

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22^e SESSION
CG(22)10
13 mars 2012

La démocratie locale et régionale en République de Moldova

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Francis LEC, France (L, SOC) ; Angelo MIELE, Italie² (R, PPE/DC)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	6

Résumé

Le présent rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en République de Moldova fait suite à la Recommandation du Congrès 179 (2005) adoptée en novembre 2005. Les rapporteurs notent avec satisfaction que l'ensemble des textes normatifs qui concernent l'administration publique locale de la République de Moldova ont connu une évolution législative et institutionnelle dans un sens positif depuis la dernière Recommandation de 2005. A cet égard, le projet de la Stratégie Nationale de la Décentralisation marque un engagement affiché de l'actuel Gouvernement en vue de réformer profondément l'administration publique locale, et de consolider la capacité des autorités de l'administration publique locale pour l'amélioration de la gestion et de la qualité des services fournis aux citoyens. Le Congrès souligne, néanmoins, le niveau encore insuffisant de ressources propres des autorités locales, une tutelle parfois excessive envers les autorités locales et un manque de clarté en ce qui concerne la répartition des compétences et des finances.

Le Congrès recommande aux autorités moldaves de poursuivre les mesures initiées dans le cadre du projet de la Stratégie Nationale de la Décentralisation, que la Stratégie soit adoptée et mise en œuvre conformément aux intentions affichées par les autorités nationales. Il invite aussi les autorités à développer des programmes et des stratégies supplémentaires visant la libre circulation des personnes et des marchandises et à mettre en œuvre des programmes de développement économique accompagnés de moyens financiers pour les localités se trouvant dans la zone de sécurité du Nistru/Dniestr. Enfin, le Congrès appelle les autorités moldaves à adopter une nouvelle loi sur le statut spécial de la capitale, Chişinău, et à signer et ratifier dans un futur proche le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

¹L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès.

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès.

SOC : Groupe Socialiste du Congrès.

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

² Par décision du 24 février 2012, la Commission de suivi réunie à Stockholm (Suède) a désigné M. Angelo MIELE, Italie (R, PPE/DC) en tant que Rapporteur sur la démocratie régionale afin de remplacer M. Ignacio SANCHEZ AMOR, qui n'est plus membre du Congrès depuis décembre 2011.



PROJET DE RECOMMANDATION³(voir [Recommandation 322 \(2012\) adoptée le 22 mars 2011](#))

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(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts 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(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel « 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 307 (2010) REV sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale;

d. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

e. à la Recommandation 179 (2005) du Congrès sur la démocratie locale en Moldova ;

f. à la Résolution 299 (2010) du Congrès sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

g. à l'exposé des motifs de la présente recommandation 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 dénommée « la Charte ») le 2 mai 1996 et l'a ratifiée, sans formuler de réserves, le 2 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 1998 ;

³ Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 24 février 2012.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant: E. Yeritsyan), A. Babayev (remplaçant: I. Khalilov), T. Badan, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bende (remplaçante: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov (remplaçant: R. Aliyev), G. Illes, J. Jalinska (remplaçante: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, J-P. Klein (remplaçant: E. Eicher), A. Kriza, I. Kulichenko (remplaçante: N. Rybak), F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin (remplaçant: J-M. Belliard), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, M. Njilas, Z. Ozegovic (remplaçante: V. Vasic), R. Paita (remplaçant: A. Miele), U. Paslavska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (remplaçante: L. Sfirloaga), R. Rautava (remplaçante: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic (remplaçante: S. Lazic), G. Spartanski, M. Tamilos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (remplaçant: O. Radziievskiy), A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant: P. Zambakidze), A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (remplaçant: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore (remplaçant: P. Grove), J. Wiene, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

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 de suivi du Congrès a désigné le 23 mars 2011 M. Francis Lec (France, L, SOC) et M. Ignacio Sanchez Amor⁴ (Espagne, R, SOC) pour préparer et soumettre au Congrès, en tant que Rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova;

d. Les rapporteurs se sont rendus en République de Moldova les 12 et 13 septembre 2011 à Chişinău puis du 23 au 25 novembre 2011 à Chişinău, à Coşniţa (Dubăsari) et à Condiţa. La délégation a rencontré le Président intérimaire de la République de Moldova, des représentants du Parlement et du Gouvernement, les représentants du Congrès des pouvoirs locaux de Moldova (ci-après dénommé CALM), des représentants de la Cour Constitutionnelle, de la Cour des Comptes, l'Avocat Parlementaire, les représentants de l'OSCE en République de Moldova, le maire de Chişinău, des représentants de l'Unité Territoriale Autonome de Gagauzie ainsi que les représentants locaux de Coşniţa et Condiţa ;

e. Le Congrès souhaite remercier la Représentation Permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, les autorités moldaves aux niveaux central, régional et local, la délégation moldave auprès du Congrès et son Secrétariat, le CALM, ainsi que tous les interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. les progrès réalisés par la République de Moldova depuis la recommandation de 2005 notamment les mesures du Parlement mises en œuvre à travers le projet d'action sur toutes les recommandations du Conseil de l'Europe qui a donné naissance à plusieurs initiatives législatives et institutionnelles dans le domaine de l'administration publique locale ;

b. la décentralisation du pouvoir et l'autonomie locale constituent l'une des priorités stratégiques du Programme du gouvernement de la République de Moldova pour la période 2011-2014 ;

c. l'approbation par le gouvernement, le 26 janvier 2012, de la Stratégie Nationale de la Décentralisation, qui devrait figurer sur l'ordre du jour du Parlement au cours du premier trimestre 2012 ;

d. le déroulement du projet du Conseil de l'Europe avec la République de Moldova portant sur la mise en place de mesures de confiance sur les deux rives du Nistru/Dniestr pour l'année 2011, des propositions comprenant les suites à donner en 2012, et des perspectives pour 2013 ;

e. les avancées de la politique du développement régional notamment les divers projets sur la coopération transfrontalière dans lesquels la République de Moldova est actuellement engagée ;

f. l'inclusion sur l'agenda du Parlement (pour le premier semestre de l'année 2012) de l'adoption d'une nouvelle loi sur le statut de la ville capitale ;

g. l'augmentation de l'accès des femmes dans les fonctions publiques locales dont le nombre a triplé au cours des 8 dernières années, et l'existence de plusieurs projets ayant pour but de consolider la position des femmes dans la société, notamment le développement de la « Stratégie de Genre ».

4. Observant qu'un certain nombre de points ayant fait l'objet de la Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale et Moldova, restent cependant valables, le Congrès note avec regret :

a. La crise politique que traverse actuellement la République de Moldova qui a notamment comme conséquence le ralentissement de l'évolution des mesures de développement de l'administration publique locale, telles qu'elles sont inscrites dans le Programme du gouvernement moldave pour la période 2011-2014;

⁴ Par décision du 24 février 2012, la Commission de suivi réunie à Stockholm (Suède) a désigné M. Angelo MIELE, Italie (R, PPE/DC) en tant que Rapporteur sur la démocratie régionale afin de remplacer M. Ignacio SANCHEZ AMOR, qui n'est plus membre du Congrès depuis décembre 2011.

- b. la suppression du Ministère des Autorités Publiques Locales ;
- c. le déséquilibre important entre les compétences et les ressources allouées aux autorités locales ;
- d. le caractère très limité de l'autonomie financière et fiscale qui se traduit notamment par une tutelle excessive exercée d'une part, par les autorités nationales sur le niveau II, et d'autre part, par le niveau II sur le niveau I, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources budgétaires ;
- e. l'insuffisance d'impôts locaux et le manque de clarté dans la redistribution des ressources financières par le niveau central aux collectivités locales ;
- f. le manque de clarté de la répartition des compétences tant entre les deux niveaux qu'en ce qui concerne la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales ;
- g. l'absence de réglementation de contrôles d'opportunité effectués, parfois de manière discrétionnaire, par les autorités centrales sur les actes des collectivités locales accomplis dans l'exercice de compétences déléguées par l'Etat ;
- h. l'insuffisante autonomie des autorités locales pour recruter et fixer les conditions de rémunérations des fonctionnaires de l'Administration publique locale, ainsi que l'existence de discriminations entre les fonctionnaires de l'Administration publique d'Etat et les fonctionnaires de l'administration publique locale en ce qui concerne les conditions de rémunération ;
- i. le fonctionnement de la capitale, qui est régie par une loi inadaptée ne correspondant pas à la spécificité de Chişinău qui est dotée d'un double statut, étant à la fois une unité territoriale de niveau I (*oraş*) et une unité de niveau II (*municipiu*) ;
- j. les difficultés des élus locaux situés dans la région droite du Nistru/Dniestr à exercer leur mandat, du fait des pressions qu'ils subissent des forces de sécurité de la région transnistrienne de la République de Moldova ;
- k. les difficultés de déplacement et de gestion de leurs affaires auxquelles sont confrontés les citoyens résidant dans les collectivités locales situées dans le voisinage du territoire transnistrien de la République de Moldova ;
- l. l'insuffisance du dialogue entre les autorités centrales et les autorités de Gagaouzie sur tous les aspects de l'autonomie locale qui les concernent.

