

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE
CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE



SEPTIEME SESSION

(Strasbourg, 23-25 mai 2000)

RECOMMANDATION 84 (2000)¹
SUR LA DÉMOCRATIE REGIONALE EN MOLDOVA

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 23 mai 2000 et adoption par la Commission Permanente le 25 mai 2000 (voir Doc. CPR (7) 4, projet de recommandation, présenté par M. N. RADU, rapporteur).

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des régions,

1. Rappelant :

a. sa Recommandation (38) 1998 sur la situation de l'autonomie locale et régionale en république de Moldova, par laquelle il a formulé un certain nombre de considérations à l'adresse des autorités parlementaires et gouvernementales moldoves ;

b. sa Résolution (59) 1998, par laquelle il a pris la décision de continuer à suivre l'évolution de la démocratie locale et régionale dans ce pays en vue de l'élaboration d'un rapport définitif ;

2. Ayant pris connaissance des résultats des différentes visites officielles organisées par les rapporteurs des groupes de travail compétents afin de mettre en œuvre la décision mentionnée ci-dessus ;

3. Compte tenu du rapport préparé par M. Nicolae Radu (Roumanie, R), rapporteur sur la démocratie régionale en république de Moldova, tel qu'il a été examiné par la Chambre des régions ;

4. Ayant pris connaissance de l'avis préparé par le professeur Philippe de Bruycker, expert-consultant, sur les lois mentionnées ci-dessous ;

5. Félicite le Parlement moldove d'avoir répondu positivement à sa recommandation d'adopter le projet de loi préparé par le gouvernement sur la nouvelle organisation territoriale du pays ; dans cette perspective, se réjouit qu'en novembre 1998 le parlement ait adopté :

a. une loi sur l'organisation administrative territoriale ayant permis la mise en place de neuf nouvelles régions (*judets*), et

b. une loi sur l'administration publique locale (concernant également l'échelon régional) ;

6. Se félicite de l'adoption par le Parlement moldove d'autres lois en matière de finances locales, de propriété locale et de statuts des élus territoriaux qui se réfèrent également à l'échelon régional ;

7. Concernant le territoire de la Gagaouzie, estime que l'autonomie spéciale de ce territoire devrait se réaliser non seulement par des textes normatifs et réglementaires, mais également dans la pratique, et ce conformément aux propositions contenues au paragraphe 15.e de cette recommandation ;

8. Se félicite de ce que les discussions concernant l'ancien district (*raïon*) de Taraklyia aient pu trouver une issue par la création d'une nouvelle région qui s'ajoute aux neuf entités régionales créées par la loi sur l'organisation administrative territoriale ; il s'agit là d'un signe clair de la volonté des autorités moldoves de vouloir respecter les droits des minorités nationales et qui témoigne de leurs efforts pour développer la démocratie pluraliste à l'échelon régional ;

9. Se félicite du fait que, à la suite de la création des dix régions, par le biais d'élections démocratiques, les citoyens moldoves ont pu choisir directement les représentants de ces nouvelles entités administratives régionales ;

10. Remercie les autorités centrales moldoves de l'avoir invité à observer ces élections, y compris celles concernant les territoires de la Gagaouzie et de Taraklyia ;

11. Se félicite du fait qu'en juillet 1999, à la suite de ses recommandations, les représentants des nouvelles régions et du territoire de la Gagaouzie ont donné naissance à une association représentative de leurs intérêts (Association pour le développement régional par l'autonomie locale – ADRAL) ;

12. Estime que la création de cette association représente un élément important en vue du renforcement de la coopération entre ces régions et de la représentation de celles-ci devant les autorités centrales ;

13. Est convaincu que la solution du conflit qui oppose les autorités moldoves aux autorités du territoire de la Transnistrie doit rester l'une des priorités nationales en vue d'une plus grande intégration européenne de la république de Moldova ;

14. Rappelle qu'il est disposé, si les autorités moldoves en exprimaient le souhait, à prêter son assistance pour la définition d'un statut d'autonomie spéciale pour le territoire de la Transnistrie en coopération avec la Commission de Venise ;

