

# CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

---

## **Recommandation 110 (2002)<sup>1</sup> sur la démocratie locale et régionale en Moldova**

Le Congrès,

1. Rappelant:

*a.* l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au CPLRE, qui le charge d'élaborer régulièrement des rapports de suivi – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe;

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

*c.* ses Recommandations 38 (1998) et 84 (2000), respectivement sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Moldova et sur la démocratie régionale en Moldova, par lesquelles il a formulé un certain nombre de considérations à l'adresse des autorités parlementaires et gouvernementales moldoves;

*d.* ses Résolutions 59 (1998) et 103 (2000), respectivement sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Moldova et sur la démocratie régionale en Moldova, par lesquelles il a notamment pris la décision de continuer à suivre l'évolution de la démocratie locale et régionale dans ce pays;

2. Ayant pris connaissance des résultats des visites officielles à Chişinău et Comrat (Gagaouzie) en 2001 et 2002 de M. Claude Casagrande (France, L) et M. Yavuz Mildon (Turquie, R), rapporteurs<sup>2</sup>, tels que présentés dans les rapports d'information récemment approuvés par le Bureau<sup>3</sup>;

3. Compte tenu du rapport de suivi préparé par les rapporteurs sur la situation de la démocratie régionale en République de Moldova dans le cadre de la Commission institutionnelle<sup>4</sup>;

4. Ayant pris connaissance de l'avis juridique sur les lois de réforme adoptées par le Parlement moldove en décembre 2001 relatives à l'organisation administrative territoriale<sup>5</sup> et à l'administration publique locale<sup>6</sup>, élaboré par le professeur John Loughlin, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, sous la responsabilité des rapporteurs, tel que présenté en annexe au rapport de suivi mentionné au point 3 ci-dessus;

5. Remerciant:

*a.* les autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales moldoves pour les informations et les commentaires fournis lors des rencontres avec les rapporteurs;

*b.* le professeur John Loughlin et M. Dan Medrea, experts, ainsi que M. Riccardo Priore, secrétaire de la Commission institutionnelle, et M. Günter Mudrich, secrétaire de la Chambre des régions, pour l'assistance qu'ils ont apportée aux rapporteurs en vue de l'accomplissement de leur tâche;

6. Se félicitant de la ratification par la Moldova de la Charte européenne de l'autonomie locale (2 octobre 1997), est entrée en vigueur dans le pays le 1<sup>er</sup> février 1998;

7. Regrettant que la Moldova n'ait pas encore ratifié la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local,

8. Souhaite adresser aux autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales moldoves les considérations et recommandations suivantes:

A. Concernant les questions liées au processus d'adoption des lois de réforme visées au paragraphe 4 ci-dessus:

*a.* ces dispositions législatives ont été adoptées sans consulter les associations représentatives des pouvoirs locaux et régionaux du pays. Cela constitue une violation de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cet article établit: «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»;

*b.* aucune preuve n'a été fournie que, conformément à l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, les communautés locales concernées aient été dûment consultées. Il est rappelé que cet article dispose: «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»;

*c.* il n'est pas admissible, dans un Etat démocratique, qu'une réforme d'une telle ampleur soit décidée sans une véritable consultation, ouverte et officielle, des acteurs institutionnels concernés;

*d.* à ce sujet, il est également regrettable de constater:

*i.* qu'afin de mettre rapidement en œuvre les lois de réforme en question, malgré les critiques du Congrès, le Parlement de la République de Moldova n'a pas hésité à décider d'organiser des élections locales anticipées interrompant le mandat des élus locaux et régionaux en place;

*ii.* que malgré les promesses en ce sens, les autorités moldoves n'ont pas consulté le Conseil de l'Europe sur les lois en question avant de les adopter;

e. il est positif que la décision d'organiser des élections anticipées ait été ensuite annulée par la Cour constitutionnelle du pays, en tenant compte ainsi des observations exprimées par le Président du Congrès, au nom du Bureau du CPLRE;

B. Concernant l'opportunité politique des lois de réforme visées au paragraphe 4 ci-dessus:

a. la nécessité de rapprocher l'administration des citoyens et de réduire le nombre de fonctionnaires publics – arguments invoqués par les autorités moldoves pour justifier l'opportunité de la réforme – ne doit pas aller à l'encontre des principes démocratiques et des standards européens en la matière;

b. de ce point de vue, ce n'est pas parce que les lois existantes ont des défauts qu'il faut faire table rase du système en vigueur, d'autant plus que ce système a été mis en place avec difficulté, et avec le soutien politique et financier de toute la communauté internationale active en Moldova;

c. tout en réaffirmant la totale liberté des autorités moldoves quant aux choix relatifs à l'organisation administrative de leur territoire, la décision de rétablir les districts (*raïony*) est probablement fondée sur une mauvaise évaluation des problèmes qui devraient la justifier;

d. en effet, la principale motivation présentée par les autorités moldoves pour justifier le rétablissement des districts est liée aux demandes des citoyens, qui souhaitent que les services soient plus proches à leur commune de résidence;

e. ce résultat aurait pu être obtenu par la simple décentralisation des services sur la base des structures existantes au niveau des anciens districts. En décidant de remplacer les dix régions actuelles par trente-deux districts, les autorités moldoves ont – de droit et de fait – multiplié les centres de décision et, par conséquent, la bureaucratie qui s'ensuit;