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités moldaves :

- a. à poursuivre les discussions sur la Stratégie Nationale de la Décentralisation au sein du Parlement en vue de son adoption et, à veiller à ce que la Stratégie soit mise en œuvre conformément aux intentions affichées par les autorités nationales ;
- b. à reconsidérer la mise en place d'un Ministère des Autorités Publiques Locales ;
- c. à allouer des ressources financières aux collectivités locales qui soient proportionnelles à leurs compétences, ainsi que l'énonce l'article 9(2) de la Charte, afin qu'elles soient en mesure de les exercer ;
- d. à réduire la tutelle envers des autorités publiques locales, afin de leur permettre de gérer leurs propres affaires, conformément à l'article 8(3) de la Charte ;
- e. à permettre aux collectivités locales de prélever directement davantage de redevances et d'impôts locaux, outre l'impôt foncier et l'impôt sur les biens bâtis, dont les collectivités pourraient fixer le taux dans les limites de la loi, conformément à l'article 9(3) de la Charte. En outre, il semble nécessaire de clarifier les procédures de redistribution des ressources financières revenant aux collectivités locales afin que celles-ci soient mieux en mesure d'élaborer leur propre budget et de répondre aux besoins de leurs citoyens ;

f. à réviser la législation actuellement en vigueur sur l'administration publique locale afin de la rendre conforme aux principes posés par la Charte. En particulier, réviser les dispositions relatives aux compétences afin de préciser les compétences des pouvoirs locaux des niveaux I et II, et celles des autorités centrales en matière de démocratie locale. Ceci de manière à éviter des chevauchements de compétences entre ces niveaux d'une part, et entre le niveau central et le niveau local d'autre part ;

g. à réviser la législation portant sur les contrôles d'opportunité afin de les encadrer et les limiter, notamment en définissant précisément, par le biais de critères, les cas dans lesquels ces contrôles peuvent être effectués ;

h. à garantir le droit des autorités publiques locales de déterminer leur politique du personnel de manière autonome et à supprimer dans la réglementation interne concernant le statut et la rémunération des fonctionnaires d'Etat et de l'administration publique locale, toute forme de discrimination à l'égard de ceux-ci ;

i. à poursuivre les efforts déployés par les autorités en vue d'améliorer la consultation des collectivités locales sur le fondement d'une procédure détaillée dans le cadre de l'article 4(6) de la Charte pour toutes les questions qui les concernent directement ;

j. à adopter et mettre en place une nouvelle loi sur le statut de la ville capitale, Chişinău, conformément à la Recommandation 219 (2007) du Congrès ;

k. à prendre les mesures nécessaires afin de sécuriser la zone située dans le voisinage du territoire transnistrien de la République de Moldova et de faire cesser les actions d'intimidation dont certains élus locaux sont victimes ;

l. à prendre des mesures visant la libre circulation des personnes et des marchandises et mettre en œuvre des programmes de développement économique, accompagnés de moyens financiers destinés aux collectivités locales se trouvant dans le voisinage immédiat du territoire transnistrien de la République de Moldova ;

m. à instaurer un mécanisme permettant d'améliorer le dialogue entre les autorités centrales et les autorités de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie sur tous les aspects de la démocratie locale ;

n. à signer et ratifier, dans un futur proche, 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).

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction	6
2. Informations générales : contexte politique interne	8
3. Respect des obligations et engagements : effets des rapports et des recommandations précédents	9
4. La situation de la démocratie locale.....	13
4.1. L'organisation des collectivités locales en République de Moldova.....	13
4.2. Mode de réception de la Charte européenne de l'autonomie locale	15
4.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	16
4.3.1. Article 1	16
4.3.2. Article 2 et 3	16
4.3.3. Article 4	16
4.3.4. Article 5	18
4.3.5. Article 6 et 7	19
4.3.6. Article 8	21
4.3.7. Article 9	22
4.3.8. Article 10	25
4.3.9. Article 11	25
4.4. Le statut de ville-capitale	26
4.5. Questions particulières relatives à la démocratie locale	28
4.5.1. Question de la démission d'office des élus locaux	28
4.5.2. La place des femmes au sein des autorités locales décentralisées.....	28
5. Le développement régional en République de Moldova	29
5.1. Le contexte général	29
5.2. Les questions relatives à l'autonomie de certains territoires	30
5.2.1. Le statut de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie	30
5.2.2. Le cas de la région transnistrienne de la République de Moldova	32
6. Conclusions.....	34
Annexe 1 – Législation de base sur l'organisation administrative territoriale, l'autonomie et la démocratie locale et régionale en République de Moldova	37
Annexe 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en République de Moldova (12-13 septembre 2011 et 23-25 novembre 2011)	38

1. Introduction

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire (2011)² 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 Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La République de Moldova a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 2 mai 1996 et l'a ratifié le 2 octobre 1997 en s'engageant à respecter toutes ses dispositions, sans réserve ni déclaration. La Charte est entrée en vigueur en République de Moldova le 1^{er} février 1998.

3. La République de Moldova a également signé et ratifié :

a. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°106) le 4 mai 1998, en vigueur pour la République de Moldova le 1^{er} février 2000 ;

b. le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°159) le 27 juin 2001, en vigueur pour la République de Moldova le 28 septembre 2001 ;

c. le Protocole n°2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n°169) le 27 juin 2001, en vigueur pour la République de Moldova le 28 septembre 2001.

4. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a effectué plusieurs visites de suivi sur la démocratie locale et/ou régionale en République de Moldova. Elles ont donné lieu à quatre recommandations⁵ et trois résolutions dont la dernière, la Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale en République de Moldova, a été adoptée par le Congrès en 2005.

5. La Commission de suivi du Congrès a nommé M. Francis LEC (L, SOC, France) et M. Ignacio SANCHEZ-AMOR (R, SOC, Espagne) rapporteurs respectivement pour la démocratie locale et la démocratie régionale. Elle les a chargés de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova.

6. Le mandat de M. Ignacio SANCHEZ-AMOR en tant que membre du Congrès a pris fin en décembre 2011.

7. Deux visites de suivi en République de Moldova ont été organisées, qui ont eu lieu respectivement les 12 et 13 septembre 2011 à Chişinău et du 23 au 25 novembre 2011 à Chişinău, Coşniţa (Dubăsari) et à Condiţa⁶.

8. La délégation a rencontré le Président par intérim de la République de Moldova, des représentants du Parlement et du Gouvernement, les représentants de Congrès des pouvoirs locaux de Moldova (CALM), le président de la Cour Constitutionnelle, de la Cour des Comptes, l'Avocat Parlementaire, le président de la Commission Electorale Centrale, le maire de Chişinău, des représentants de l'Unité Territoriale Autonome de Gagaouzie ainsi que les représentants locaux de Coşniţa et Condiţa (voir le programme détaillé en annexe).

9. Pour ce qui concerne la situation des collectivités territoriales à proximité de la région transnistrienne de la République de Moldova, la délégation a rencontré la Mission de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). La délégation a fait également deux demandes d'assistance auprès de l'OSCE et auprès du Vice-premier ministre pour la Réintégration de la République de Moldova afin de se rendre dans cette région et de rencontrer les autorités locales, notamment à Tiraspol au mois de septembre et à Dubăsari au mois de novembre 2011. Malgré tous les efforts déployés par les institutions susmentionnées, les autorités de cette région ont refusé de rencontrer la délégation.

10. Le Congrès souhaite remercier la Représentation Permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, la délégation moldave auprès du Congrès et son Secrétariat, les autorités moldaves aux niveaux central, régional et local, le CALM, ainsi que les divers interlocuteurs rencontrés, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation qui ont contribué au bon déroulement de cette mission.

11. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations recueillies lors des deux visites de la délégation du Congrès, de l'examen de la législation pertinente et des informations et documents des différents experts et organisations internationales.

5 Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale et régionale en Moldova ; Recommandation 110 (2002) sur la démocratie locale et régionale en Moldova ; Résolution 132 (2002) sur la démocratie locale et régionale en Moldova ; Résolution 103 (2000) sur la démocratie régionale en Moldova ; Recommandation 84 (2000)¹ sur la démocratie régionale en Moldova ; Recommandation 38 (1998) sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Moldova ; Résolution 59 (1998) sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Moldova.

6 Les rapporteurs du Congrès étaient assistés de M. Michel VERPEAUX, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et de Mme Olesea SAVCA, experte d'appui local, ainsi que du Secrétariat du Congrès.

2. Informations générales : contexte politique interne

12. La République de Moldova a proclamé son indépendance par rapport à l'URSS le 27 août 1991. Selon la Constitution moldave du 29 juillet 1994, la République de Moldova est un État souverain et indépendant, unitaire et indivisible. La forme de gouvernement de l'État est la république.