15. Concernant la mise en place et le développement de la démocratie régionale dans le pays, estime nécessaire de formuler à l'adresse des autorités gouvernementales et parlementaires moldoves les considérations et recommandations suivantes :

a. La mise en place de structures administratives autonomes sur base régionale constitue une contribution très importante afin de résoudre les problèmes d'intégration des territoires périphériques dans la vie sociale, politique et économique du pays. De ce point de vue, il faut saluer la mise en place des nouvelles régions comme le premier pas dans cette direction ;

b. Par ailleurs, il faut observer que le processus de régionalisation peut créer les bases nécessaires en vue du développement économique du pays tout entier, ce qui, à ce jour, constitue l'une des priorités des autorités moldoves ;

c. Il est urgent de mettre en place un cadre normatif spécifique et distinct concernant les régions récemment créées ainsi que la ville de Chisinau. En effet, ces collectivités connaissent des problèmes et ont des besoins souvent très différents des problèmes et besoins des collectivités locales proprement dites (villes et villages) ;

d. Concernant la loi sur l'administration publique locale, l'on peut relever qu'elle va dans le bon sens car elle vise un nombre important des questions qui touchent à l'autonomie régionale. Cependant, cette loi devrait être améliorée afin :

i. de clarifier la relation entre les collectivités locales et les nouvelles régions ; de ce point de vue, l'on peut douter de l'opportunité de doter les régions d'une compétence générale de coordination de l'activité des communes;

ii. de préciser le statut des préfets dont les fonctions – bien que la loi précise qu'il n'existe aucun rapport de subordination entre les préfets et les organes de l'administration publique locale – semblent ne pas être bien acceptées par les autorités régionales récemment créées;

iii. d'augmenter le nombre de réunions des conseils régionaux au cours de l'année : quatre réunions ne semblent pas être suffisantes;

iv. de préciser les liens entre l'adoption du budget régional et l'adoption du budget national;

v. de prévoir une responsabilité civile et pénale des autorités régionales en tant que personnes juridiques à côté de la responsabilité personnelle directe prévue pour les élus;

e. Constate que l'application des lois sur l'administration publique locale et sur l'organisation administrative territoriale pose des problèmes spécifiques par rapport au territoire de la Gagaouzie et à son statut spécial. A cet égard, il souhaite formuler les considérations et recommandations suivantes :

i. il n'est pas souhaitable que, par la voie de la loi ou par son interprétation, la Gagaouzie soit considérée comme un second niveau de collectivité territoriale de la même manière que les neuf autres régions et la ville de Chisinau, et ce, malgré son statut spécial reconnu par la Constitution (voir l'avis de la Commission de Venise à cet égard) ;

ii. l'institution d'un préfet en Gagaouzie chargé du respect des lois nationales dans ce territoire ne semble pas s'accorder avec l'autonomie concédée à cette collectivité ; cette considération dérive aussi du statut du Gouverneur de la Gagaouzie (*Bashkan*) qui, en tant que membre *ex officio* du gouvernement, représente ce dernier dans le territoire dans lequel il a été élu ;

iii. des conflits entre le préfet et les autorités gagaouzes pourraient surgir dans le futur en compromettant l'équilibre trouvé sur la base de longues et difficiles pourparlers entre les autorités centrales et les autorités gagaouzes ;

iv. la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie ne peut être modifiée qu'à une majorité spéciale ; elle fait dès lors partie du bloc de constitutionnalité, de sorte que ses dispositions doivent s'imposer aux autres lois moldoves en raison de la hiérarchie des normes (principe de la *lex superior*) ;

v. d'un point de vue politique et juridique, il serait nécessaire que le Parlement moldove confirme l'autonomie spéciale de la Gagaouzie et qu'il précise une fois pour toutes la nature institutionnelle de cette autonomie et les pouvoirs des organes élus de la Gagaouzie dans le cadre de l'ordonnancement juridique moldove. Sur cette base uniquement, il sera possible d'interpréter, voire d'amender, les dispositions législatives concernées qui paraissent aujourd'hui en conflit. Le Congrès est prêt à participer avec la Commission de Venise aux travaux du groupe établi à cet effet par les autorités moldoves ;

f. D'un point de vue général, le Congrès recommande que le nouvel appareil législatif et réglementaire concernant l'autonomie régionale soit enrichi et révisé afin de tenir compte des problèmes susmentionnés ;

g. Sur cette base, il est opportun de prendre les mesures nécessaires afin que ce cadre juridique soit mis en application de telle sorte que les organes des collectivités régionales aient la possibilité :

i. d'administrer leurs territoires dans les limites de l'autonomie qui leur est reconnue par la loi et la Constitution, et ce, notamment, en ce qui concerne l'adéquation des ressources financières aux compétences ;

ii. d'établir des relations approfondies avec les collectivités d'autres pays européens et de faire partie des associations qui représentent ces collectivités au niveau international.