le droit pour l'élu, d'exprimer la volonté de la collectivité et de « légiférer » au nom de celle-ci.

68. La rapporteure estime que le raisonnement de la Commission de Venise (supra. para. 66 et 67), qui s'applique au cas des parlementaires, devrait également pouvoir s'appliquer *mutatis mutandis* aux élus locaux, dans la mesure où l'interdiction « de tout mandat impératif » vaut pour tous les élus, qu'ils détiennent un mandat national ou un mandat local. En effet, cette interdiction est prévue explicitement tant dans la Constitution moldave que dans la loi sur le statut d'élu local.

69. Par conséquent, elle conclut à une violation de l'article 7-1 de la Charte, outre l'atteinte portée au principe constitutionnel fondamental- régulièrement rappelé par le Conseil de l'Europe et l'OSCE- d'interdiction du mandat impératif.

3.4 Statut des élus locaux devant assurer le libre exercice de leur mandat

70. Au cours de sa visite, la rapporteure a rencontré le Congrès des autorités locales de Moldova (CALM) représenté par sa présidente et des membres de l'association et de la délégation nationale auprès du Congrès.

71. Pendant cette réunion, les interlocuteurs de la délégation ont déploré une détérioration du dialogue avec les autorités centrales depuis début 2017. Ils ont en particulier informé la rapporteure de la situation d'un certain nombre de maires qui subissent des pressions politiques ou des poursuites judiciaires qu'ils estiment sans fondement et qui donnent lieu à des arrestations - médiatisées- effectuées par des policiers cagoulés qui les menotent pour finalement, dans certains cas, être relâchés en l'absence de charges.

72. Des maires ont indiqué à la délégation avoir fait l'objet de plusieurs poursuites judiciaires, souvent classées sans suite, en l'espace de deux mandats soit en huit ans. Ils se sont plaints du fait que ces événements nuisaient à leur réputation et à leur carrière politique alors même qu'ils étaient finalement déclarés innocents des faits allégués.

¹⁴ Voir [Avis conjoint CDL-AD \(2017\)012](#), adopté par la Commission de Venise à sa 111^{ème} session plénière (Venise, 16-17 juin 2017) – para. 67, et de façon plus générale, voir le rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires ([CDL-AD \(2009\)027](#)), para.39.

¹⁵ [Jugement interprétatif de la Cour constitutionnelle moldave du 19 juin 2012](#) Voir notamment para. 37 et dispositif du jugement

¹⁶ *Ibidem* para. 44

73. Les maires présents à la réunion ont, à l'unanimité, déploré les méthodes de contrôle, qu'ils considèrent comme des méthodes de harcèlement, ainsi que les méthodes d'arrestation qui sont utilisées selon eux pour intimider les élus locaux et mieux les contrôler. Les interlocuteurs rencontrés ont souligné que la plupart des contrôles financiers effectués sur leur municipalité se terminait souvent par une poursuite judiciaire ouverte sur la base de charges diverses.

74. La rapporteure rappelle le cadre juridique interne qui protège le statut des élus locaux en République de Moldova, lequel est constitué de la Constitution de la République de Moldova du 29 juillet 1994, de la Loi n° 436-XVI sur l'administration publique locale du 28 décembre 2006 et enfin la Loi n° 768-XIV sur le statut des élus locaux du 2 février 2000.

75. En ce qui concerne la Charte ratifiée par la République de Moldova, l'article 7-1 dispose que :

«Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat »

76. La rapporteure considère qu'au vu des faits relatés ci-dessus, s'il existe en effet en droit moldave un statut des élus locaux qui leur garantit le libre exercice de leur mandat, il résulte des témoignages concordants entendus au cours de la visite que ce statut n'assure pas, en pratique, une protection suffisante, en tous cas pas au sens de l'article 7-1 de la Charte. La rapporteure conclut donc à une violation de cette disposition.

77. La rapporteure suggère que la Commission de suivi prenne en compte ces informations dans le cadre du monitoring de la démocratie locale et régionale qui sera effectué dans ce pays en 2018, notamment à la lumière de la plainte adressée entretemps au Congrès par le CALM, et qui dénonce des faits similaires à ceux exposés pendant la visite.

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

78. Les faits et la situation rapportés à la délégation soulèvent clairement des problèmes qui relèvent du champ d'application objectif de la Charte, en particulier par rapport aux articles 3-2, 7-1 et 8-3.