13. D'une superficie de 33 843 km², la République de Moldova est bordée au nord, à l'est et au sud par l'Ukraine. À l'ouest, c'est le fleuve Prut qui sépare la République de Moldova de la Roumanie. Le pays est totalement enclavé entre la Roumanie et l'Ukraine, sans accès à la mer Noire, à l'exception d'un débouché de moins d'un kilomètre sur le Bas-Danube.

14. La République de Moldova est une République parlementaire dont le président est élu pour un mandat de quatre ans par un Parlement monocaméral (101 sièges), à la majorité des trois cinquièmes des voix (soit 61 voix). Depuis avril 2009 la République de Moldova connaît une crise politique qui empêche l'élection du président du pays. Jusqu'à ce jour, aucun candidat n'a pu recueillir le nombre suffisant de voix. Dans cette situation, la Constitution prévoit que le Président du Parlement, exerce, par intérim, les fonctions de chef de l'Etat. C'est Marian Lupu qui détient cette fonction depuis le 30 décembre 2010.

15. Pour bien comprendre l'impasse politique actuelle qui affecte tous les niveaux de la vie politique du pays, il convient de rappeler l'histoire électorale récente de la République de Moldova. Des élections législatives se sont déroulées le 5 avril 2009, qui ont été suivies de violents incidents les 7 et 8 avril 2009. En raison de l'incapacité du Parlement d'élire le Président de la république (à la majorité des 3/5e) le 20 mai et le 3 juin 2009, de nouvelles élections législatives ont été organisées le 29 juillet 2009. Une fois encore, à deux reprises, le Parlement n'a pas été en mesure d'élire le Président de la république ni le 10 novembre 2009, ni le 7 décembre 2009.

16. La proposition du Parti des communistes de la République de Moldova (PCRM) d'amender la Constitution pour élire le Président avec un mode de scrutin à trois tours au Parlement a été rejetée par le Parlement. L'initiative de l'Alliance pour l'intégration européenne d'organiser des élections présidentielles au suffrage direct à l'échelle du pays a été soumise à référendum le 5 septembre 2010. Ce référendum s'est toutefois lui aussi soldé par un échec en raison d'un taux de participation insuffisant (30 %, au lieu des 33 % requis). Le 29 septembre 2010, M. Ghimpu, Président par intérim de la République de Moldova, a dissous le Parlement et signé un décret appelant la tenue d'élections législatives anticipées le 28 novembre 2010.

17. À l'issue de ces élections, un gouvernement composé de l'Alliance pour l'intégration européenne (AIE-2 comprenant le PLDM, le PDM et le PL) a été formé. L'AIE-2 (forte de 59 membres au Parlement) ne dispose toutefois pas de la majorité qualifiée requise pour l'élection du Président. Le 1^{er} décembre 2011, le Parlement, par la loi n°232, a introduit une modification à la loi n°1234-XIV de 22 septembre 2000 portant sur la procédure de l'élection du président de la République de Moldova, qui prévoit notamment à l'article 6, alinéa 4 : « Si moins de 3/5^{ème} des députés ont participé à l'élection du Président de la République de Moldova, l'élection du Président est réputée ne pas avoir eu lieu. Le Parlement doit alors fixer une nouvelle date d'élection dans un délai de 30 jours. »

18. Suite à cette révision législative, une nouvelle date a été fixée pour l'élection du Président, prévue le 16 décembre 2011. Cependant, la Cour Constitutionnelle a invalidé le 12 janvier 2012 cette élection au motif d'une violation du secret du vote. Des discussions sont en cours entre les représentants de l'Alliance et les partis de l'opposition afin de trouver des remèdes à cette crise politique.

19. La branche exécutive de l'Etat est dirigée par le Premier ministre désigné par le Président de la république après la consultation des fractions parlementaires. Le candidat à la fonction de Premier ministre doit demander, dans un délai de 15 jours à compter de sa désignation, le vote de confiance du Parlement sur le programme d'activité et la liste complète du Gouvernement. En vertu du vote de confiance accordé par le Parlement, le Président de la République nomme le Gouvernement. M. Vlad Filat a été nommé Premier ministre (par intérim) depuis le 25 septembre 2009, à ce jour reconduit dans cette fonction après les élections du 28 novembre 2010.

20. En République de Moldova, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont séparés et collaborent dans l'exercice de leurs prérogatives respectives, conformément aux dispositions de la Constitution.

21. Des élections locales générales ont été organisées en République de Moldova les 5 et le 19 juin 2011⁷. Selon le Rapport du Congrès sur les élections locales en Moldova du 5 juin 2011 CG/BUR (2027), elles ont apporté une plus grande diversité politique, et de nouveaux acteurs sont apparus. Les élections se sont déroulées dans une ambiance médiatique plus ouverte.

3. Respect des obligations et engagements : effets des rapports et des recommandations précédents

22. Comme il a été indiqué en préambule, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a effectué plusieurs visites de suivi sur la démocratie locale/régionale en République de Moldova, qui ont donné lieu à quatre recommandations et trois résolutions dont la dernière, la Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale en Moldova, a été adoptée par le Congrès en 2005.

23. La Recommandation 179 (2005) mentionnait un certain nombre de points préoccupants parmi lesquels les points suivants :

- de nombreux cas d'interférence des autorités centrales dans les affaires des autorités locales ;
- l'absence d'une répartition claire des compétences entre les autorités centrales et locales ;
- le manque de consultation des acteurs institutionnels concernés par toute réforme touchant à la question de l'autonomie locale ;
- le caractère trop limité des capacités des collectivités locales à s'organiser librement, en raison notamment de l'obligation qui leur est faite de recruter un nombre donné de fonctionnaires affectés à des tâches précises ;
- le caractère très limité de l'autonomie financière ;
- dans la pratique les décisions sur la gestion des ressources budgétaires des collectivités locales soient soumises à l'approbation des autorités centrales ou à celles des districts (*raïons*) ;
- que les recettes des collectivités locales proviennent principalement de transferts de l'Etat central et des districts, ce qui à l'évidence induit une forte dépendance à l'égard de l'Etat et de ses composantes ;
- l'encadrement très contraignant de la gestion des finances locales par les districts qui transmettent les subventions d'Etat aux collectivités locales ;
- les critères de définition du montant des transferts utilisés par le ministère des Finances ne sont pas assez transparents ;
- la quasi-absence d'impôts locaux et le manque d'un mécanisme efficace de collecte d'impôts locaux.
- l'abandon de l'idée, avancée par les autorités moldaves en février 2005, de la mise en place d'un ministère spécifique chargé de traiter de manière coordonnée l'ensemble des sujets concernant les collectivités locales.

24. Sur la base de ces recommandations de 2005, le Parlement de Moldova a lancé un Projet d'action sur toutes les recommandations du Conseil de l'Europe et plusieurs initiatives et/ou modifications législatives et institutionnelles ont eu lieu. Ainsi, un calendrier d'ajustement du cadre légal et institutionnel avait été cependant soumis au Parlement. Trois lois ont été adoptées : la première n°436-XVI sur l'administration publique locale (de 28 décembre 2006), la deuxième n°435-XVI sur la décentralisation administrative (de 28 décembre 2006) et la troisième n°438-XVI sur le développement régional en République de Moldova (de 28 décembre 2006). La quatrième loi, sur les finances locales, n'a pas été adoptée. Les finances locales sont toujours, à l'heure actuelle, réglementées par la loi de 2003, bien que celle-ci avait déjà été jugée en 2006 « périmée » et inadéquate par rapport à l'évolution conjoncturelle, dépassée par les évolutions de cette époque.

⁷ Voir Recommandation du Congrès 313 (2011) Elections locales en Moldova (5 juin 2011), Résolution du Congrès 329 (2011) Elections locales en Moldova (2011) et le Rapport sur les élections locales en Moldova, 5 juin 2011 CG/BUR (2027).

25. Aussi, dans ce contexte et à la demande des maires moldaves, conformément à la Recommandation 179/2005, le Ministère de l'administration publique locale a été créé en application de la Loi n°25-XVI du 16 février 2006, dont le titulaire du portefeuille était le premier Vice-Premier ministre, ceci afin de montrer l'importance accordée aux questions liées à l'autonomie locale. Une des fonctions de base de ce ministère était de maintenir les relations avec les autorités locales de niveau I et II et la coordination de ces activités. Le ministère avait donc vocation à constituer un organe de liaison entre le Gouvernement et les autorités publiques locales. Le 18 septembre 2009, le Gouvernement de M. Filat a décidé de supprimer ce ministère, et les questions de l'administration locale sont dorénavant traitées par la Chancellerie d'Etat et notamment par la Direction de l'administration publique locale et la Direction politique de la décentralisation.