C. Concernant les questions juridiques de fond liées aux lois de réforme visées au paragraphe 4 ci-dessus:

a. il convient de se référer à l'avis juridique cité à ce même paragraphe 4 et d'attirer l'attention des autorités moldoves sur les points suivants:

i. le nouveau découpage territorial établi par la loi 764-XV apparaît, au moins pour sa principale motivation, en contradiction avec l'esprit et les principes de base de la Charte européenne de l'autonomie locale;

ii. cela est confirmé par:

– les affirmations du premier Vice-Premier ministre de la République de Moldova – responsable, au sein du gouvernement, des affaires locales et régionales –, qui a publiquement déclaré que la réforme territoriale votée par

le parlement en décembre 2001 constitue une contribution à la consolidation de la «verticale des pouvoirs» entre autorités centrales et autorités locales;

– la décision de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, publiée dans le *Journal officiel* n° 46-48 du 4 avril 2002, qui a déclaré que beaucoup des dispositions de la loi 781-XV (2001) sur l'administration publique locale étaient inconstitutionnelles, et ce, notamment, en raison des relations hiérarchiques établies entre autorités locales et autorités centrales;

b. à ce sujet, il est contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale que cette loi – sur la base du concept de l'interaction des volets représentatif et exécutif du pouvoir et par des changements substantiels concernant le statut et le mode d'élection des élus locaux – place de droit et de fait ces élus sous l'autorité des autorités centrales. Cela est en contradiction avec l'article 7, paragraphe 1, de la charte, qui établit: «Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat»;

c. dans cette même perspective, les dispositions de cette loi qui prévoient que les organes élus à la tête des collectivités locales peuvent être destitués ou suspendus par les autorités supérieures (ou centrales) en dehors de toute décision judiciaire sont également contraires à l'article 8 de la Charte;

d. il n'est guère étonnant que les dispositions mentionnées aux points b et c ci-dessus aient été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle;

e. il faut souligner que la loi susmentionnée marque une sérieuse régression même à l'égard des compétences des collectivités territoriales. En effet, les chevauchements existant dans la législation précédente ont été aggravés par les dispositions de ladite loi. Il y a là une violation de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte européenne de l'autonomie locale qui énonce: «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»;

f. en ce qui concerne les ressources financières des collectivités territoriales, la nouvelle législation ne fait plus clairement mention du droit des autorités locales d'établir des taxes et impôts locaux. A cet égard, il est rappelé que l'article 9, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale énonce: «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»;

D. Concernant la mise en œuvre des lois de réforme visées au paragraphe 4 ci-dessus:

a. il faut se féliciter du fait que le Premier ministre – après la décision de la Cour constitutionnelle – a confirmé que le mandat des collectivités locales et régionales en place sera respecté et que des élections locales anticipées ne seront pas organisées;

b. dans cette perspective, l'éventuelle mise en place préliminaire des structures administratives des districts (*raïony*) créées par la loi 764-XV sur l'organisation administrative territoriale ne doit pas être faite aux dépens de l'autonomie des collectivités locales et régionales actuellement en place;

c. dans le futur, les autorités moldoves pourraient examiner la possibilité de considérer lesdits districts en tant qu'autorités «déconcentrées» de l'Etat au niveau périphérique. Cela permettrait le maintien des régions (*judets*) comme autorités territoriales autonomes «décentralisées». Ce type d'organisation territoriale pourrait d'ailleurs être confirmé par une opportune révision de la Constitution. Le Congrès est prêt à assister les autorités moldoves dans cette direction;

E. Concernant les relations des autorités moldoves avec, d'une part, le Conseil de l'Europe et, d'autre part, les associations représentatives des élus territoriaux dans le domaine de la démocratie locale et régionale:

a. il faut souligner l'engagement pris par le Premier ministre, vis-à-vis des rapporteurs du Congrès, afin que, à l'avenir, tout nouveau projet de loi élaboré par le parlement en ce qui concerne l'administration publique locale et l'organisation territoriale soit, au préalable, adressé par le Gouvernement moldove au Conseil de l'Europe pour avis;

b. compte tenu de l'article 4, paragraphe 6, de la charte (voir le paragraphe 8.A.a ci-dessus), il est très important que, dorénavant, les associations représentatives des collectivités territoriales de la Moldova soient consultées pour toute réforme (ou question) concernant directement les élus locaux et/ou régionaux. Cette consultation doit prendre la forme d'un dialogue institutionnel fondé sur des rencontres régulières et sur l'échange d'informations et de documents officiels;

c. afin de faciliter l'établissement d'un cadre de travail amenant à un dialogue entre les représentants mentionnés ci-dessus et afin de favoriser le démarrage de leur coopération dans un climat de confiance, il est proposé qu'une rencontre soit organisée à Chişinău par le Congrès au cours des prochains mois avec l'ensemble des acteurs concernés (autorités centrales compétentes et représentants des collectivités territoriales);