79. Il est ainsi constaté une disproportion entre les faits reprochés à l'encontre du maire de Chisinau et les mesures prises tendant à le suspendre de ses fonctions et à l'assigner à résidence, et par conséquent à priver la capitale de son exécutif élu au suffrage universel direct, en se fondant sur des allégations non encore étayées de preuves.

80. De plus, la suspension du maire a été effectuée en l'absence de procédure concrète de mise en œuvre en droit interne. Enfin, la rapporteure souligne le fait que le Procureur se soit adressé au Conseil municipal de Chisinau pour lui demander d'ester en justice pour initier une procédure de suspension du maire, et ce, en l'absence de base légale quant aux modalités de mise en œuvre de la procédure de suspension, constitue une autre ingérence de l'autorité judiciaire qui pourrait conduire à une politisation cette autorité (article 8-3).

81. La mise en place d'une administration *ad interim* de la capitale en la personne d'un fonctionnaire non élu (qui exerçait déjà la fonction d'adjoint au maire *ad interim*), pose aussi question quant à l'application de l'article 3-2 de la Charte, outre le fait que cette personne est impliquée dans la même procédure pénale que le maire.

82. La décision visant l'organisation d'un référendum révocatoire le 19 novembre 2017, alors que la Constitution moldave et la loi sur le statut d'élu local interdisent tout mandat impératif pose également problème au regard de l'article 7-1 de la Charte.

83. Enfin, les faits rapportés à la délégation par un ensemble de maires faisant l'objet de poursuites judiciaires parfois médiatisées témoignent d'une certaine crispation dans les relations entre le niveau local et national ainsi que d'une pression exercée sur les élus locaux moldaves qui les empêchent d'exercer librement leur mandat. A cet égard, l'on ne peut que conclure à nouveau à la non-conformité de cette situation avec l'article 7-1.

84. La rapporteure considère que les points soulevés ci-dessus posent questions au regard de l'application de la Charte que la République de Moldova a ratifiée.

85. Elle demande au Bureau d'adopter le présent rapport et d'approuver le projet de résolution, et de soumettre ce dernier pour adoption à la 33ème session du Congrès prévue du 18 au 20 octobre 2017.

86. Elle demande également que le présent rapport et la résolution, une fois adoptés, soit transmis pour information à la Commission de Suivi afin qu'elle prenne ces textes en considération dans le cadre du suivi de l'application de la Charte dans ce pays.

ANNEXE - PROGRAMME DE LA VISITE DE MONITORING EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

**VISITE DE MONITORING DU CONGRES EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA
Chisinau
(30-31 août 2017)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès

Rapporteur

Mme Gunn Marit HELGESEN

Rapporteur sur la démocratie locale
Vice-présidente du Congrès
Présidente de la Chambre des régions, PPE/CCE¹⁷
Maire de Telemark, Norvège

Secrétariat du Congrès

M. Jean-Philippe BOZOULS

Directeur du Congrès

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la Commission de suivi

Interprètes

M. Alexandru MELENCIUC

M. Serge BUFTEAC

La langue de travail de la réunion sera l'anglais. L'interprétation sera assurée à partir et vers le roumain.

¹⁷ PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

**Mercredi, 30 août 2017
Chisinau**

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

Avocats:

- **Mme Tatiana IOVU**
- **M. Ion CASIAN**

Centre national anticorruption:

- **M. Viorel MORARI**, Procureur principal

Congrès des pouvoirs locaux de République de Moldova (CALM):

- **Mme Tatiana BADAN**, Maire de Selemet, Présidente de la délégation moldave auprès du Congrès, Présidente de CALM
- **Mme Violeta CRUDU**, Maire de Cruzesti, membre de la délégation moldave auprès du Congrès
- **M. Alexandr TARNAVSKI**, Vice-Président d'Assemblée populaire de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie, membre de la délégation moldave auprès du Congrès
- **Mme Iraida BINZARI**, Présidente de Falesti, membre de la délégation moldave auprès du Congrès
- **M. Constantin COJOCARI**, Maire d' Edinet, membre de la délégation moldave auprès du Congrès
- **M. Gheorghe RAILEANU**, Maire de Cimisia, membre de la délégation moldave auprès du Congrès
- **M. Victor BOGATICO**, Maire de Rascani

**Jeudi, 31 août 2017
Chisinau**

Ministère de la Justice de la République de Moldova :

- **M. Vladimir CEBOTARI**, Ministre