26. Au cours de la visite de suivi, la délégation a relevé diverses opinions quant à la nécessité d'un ministère de l'administration publique locale avec d'un côté, les « partisans » de cette institution qui soulignent la nécessité d'un tel ministère pour une meilleure représentation des autorités publiques locales et la promotion de leurs intérêts en relation avec les autorités centrales, et de l'autre côté, les « opposants » à ce ministère qui considèrent ce ministère comme un « instrument purement politique ».

27. Tant sur le plan législatif que sur le plan institutionnel, une certaine déception est perceptible : certaines de ces nouvelles lois n'ont donné lieu à aucune mise en œuvre. Par ailleurs, le Ministère de l'administration publique locale a été supprimé sans que les causes de cette suppression ne puissent être analysées de manière transparente.

28. L'appréciation portée en 2011 sur la réalité et les effets de ces divers changements depuis le diagnostic de 2005 doit être nuancée, en ce qu'elle illustre à la fois la permanence d'éléments négatifs et la présence de progrès accomplis. Si les textes législatifs ont été relativement nombreux, il est probable qu'ils n'aient pas tous été suivis d'effets. Il subsiste ainsi une différence entre le cadre légal et les pratiques effectivement constatées. La Recommandation 179 (2005) n'a pas suffi à entraîner une sensibilisation suffisante des acteurs locaux.

29. C'est dans ce contexte que la visite de la Délégation du Congrès était vivement attendue en 2011, et correspondait à une attente des élus locaux représentés au sein du CALM. Cette association apolitique réunit les autorités territoriales de la République de Moldova. Les élus locaux semblent considérer que les autorités moldaves ne font pas de la question de l'autonomie locale une vraie priorité.

30. Les évolutions attendues à la suite de la Recommandation du Congrès de 2005 n'ont pas été menées à terme en totalité et l'effort pour mettre en œuvre les recommandations a été interrompu en 2007 après les élections locales. Les questions financières et celles relatives au personnel des collectivités locales sont toujours posées avec une grande acuité. Ainsi, aucun changement n'a été opéré sur les finances locales et la situation, au lieu de s'améliorer, a empiré et elle peut être considérée, du point de vue des élus locaux, comme bloquée. L'absence de stabilité politique au niveau national n'a, semble-t-il, pas permis au Gouvernement d'adopter les mesures nécessaires.

31. Les élus locaux ont le sentiment que l'autonomie locale, pourtant affirmée dans les textes, n'existe pas en République de Moldova. La dépendance politique à l'égard des autorités du second niveau est parfois dénoncée. L'autonomie financière n'existe pas en pratique, les impôts sont calculés et perçus au niveau national. Les transferts de compétences se font, selon nombre d'entre eux, sur la base de critères obscurs. L'exercice du pouvoir semble rester vertical. La dépendance de l'administration locale à l'égard de l'administration centrale est souvent dénoncée par les élus locaux qui mettent en avant à la fois une législation confuse qui serait parfois contraire à la Charte, et un système financier qui n'est pas en adéquation avec la législation.

32. L'exemple de l'éducation est souvent cité par les autorités locales pour dénoncer cette situation : si la loi de 2006 sur la décentralisation prévoit que l'éducation ne relève pas de la compétence des autorités locales, les élus locaux ont souvent souligné auprès de la délégation que 70% à 90% des budgets locaux financent pourtant le secteur de l'éducation. Dans le budget des collectivités de premier degré, le traitement des professeurs occupe une place considérable. Plus la collectivité locale est petite, plus le poids financier de l'éducation est lourd.

33. De même, s'agissant de la question du cadastre, les difficultés ne semblent pas avoir encore trouvé de réponse satisfaisante, les problèmes les plus fréquents portent sur l'identification de propriétaires et sur l'évaluation des prix de ces biens. Les propriétés des municipalités ne sont pas enregistrées correctement et il n'existe pas de différenciation nette entre les propriétés de l'Etat et celles des collectivités publiques locales.

34. Des représentants des autorités centrales estiment que l'autonomie locale est parfois comprise, par certains élus locaux, comme signifiant une liberté d'action sans limite. Parallèlement, l'opinion dominante, au sein des instances gouvernementales semble cependant considérer le développement des collectivités locales comme la clef du développement du pays. Les partis politiques qui forment l'Alliance considèrent que l'autonomie locale est un élément essentiel de l'intégration européenne. D'ailleurs, la décentralisation du pouvoir et l'autonomie locale constituent l'une des priorités stratégiques du Programme de travail du gouvernement de la République de Moldova pour la période 2011-2014. Dans cet esprit les autorités centrales ont conçu le projet de la Stratégie Nationale pour la Décentralisation qui est présentée comme innovatrice sur le plan de la méthode et qui a pour ambition une plus grande conformité de la législation aux exigences de la Charte.

35. Le projet de la Stratégie Nationale pour la Décentralisation se présente en effet comme une manière nouvelle de procéder par rapport à celle mise en œuvre après la Recommandation 179 (2005). La loi n°436-XVI sur l'administration publique locale du 28 décembre 2006 avait attribué des compétences aux collectivités locales, mais elle n'avait pas prévu de véritable collaboration entre les pouvoirs. De ce fait, la loi de 2006 a été vécue par les autorités locales, comme un échec, ce qui a incité les autorités gouvernementales à adopter une nouvelle méthode, afin de redonner confiance aux autorités locales par un processus de mise en œuvre de la loi, devant s'inscrire dans la durée. Le Gouvernement a affirmé sa volonté de tenir ses engagements.

36. Ce projet de Stratégie résulte d'un travail de synthèse de l'ensemble des textes intéressant les collectivités locales, incluant la fonction publique et le cadastre. Le CALM a été associé aux travaux relatifs à ce projet de Stratégie. Le CALM a indiqué vouloir être consulté préalablement sur les projets de loi intéressant les autorités locales et la décentralisation.

37. S'il s'avère que ce projet de stratégie de Stratégie est adopté, sa mise en œuvre devrait s'effectuer en deux étapes :

- Dans un premier temps, (les douze premiers mois) des actions concrètes de décentralisation seront conduites, afin de former les autorités locales à exercer les compétences qui leur seront transférées.
- Dans un second temps, de 2012 à 2015, les textes normatifs pertinents seront révisés (une quarantaine environ) pour transposer en droit interne les principes de l'autonomie locale et régionale issus de la Charte.

38. Cinq domaines d'intervention ont été retenus, afin de répondre aux différentes exigences et obligations résultant de la Charte :

- la décentralisation des services et des compétences ;
- la décentralisation financière (et fiscale) ;
- la décentralisation patrimoniale et le développement local ;
- la capacité administrative des autorités locales ;
- la démocratie, la déontologie, les droits de l'homme et l'égalité de genre.

39. Le projet de la Stratégie a été soumis à tous les groupes parlementaires, et tous ont émis un avis favorable sur le principe d'une réforme. Les autorités de la ville de Chişinău se sont montrées favorables à la procédure de la Stratégie, mais à la condition que les problèmes non résolus depuis de nombreuses années soient préalablement réglés. Sans quoi, la Stratégie de la décentralisation risquerait de rester lettre morte.

40. Le projet de cette Stratégie constitue un signe positif de développement de la démocratie locale sous réserve d'une mise en œuvre correspondant aux intentions affichées lors de son élaboration. Les rapporteurs ont relevé que l'appréciation politique portée par la classe politique locale était variée et qu'un certain scepticisme persistait quant à l'adoption et/ou la mise en œuvre de ce projet.

41. Dans le cadre de l'élaboration de ce projet de la Stratégie, la composition de la Commission paritaire pour la décentralisation⁸ a été revue ; y siègent désormais 14 représentants : sept représentent le Gouvernement (le Premier ministre et des représentants des différents ministères qui devront transférer des compétences dans le cadre de cette Stratégie), 5 représentent les autorités publiques locales (trois maires, plus le maire de Chişinău, plus le Gouverneur de l'Unité territoriale de Gagaouzie/*Bashkan*). Outre ces douze membres, un représentant d'une ONG et un académicien viennent compléter la composition de cette Commission. Les élus locaux ont été désignés par le CALM et par l'Association des présidents de *raïon*, selon un principe de représentation politique et territoriale. Cette commission qui est l'organe consultatif de suivi et de coordination de la décentralisation est présidé par le Premier ministre.

42. La Présidente de l'Assemblée populaire de Gagaouzie a déclaré à la délégation qu'aucun représentant de Gagaouzie n'aurait été ni invité ni associé aux discussions relatives au projet de la Stratégie de décentralisation. Il est à noter que le Gouverneur de Gagaouzie est membre de la Commission paritaire pour la décentralisation en charge de la Stratégie Nationale pour la Décentralisation. L'Assemblée populaire de Gagaouzie a donc élaboré sa propre stratégie de développement économique et social jusqu'en 2015.