F. Concernant la région autonome de Gagaouzie:

a. le Congrès prend note des affirmations du Premier ministre de la Moldova qui a déclaré aux rapporteurs du Congrès que l'autonomie de la Gagaouzie ne sera pas affectée par les lois de réforme mentionnées ci-dessus;

b. le Congrès prend note des propositions de révision constitutionnelle concernant le statut de la Gagaouzie élaborées par la commission d'Etat compétente<sup>7</sup>;

c. compte tenu du fait que la Commission de Venise était déjà en train d'élaborer un avis sur lesdites propositions, le Président du Congrès a communiqué les commentaires des

rapporteurs concernés à la Commission de Venise afin qu'elle en tienne compte lors de l'adoption de son avis<sup>8</sup>;

d. la Commission de Venise a finalement adopté cet avis en mars 2002, en tenant compte des commentaires formulés par le Congrès<sup>9</sup>;

e. concernant les conflits provoqués par l'organisation d'un référendum populaire en Gagaouzie visant à la destitution du gouverneur de la région (*Bashkan*), après une vérification des faits sur place par le rapporteur compétent, il est confirmé:

i. qu'aucune décision, selon les règles prévues dans la loi, n'a été adoptée de façon formelle par l'Assemblée populaire de la Gagaouzie afin d'organiser le référendum;

ii. qu'aucune décision concernant l'organisation d'un référendum n'a été publiée dans le Journal officiel de l'Assemblée populaire, conformément aux dispositions juridiques afférentes;

iii. que les délais prévus par la loi pour l'organisation du référendum n'ont pas été respectés;

iv. que les accusations concernant la gestion et les responsabilités du *Bashkan* devraient être clarifiées devant un tribunal compétent selon la législation en vigueur ou devant l'Assemblée populaire selon ses procédures et son règlement interne. De ce fait, il est surprenant d'apprendre que les plus hautes autorités moldoves se sont adressées à la population gagaouze afin de l'encourager à participer audit référendum visant à la destitution du *Bashkan*, alors qu'il n'avait pas de base légale;

f. tout en regrettant que la tentative d'organiser ledit référendum ait donné lieu à des actions violentes, le Congrès émet néanmoins les plus grandes réserves au sujet de l'arrestation accompagnée de violences de M. Ivan Burgudji, directeur du département juridique et du protocole de la région autonome de Gagaouzie, par les services d'information et de sécurité moldoves, et accusé par la suite de s'être opposé avec force au déroulement du référendum – qui pourtant n'avait pas de base légale (voir l'alinéa e.iv ci-dessus);

9. Invite les autorités moldoves à tenir compte de ces considérations et recommandations afin d'assurer le respect des engagements pris dans le domaine de la démocratie locale et régionale et du fonctionnement de l'Etat de droit au sein du Conseil de l'Europe;

10. Invite les autorités moldoves à intervenir à sa prochaine mini-session (Strasbourg, 14-15 novembre 2002) afin de présenter aux membres du Congrès les mesures adoptées ou envisagées pour mettre en œuvre la présente recommandation;

11. Invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire à suivre de près la mise en œuvre de cette recommandation par les autorités moldoves dans le cadre de leurs travaux concernant la République de Moldova;

12. Invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à prendre les mesures nécessaires afin que le Congrès soit associé aux travaux de la Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale du secrétariat concernant la République de Moldova.

---

1. Discussion par le Congrès et adoption le 5 juin 2002, 2<sup>e</sup> séance (voir Doc. CG (9) 6, projet de recommandation présenté par MM. C. Casagrande et Y. Mildon, rapporteurs).

2. Ces visites ont eu lieu respectivement les 29 et 30 octobre 2001, du 28 au 30 janvier 2002, du 18 au 20 février 2002 et le 4 avril 2002.

3. CG/Bur (8) 95, CG/Bur (8) 118 et CPR/Bur (8) 14.

4. CG (9) 6, partie II.

5. Loi 764-XV (27 décembre 2001).

6. Loi 781-XV (28 décembre 2001).

7. Une demande d'avis sur ces propositions a été adressée au Président du Congrès par le président de cette commission.

8. Ces commentaires figurent dans l'exposé des motifs de cette recommandation.

9. L'avis de la Commission de Venise figure en tant qu'annexe de l'exposé des motifs de cette recommandation.