43. Selon l'information fournie par le gouvernement moldave aux rapporteurs, le statut autonome de la Gagaouzie a été pris en compte, lors de la rédaction de la Stratégie Nationale pour la Décentralisation. A Comrat, ont été organisées des consultations publiques avec les représentants du gouvernement local sur le projet de la Stratégie. Enfin, le gouvernement moldave souligne qu'après les élections locales tenues le 5 Juin 2011, un guide a été préparé en langue russe pour les élus locaux de Gagaouzie.

44. Au cours de la trentaine de réunions qui se sont tenues sur l'adoption de ce projet de Stratégie, environ 2500 personnes auraient donc pu présenter leurs points de vue sur les éléments du projet de la Stratégie. Il semble cependant que des appréciations divergent quant au nombre de réunions réellement tenues, des élus locaux, certains ayant fait observer aux rapporteurs qu'en réalité ladite Commission ne se serait réunie que deux ou trois fois et que la faible périodicité des réunions dépendait beaucoup de l'agenda du Premier ministre.

45. Depuis la visite de la délégation, les rapporteurs ont été informés de l'adoption par le Gouvernement, le 26 janvier 2012, du projet de la Stratégie de la décentralisation, qui a été ensuite transmis au Parlement. Ce projet serait prévu à l'ordre du jour de la première session 2012 du Parlement.

46. En parallèle à ce projet de la Stratégie, la délégation a constaté qu'en juillet 2011 a été créée une Commission Parlementaire (ad-hoc) sur la décentralisation. Elle a notamment pour mandat de vérifier la conformité de la législation interne, ainsi que la législation sectorielle dérivée de la loi sur l'administration publique locale, aux dispositions de la Charte. Cette Commission opère en quelque sorte un contrôle parlementaire de la mise en œuvre de la décentralisation.

⁸ Cette Commission a été créée par la loi n°435 du 2006. Elle est devenue véritablement opérationnelle depuis 2009, date de modification de sa composition.

4. La situation de la démocratie locale

4.1. L'organisation des collectivités locales en République de Moldova

47. L'ensemble de textes normatifs⁹ qui concerne l'administration publique locale de la République de Moldova ont connu une évolution législative et institutionnelle, notamment entre 2005 et 2007. Toutefois, certaines dispositions législatives demeurent confuses. Il persiste notamment des contradictions dans la législation financière sur certains points et on constate un déséquilibre entre les compétences attribuées et les finances. De même, il existe une grande différence entre le cadre législatif actuel et la situation réelle des autorités publiques locales dont le présent rapport fera état ci-après (cf infra).

48. L'article 109 de la Constitution dispose sous le titre « Les principes de base de l'administration publique locale », dans son alinéa 1^{er} : « *L'administration publique dans les collectivités administratives et territoriales est fondée sur le principe de l'autonomie locale, de la décentralisation des services publics, de l'élection des autorités administratives publiques locales et de la consultation des citoyens dans les problèmes locaux d'intérêt particulier* ». Son alinéa 2 précise que « *L'autonomie concerne tant l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale que la gestion des collectivités qu'elle représente* ».

49. Quant à l'alinéa 1^{er} de l'article 110 de la Constitution de la République de Moldova, il prévoit que « *Le territoire de la République de Moldova est organisé, sous son aspect administratif, en villages, ville, raïons, et le Territoire Autonome de Gagaouzie. Dans les conditions prévues par la loi, certaines villes peuvent être déclarées municipalités* ».

50. Le cadre juridique de l'Unité Territoriale Autonome de Gagaouzie(UTAG) est réglementé par l'article 111 de la Constitution de la République de Moldova et par la Loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie, (*Gagauz-Yeri*) n°344-XIII du 23 décembre 1994 et autres actes normatifs de l'Assemblée Populaire de Gagaouzie (*Halc Topluşu*) qui ne doivent pas contredire la Constitution ni la législation de la République de Moldova.

51. L'alinéa 2 de l'article 110 de la Constitution de la République de Moldova accorde des formes particulières d'autonomie aux lieux situés sur la rive gauche du Nistru/Dniestr, notamment il est prévue que : « *On peut attribuer aux localités de la rive gauche du Nistru/Dniestr des formes et des conditions spéciales d'autonomie conformément à des statuts spéciaux adoptés par des lois organiques* ». Cela étant, le conflit n'est toujours pas réglé dans cette région transnistrienne de la République de Moldova. Les autorités de la région transnistrienne sont des autorités autoproclamées qui assume *de facto* le pouvoir et s'efforce toujours de traduire cette indépendance de fait en statut « d'Etat indépendant ». Ni la République de Moldova, ni aucun Etat membre des Nations-Unies ne reconnaît cette région.

52. Selon la Loi sur l'organisation administrative territoriale de la République de Moldova, n° 764 du 27 février 2001, le territoire du pays compte 898 unités administratives de premier niveau, (soit des villes, villages et communes). Au second degré, la République de Moldova comprend 34 unités administratives de second niveau : il s'agit pour ces dernières de 32 districts (*raïons*) représentés par les présidents de districts (*raïons*). A ces unités, s'ajoute l'UTA de Gagaouzie et municipalité de Chisinau. *Les 32 raïons sont également des villes*. Il existe en République de Moldova cinq municipalités qui correspondent aux grandes villes (Chişinău, Balti et Comrat, Tiraspol et Bender) dont les deux dernières, suite au conflit militaire de la région transnistrienne, ne sont pas sous le contrôle de Chişinău.

⁹ Les principaux textes de référence concernant l'administration publique locale sont la Constitution de la République de Moldova, la Loi sur la décentralisation administrative n°435-XVI du 28.12.2006, la Loi sur l'administration publique locale n°436-XVI du 28.12.2006, la Loi sur les finances publiques locales, n°397-XV du 16.10.2003, la Loi sur l'organisation administrative territoriale de la République de Moldova, n°764 du 27.2.2001, la Loi sur le statut des élus locaux n°768 du 02.02.2000, la Loi n°438-XVI sur le développement régional en République de Moldova, du 28.12.2006, la Loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie, (*Gagauz-Yeri*) n°344-XIII de 23.12.1994 (voir Annexe I)

53. Les dernières élections locales ont eu lieu le 5 et le 19 juin 2011. Lors de ces élections, 898 maires de villes, villages et communes, ainsi que 11 744¹⁰ conseillers locaux, dont 1 118 élus d'unités de deuxième niveau et 10 626 élus d'unités de premier niveau ont été élus. 386 maires ont été élus dès le premier tour, 512 l'ont été au second tour, dont celui de la municipalité de Chişinău. En UTA de Gagaouzie, 378 conseillers de premier niveau et 26 maires ont été élus.

54. La durée des mandats est de quatre ans. Les membres des conseils locaux sont élus au scrutin proportionnel, sans exigence d'un nombre minimal de voix pour pouvoir participer à la répartition des sièges. Il s'agit d'un scrutin de listes présentées par les partis politiques. Les présidents du *raïons* sont élus indirectement, par les conseils de *raïons*. De ce fait, le président du *raïon* est dépendant des stratégies partisanes et ne dispose pas d'une légitimité par lui-même. Les maires sont élus directement par les citoyens au scrutin majoritaire.

55. Plusieurs élus et interlocuteurs rencontrés semblent favorables à une élection directe du président de *raïon* à l'instar des maires des communes moldaves, afin de renforcer l'autonomie locale.

56. La République de Moldova a connu trois principales réformes en matière d'administration locale :

- 1994-1998 : des modifications au système soviétique d'organisation administrative territoriale ont été approuvées légalement. Ainsi le territoire compte 38 *raïons* jusqu'en 1998, dont 5 dans la partie gauche du Dniestr. En 1994, l'UTA de Gagaouzie a été créée. Celle-ci se compose de 3 *raïons* - *dolay* qui font encore partie de la division administrative actuelle de cette unité.

- 1998-2001 : la loi sur l'organisation administrative territoriale de 1998 réorganise les *raïons* de la partie droite du Nistru/Dniestr en 9 « *judete* » (ou régions). Cette réorganisation territoriale est suivie d'une importante réforme administrative comprenant une nouvelle redistribution des compétences et de ressources.

- 2001-2003 : en décembre 2001, les communistes gagnent les élections législatives et adoptent une nouvelle réforme administrative territoriale qui a été mise en œuvre après les élections des collectivités locales de 2003 et qui a été marquée par le retour des *raïons* et un relatif affaiblissement du pouvoir local.

57. Selon l'opinion exprimée par certains élus locaux, l'autonomie locale était plus importante au cours de la période 1998-2003, après la création des « *judete* ». A titre d'exemple, ces mêmes élus ont indiqué qu'au cours de cette période, 50% de la TVA étaient ainsi attribués aux autorités locales. Selon certains élus, une recentralisation du pouvoir a été effectuée depuis 2001.

58. En République de Moldova, au niveau du Gouvernement, les questions de l'administration publique locale sont traitées par la Chancellerie d'Etat, notamment par la Direction d'administration publique locale et la Direction politique de la décentralisation. De plus, c'est la Chancellerie d'Etat, qui a été chargée de l'élaboration du projet de la Stratégie Nationale de la Décentralisation (ci-après « la Stratégie »). Ce projet de stratégie représente l'engagement de l'actuel Gouvernement en vue de réformer profondément l'administration publique locale afin de consolider la capacité des autorités de l'administration publique locale et de l'amélioration du management et la qualité des services fournis aux citoyens.

59. Par conséquent, la délégation a eu l'impression que, *de jure*, les autorités publiques locales de la République de Moldova disposent d'une autonomie déclarée, mais *de facto* cette autonomie est limitée, d'une part en raison de l'ingérence de l'administration publique centrale dans les activités quotidiennes des autorités locales, et d'autre part en raison de l'insuffisance des ressources financières qui leur sont allouées. A cela s'ajoute un manque de clarté en ce qui concerne la distribution des compétences et des finances. La délégation a noté les déclarations des différents responsables gouvernementaux souhaitant clairement réformer cette situation par un renforcement réel de l'autonomie locale.

¹⁰ Selon l'information de la Commission Electorale Centrale

4.2. Mode de réception de la Charte européenne de l'autonomie locale

60. La République de Moldova est membre du Conseil de l'Europe depuis le 13 juillet 1995. Elle a signé et ratifié 96 instruments du Conseil de l'Europe. La Charte européenne de l'autonomie locale, ratifié sans réserves ni déclarations est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 1998.

61. La Constitution de la République de Moldova contient certains principes de la Charte qui sont complétés par l'article 7 de la loi sur l'administration publique locale du 28 décembre 2006, qui renforce l'application de la Charte en droit interne en disposant que : « *Dans la réalisation de ces compétences, les autorités publiques locales disposent de l'autonomie prévue et garantie par la Constitution de la République de Moldova, par la Charte européenne de l'autonomie locale et autres traités auxquels la République de Moldova est partie* ». L'on voit bien ici que les principes de la Charte sont clairement affirmés dans la Constitution et en droit interne. Ainsi, la Charte constitue un texte de référence en droit interne moldave pour ce qui concerne la démocratie locale et régionale.

62. En droit interne, les traités ont une valeur supérieure à la loi dans la hiérarchie des normes. La Cour constitutionnelle se réfère donc le cas échéant, à la Charte dans ses arrêts.

63. C'est ainsi qu'en 2001, la Cour constitutionnelle a mis fin à l'interruption des mandats des élus locaux en se fondant sur les principes de la Charte. Dans un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 6 novembre 1995, la Cour a considéré que l'autonomie des autorités publiques locales constituait un principe fondamental de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique locale ce qui implique le droit des unités territoriales administratives de se gérer elles-mêmes, et ce, sans ingérence des autorités centrales.

64. La Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'auto-saisine. Elle peut être saisie par les députés, le Président de la République, le Gouvernement, le Procureur général, le Ministre de la justice, l'Avocat parlementaire (Ombudsman) et la Cour suprême de justice. Les autorités locales, quant à elles, ne disposent pas de voies de recours spécifiques pour soulever un problème particulier (sauf la Gagaouzie qui dispose d'une telle voie de recours). Les autorités locales ont pour alternative d'utiliser la voie de recours ouverte aux parlementaires en s'adressant directement aux membres de leurs partis qui sont membres du Parlement, si elles souhaitent saisir la Cour. Cela étant, le CALM a regretté auprès de la délégation l'absence d'une voie de recours direct à la Cour Constitutionnelle, qui serait ouverte aux autorités publiques locales – ou à leurs représentants – contre des actes du Gouvernement qui auraient (ou pourraient avoir) un impact sur la démocratie locale.

65. La Cour Constitutionnelle a informé la délégation de 18 saisines de la Cour dans lesquelles la Charte a été invoquée. Sur ces 18 saisines, la Cour se fonde sur la Charte dans 13 arrêts, et un avis qui interprète la législation nationale à la lumière de la Charte. Les saisines les plus fréquentes alléguant la violation de la Charte se réfèrent à la loi portant sur l'organisation administrative territoriale, la Loi sur l'administration publique locale et le chapitre VIII de la Constitution de la République de Moldova intitulé « l'Administration publique locale ». Le faible nombre de décisions dans lesquelles la Charte est utilisée peut expliquer par une certaine méconnaissance de la Charte par ceux qui soulèvent une question de démocratie locale. La Cour ne se prononce pas sur la constitutionnalité des projets des lois, cependant elle rend des avis sur des projets de révision de la Constitution.

66. L'Avocat parlementaire (ou Ombudsman), institution créée en République de Moldova par la Loi n°1349 du 17 octobre 1997 sur l'avocat parlementaire et par la recommandation des Nations-Unies, peut saisir les juridictions, y compris la Cour Constitutionnelle en cas d'allégation de violation des droits de l'Homme. L'Ombudsman a essentiellement pour vocation de contrôler le respect des droits et libertés constitutionnels des individus par les autorités publiques centrales et locales, institutions, organisations, tout type de sociétés et personnes avec des fonctions de responsabilité de tout niveau. Le plus grand nombre des réclamations adressées à l'Ombudsman proviennent de Chişinău, du fait de la concentration de l'administration, la densité de la population et le niveau supérieur de formation des administrés de la ville-capitale, mieux formés et informés que dans le reste du pays.

67. Il n'existe pas de statistiques concrètes permettant de se renseigner sur la part des requêtes qui intéressent les autorités locales.

68. En ce qui concerne le Protocole additionnel à la Charte sur le droit des citoyens à participer aux affaires des collectivités locales (STE n°207) la délégation a été informée que des discussions ont eu lieu au Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Européenne de la République de Moldova en vue de sa signature dans un futur proche.

4.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.

4.3.1. Article 1

Article 1

Les Parties s'engagent à se considérer comme liées par les articles suivants de la manière et dans la mesure prescrites par l'article 12 de cette Charte.

69. Comme il a été indiqué en préambule, la République de Moldova a ratifié la Charte sans réserves ni déclarations.

4.3.2. Article 2 et 3

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.

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.

70. De manière générale l'autonomie locale a connu une certaine amélioration depuis 2009. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs ont fait allusion au paradoxe selon lequel une législation pose le principe de l'autonomie locale, telle que prévu dans les articles 2 et 3 de la Charte, principe consacré dans une dizaine de lois moldaves, mais qui en pratique donne pourtant lieu à un niveau très bas d'autonomie locale. Selon des élus locaux, cela s'explique par un manque de volonté politique d'appliquer ces lois et d'autre part en raison de la crise financière et politique.

71. En ce qui concerne la participation directe des citoyens à la vie locale, le Chapitre 14 du Code Electoral et la loi portant sur l'administration publique locale du 28 décembre 2006 prévoit un mécanisme de consultation locale mais celle-ci n'existe pas en réalité. Les rapporteurs ont été informés que par une modification de cette dernière loi, la possibilité de cesser les fonctions d'un maire par référendum local a été supprimé.

4.3.3. Article 4

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.
- 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.
---	---

72. L'article 4 de la Charte, est un des plus controversé dans la législation et la pratique moldave. Etant donné que la nature des compétences des collectivités locales est fondamentale pour la réalité de l'autonomie locale, il est de l'intérêt de la clarté et de la sécurité du droit que les compétences de base ne leur pas soit attribuée de manière *ad-hoc*, mais qu'elles soient suffisamment ancrées dans la législation. Or, il semble que les relations entre les collectivités de premier niveau et celles du second niveau sont ambiguës.

73. L'article 113 de la Constitution de la République de Moldova dispose en effet que le conseil des raïons « coordonne l'activité des conseils villageois et urbains afin de réaliser les services publics d'intérêt des raïons », ce qui semble donner à cet échelon une forme de prééminence sur les collectivités du premier niveau. En outre, l'attention de la délégation a été attirée sur le manque de clarté en ce qui concerne les répartitions de certaines compétences entre ces deux niveaux. Si on passe en revue le domaine de l'éducation ou de la santé, il est aisé de constater que, tant la loi sur l'administration publique locale que la loi sur la décentralisation administrative ne prévoient pas l'éducation comme un domaine de compétence relevant de l'administration publique locale. Malgré cela, la loi sur les finances publiques locales prévoit dans son article 8 que l'entretien des institutions d'enseignement, sans bien préciser en quoi consiste cet « entretien », relève de ces collectivités. De même, l'article 45 de la loi sur l'éducation attribue des compétences aux autorités publiques locales sans faire une distinction entre les compétences qui incombent au premier et celles qui incombent au second niveau. La situation est similaire dans la loi sur la protection de la santé qui prévoit au moins 15 compétences pour les autorités locales, sans précision sur le niveau administratif concerné et sans que ces compétences ne soient prévues dans la loi sur l'administration publique locale ou la loi sur la décentralisation administrative. Il semble que des situations identiques existent dans des autres domaines de compétences¹¹.

74. La délégation estime qu'un ajustement s'impose dans des domaines de compétences prévus à l'article 4 de la loi sur la décentralisation administrative ainsi que dans d'autres lois sectorielles qui ont un impact sur les collectivités locales. En outre, une attribution claire des compétences pour chaque niveau résoudrait le problème des chevauchements de compétences, phénomène auquel sont confrontées les autorités locales, tant entre les deux niveaux que entre les autorités locales et centrales. Les exemples des hôpitaux et des institutions d'enseignement sont les exemples le plus cités.

75. A propos du processus de consultation des autorités publiques locales tel que prévus aux articles 4(6) et 9(6) de la Charte, la délégation a été informée par des élus que la situation s'était légèrement améliorée depuis 2009.

76. L'article 6(5) de la loi sur l'administration publique locale stipule : « *Les autorités publiques centrales consultent les associations représentatives des autorités publiques locales sur des problèmes liées à l'administration publique locale* ». L'alinéa 1^{er} de l'article 8 de la loi sur la décentralisation administrative est plus précis et stipule que : « *Les autorités de l'administration publique locale sont consultées pendant le processus d'élaboration, d'adoption ou modification des lois ou autres actes normatifs portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale* ». La délégation estime toutefois que ces formulations restent trop générales et considère utile que le texte de la loi prévoit une consultation effective pour toutes les questions qui les concernent directement de manière que les collectivités locales puissent avoir une influence directe sur le processus de planification et de décision.

77. Ce constat est partagé par les membres du CALM. Ainsi le CALM a déclaré qu'un certain nombre de lois qui ont un impact direct sur les collectivités locales continuent d'être adoptées sans qu'il y ait eu de consultation « exacte » des autorités locales. Tel est le cas, notamment, du projet de loi sur les rémunérations des fonctionnaires, de la loi sur le budget d'Etat, et de diverses dispositions du Gouvernement.

¹¹ La loi sur le règne végétal n° 239- XVI du 08.11.2007, la loi sur le fond piscicole, la pêche et la pisciculture n° 149- XVI du 08.06.2006.

78. Les membres du CALM ont souligné que la consultation des autorités publiques locales est souvent comprise, de la part des autorités gouvernementales, comme une simple information à posteriori de projets déjà élaborés ou réalisés, parfois avec un renvoi aux sites Internet des ministères concernés. En se fondant sur la Charte, les autorités publiques locales ont déploré le fait de ne pas être impliqués dans le processus d'élaboration des projets politiques les concernant.

79. En outre, le CALM se plaint de l'absence de consultation des autorités locales lors des négociations d'accords internationaux ou des négociations avec le FMI et l'UE, alors que ces instruments ont eu, ultérieurement, un impact direct sur le régime financier, politique, économique ou social des collectivités locales. Il semble en effet qu'il n'y ait pas formellement, en droit interne, d'obligation de consultation des autorités locales lors de négociation d'accords internationaux, même si ceux-ci entraînent des conséquences sur la démocratie locale.

80. En ce qui concerne la consultation des autorités publiques locales sur le projet de la Stratégie, la délégation a pu constater que le CALM a été consulté et a participé aux travaux de ce projet.

81. La Chancellerie d'Etat a informé la délégation qu'un questionnaire a également été adressé aux maires et aux présidents de *raïon* : 220 maires sur 898 et 13 présidents sur 32 ont répondu, soit un taux de réponse de 26%. Ce taux est jugé satisfaisant par les autorités gouvernementales dans la mesure où 94% des réponses obtenues étaient favorables au projet de la Stratégie. Le gouvernement explique le (faible) taux de 26% par les récentes élections de juin 2011 qui auraient laissé peu de temps aux « nouveaux » élus pour répondre au questionnaire. Afin de rendre accessible ce questionnaire, une politique de communication a été utilisée, via Internet, les services du CALM et des émissions de radio et de télévision. Les critiques adressées à l'égard de cette Stratégie sont rendues publiques, et elles sont accessibles sur le site Internet du Gouvernement. Selon les services du Gouvernement, la plupart des critiques sont relatives, pour l'essentiel, à la lenteur du processus.

82. Le CALM a rappelé qu'il souhaite une véritable consultation et un dialogue avec les autorités centrales sur toutes les questions que les concernent dès la phase d'initiative des projets de lois, des stratégies politiques et non pas un avis sur ce qui est déjà décidé par les autorités centrales. Le CALM propose également, qu'en cas de divergences relatives à certains projets normatifs, de faire figurer en annexe l'avis des autorités locales.

83. Le CALM a fait part à la délégation de son souhait de pouvoir examiner tous les mécanismes de consultation susceptibles d'exister entre les autorités centrales et les autorités locales dans tous les pays signataires de la Charte.

4.3.4. Article 5

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.

84. La protection des limites territoriales des collectivités locales dans la loi moldave est garantie par la loi sur l'organisation administrative territoriale. Elle prévoit à son article 18 que : « *La modification des limites territoriales des unités territoriales administratives, justifiée par la nécessité de transfert de localité territoriale administrative ou de son centre administratif dans une autre localité, se fait par le Parlement après consultation de la population* ». A ce jour la République de Moldova ne connaît pas de problèmes à ce sujet.

85. Les rapporteurs ont abordé la question des communes de moins de 1500 habitants, qui représentent 28% des communes de la République de Moldova. L'article 17 portant sur l'organisation administrative territoriale de la République de Moldova prévoit un minimum de 1500 habitants pour une localité. Or, sur les 898 localités que comptent la République de Moldova, 237 (soit 28%) sont en dessous de ce seuil de 1500 habitants. Le souhait du Ministère des Finances, est de ne conserver que des communes viables économiquement. Le Ministère estime en effet que ces localités sont plutôt des « consommateurs » que des générateurs de services pour leurs populations. A cet égard, une politique de fusion constitue donc, selon le Ministère des Finances, une réponse à la situation de ces communes.

86. Le Gouvernement semble ne souhaiter aborder une éventuelle réforme de cet ordre qu'avec prudence.

4.3.5. Article 6 et 7

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.

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.

87. La politique relative au personnel au niveau local, notamment la structure et le personnel des autorités locales, est établie conformément à la décision du gouvernement n° 688 du 10 juin 2003 fixant la structure du personnel des maires des villages (communes), des villes (municipalités). Malgré le caractère de recommandation de cette disposition du Gouvernement¹², il apparaît qu'en réalité, la plupart des autorités locales sont tenues de se conformer strictement à la décision du Gouvernement précitée. Il semble ainsi que toutes les tentatives pour faire preuve d'initiative à cet égard et pour dépasser les limites établies par cette décision, ont été rejetées par les organes du contrôle administratif, par les organes financiers du second niveau et par les organes du pouvoir central, notamment, par les directions générales des finances et le Ministère des finances.

88. La Recommandation 179(2005) avait attiré l'attention des autorités de la République de Moldova quant à la nécessaire distinction entre le statut des fonctionnaires d'Etat et celui des fonctionnaires locaux, afin que les collectivités locales puissent disposer de collaborateurs de qualité et responsables devant les autorités locales.

89. Le statut des fonctionnaires et employés locaux reste au centre des préoccupations de la plupart des interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès, qu'il s'agisse d'élus nationaux ou de maires. Tous les responsables s'accordent à constater que l'existence d'une fonction publique de qualité travaillant au sein des administrations publiques locales est l'une des conditions pour réaliser une véritable décentralisation.

90. La situation réelle n'est sans doute pas à la hauteur des ambitions affichées. C'est ainsi, par exemple, que les comptables publics locaux sont en nombre insuffisant, car il en existe en moyenne un pour trois ou quatre communes. On dénombre ainsi 1 à 2 fonctionnaires publics pour mille habitants dans les collectivités locales de premier et de second niveau. Ce chiffre descend à 0, 8 pour mille habitants à Chişinău.

91. L'autre problème récurrent posé par la fonction publique territoriale est celui de la rémunération de ces agents locaux. Le salaire d'un fonctionnaire local est d'environ 1000 Lei (soit 60 euros) contre 3400 Lei (environ 212 Euros) pour un fonctionnaire d'Etat. En moyenne, la rémunération dans la fonction publique territoriale est trois fois inférieure à celle de la fonction publique d'Etat. En tout état de cause, la rémunération publique est inférieure à celle qui peut être constatée dans le secteur privé, ce qui est de nature à décourager les volontés d'intégrer le secteur public, et qui plus est, le secteur public local. Les dysfonctionnements qui peuvent être constatés dans la fonction publique, quelle qu'elle soit, peuvent s'expliquer, notamment, par ce faible niveau de rémunération.

¹² Décision de la Cour Constitutionnelle nr 14/18.05.2004 concluant au caractère de « recommandation » de la décision gouvernementale n° 688.

92. Les autorités de la République de Moldova ont pris conscience de cette réalité et sont à l'origine d'une réforme qui est souhaitée par tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite de suivi. Un projet de loi, proposé par le Ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille concernant les systèmes de rémunération des fonctionnaires publics, est en cours d'adoption. Il vise à fixer à 2000 Lei (environ 125 Euros) le salaire minimum de la fonction publique, quelle qu'elle soit, afin de résorber le grand écart qui sépare les deux fonctions publiques. Des échelles indiciaires identiques pour des fonctions identiques et tenant compte des responsabilités, mais adaptées au nombre d'habitants dans les communes, devraient être établies. Des avantages supplémentaires pourraient être versés, à compter de juin 2012, ils seraient variables d'une commune à l'autre. Le besoin de financement supplémentaire pour réaliser cette augmentation ne serait que de 856 million de Lei (environ 53 millions d'Euros).

93. Les augmentations de rémunération pourraient être financé par des ressources extrabudgétaires, c'est-à-dire en dehors du budget versé par l'Etat. C'est ce que propose un amendement déposé au Parlement, alors qu'une loi de 2003 (loi de finance publique locale) a interdit de telles solutions. Selon les informations communiquées par le Parlement de la République de Moldova à la délégation cette loi devrait même avoir un effet rétroactif et produire des effets à compter d'octobre 2011, si elle devait être adoptée.

94. Ce projet de loi a suscité un grand mécontentement et a été l'objet de préoccupations pour les autorités publiques locales qui ont appris, tardivement, l'existence de cette initiative législative. Les autorités publiques locales déclarent n'avoir pas été consultées, ni invitées à participer à l'élaboration de ce projet de loi alors qu'il vise directement les fonctionnaires locaux dont la situation est, selon le CALM, très « grave ».

95. Le CALM a donc adressé, le 7 décembre 2011, une lettre au Président du Parlement M. Marian Lupu et aux commissions parlementaires concernées soulignant l'écart évident marqué par ce projet et les dispositions nationales et internationales garantissant l'autonomie locale et la décentralisation. Sont notamment mis en cause :

- l'article 109 de la Constitution de République de Moldova ;
- les articles 3(1), 4(4) et 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- les articles 3, 6, 7, 10, 14 de la Loi portant sur l'administration publique locale ;
- l'article 3 de la Loi sur la décentralisation administrative.

96. Le CALM dénonce en outre dans ce projet de loi une discrimination relative à la grille des salaires des fonctions publiques disproportionnés pour la même position. Ainsi l'article 18 (qui prévoit des majorations de salaire avec effet rétroactif à partir du mois d'octobre 2011) prévoit pour certaines catégories de fonctionnaires de l'administration publique centrale des majorations de salaire qui s'appliqueraient avec des coefficients différents au détriment des fonctionnaires locaux. Enfin, cela constitue selon le Centre pour la lutte contre les crimes économiques et la corruption (CCCEC) une inégalité de traitement entre les fonctionnaires d'Etat et les fonctionnaires locaux.

97. De plus, les rapporteurs ont été informés par le CALM que plusieurs avis ont été envoyés au Parlement, au Gouvernement et au Ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, notamment :

- un avis à la Loi n°355-XVI portant sur le système de rémunération du secteur budgétaire du 23 décembre 2005 (qui concerne directement les salaires de maires et des présidents de *raïons*) en vue de demander des changements normatifs du système de rémunération des personnes exerçant des fonctions publiques ;
- un avis sur la loi du Budget d'Etat 2011 ;
- un avis portant sur la modification législative concernant l'investiture et la cessation anticipée et la levée du mandat des élus locaux.

98. Les rapporteurs rappellent l'esprit de la Charte selon lequel il est essentiel pour l'efficacité des collectivités locales que celles-ci soient en mesure de recruter et d'employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité.

4.3.6. Article 8

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. |

99. En République de Moldova, le contrôle administratif des autorités publiques locales se réalise par la Chancellerie d'Etat qui est investie par la loi sur l'administration publique locale¹³, laquelle exerce cette compétence à travers ses représentations territoriales. Par Décision du Gouvernement n° 845 du 18 décembre 2009, dix offices de la Chancellerie d'Etat ont été créés dans le territoire, et la gestion de chaque office est assurée par le représentant du gouvernement dans le territoire. Celui-ci est nommé et démis de ses fonctions par le Secrétaire Général du Gouvernement.

100. Par conséquent les autorités publiques locales, selon l'article 64 de la loi sur l'administration publique locale, sont soumises à un contrôle de légalité qui est obligatoire et qui s'exerce sur les actes émis par les autorités publiques locales.

101. Ainsi le Règlement sur l'organisation et le fonctionnement des délégations territoriales de la Chancellerie d'Etat décrit dans son article 8(g) les actes qui sont obligatoirement soumis au contrôle de légalité :

a. les décisions des conseils locaux de premier et de second niveau, y compris les actes normatifs émis par l'Assemblée populaire de l'UTA de Gagaouzie ;

b. actes normatifs émis par le « *pretor* », le maire, le président de *raïon*, le Gouverneur (*Bashkan*) et le Conseil exécutif de l'UTA de Gagaouzie ;

c. les actes concernant l'organisation des acquisitions (enchères) et les actes portant sur l'attribution de terrains ;

d. Les actes portant sur l'emploi et le licenciement du personnel de l'administration publique locale ;

e. Les dispositions relatives aux dépenses ou les engagements financiers d'au moins 30 000 lei (environ 1875 euros) – pour les unités administratives et territoriales du premier niveau, et d'au moins 300 000 lei (environ 18 750 euros) – pour le deuxième niveau ;

f. Les actes émis dans l'exercice des pouvoirs délégués par l'Etat aux autorités publiques locales ;

g. toute décision de l'autorité publique locale, demandée par le conseil local, le secrétaire, le maire, le président de *raïon*, les personnes physiques ou morales, et dans les autres cas prévus par la loi .

102. Il existe également, dans les conditions de l'article 70 de la loi susmentionnée, un contrôle d'opportunité relatif à l'exercice des compétences déléguées par l'Etat aux collectivités locales. Les actes émis dans la réalisation de ces compétences déléguées sont également soumis au contrôle de légalité. Dans les cas où l'autorité de contrôle considère que l'acte est illégal ou inopportun, celle-ci peut modifier ou révoquer l'acte contrôlé dans un délai de 15 jours à compter du moment où l'autorité de contrôle a reçu l'acte litigieux. L'appréciation du caractère « d'opportunité » de l'acte reste à la discrétion de l'autorité centrale qui intervient auprès de l'autorité publique locale. Ainsi les critères de l'opportunité sont déterminés par l'autorité centrale. Dans tous les cas, l'autorité de contrôle doit notifier sa décision à l'autorité publique locale concernée dans un délai de 5 jours à compter de la date d'adoption de sa décision. De son côté, l'autorité publique locale peut attaquer la décision de l'autorité de contrôle devant le tribunal de contentieux administratif, pendant un délai de 30 jours après avoir pris connaissance de ladite décision.

¹³ Chapitre IX de la loi sur l'administration publique locale, intitulé « le contrôle administratif de l'activité des autorités publiques locales »

4.3.7. Article 9

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.

103. L'insuffisante autonomie financière des collectivités locales en République de Moldova avait déjà été soulevée dans la Recommandation 179 (2005). Celle-ci avait souligné outre le caractère très limité de l'autonomie financière des collectivités locales, une forte dépendance à l'égard de l'Etat et de ses composantes ; la quasi-absence d'impôts locaux et le manque d'un mécanisme efficace de collecte d'impôts locaux.

104. Le financement des autorités locales est réglementé par la loi sur les finances publiques locales, n°397-XV du 16 octobre 2003, qui est considérée par une grande majorité des interlocuteurs rencontrés par la délégation comme une loi désuète et pour le moins contradictoire avec les autres dispositions du cadre législatif. Le Ministère des Finances a indiqué à la délégation du Congrès que dans les années 2007-2008, un projet de finances publiques locales avait été élaboré, qui avait vocation à répondre aux exigences des recommandations du Conseil de l'Europe. Ce projet prévoyait la création de relations directes entre l'Etat et les budgets locaux de niveau I et le budget de l'Etat et les budgets locaux du niveau II, la fixation de normes uniques et constantes de péréquation, la création d'un mécanisme transparent et équitable pour équilibrer la capacité financière des budgets locaux. Toutefois, pendant cette période, le Ministère des Finances s'est adressé au Parlement moldave et au Gouvernement, se référant à des aspects de développement et de promotion du projet de loi, mais le projet, jugé prématuré, a été bloqué. En outre, le Ministère des Finances a estimé qu'il était nécessaire d'élaborer de nouvelles méthodes viables pour équilibrer les budgets de tous les niveaux des unités territoriales administratives. Mais aucune action concrète n'est actuellement menée en ce sens.

105. La question de l'adéquation entre les compétences et les ressources reste préoccupante pour les autorités locales et le problème des ressources financières demeure au centre des discussions entre l'Etat et les collectivités locales, d'autant qu'il existe un grand déséquilibre entre la situation de Chişinău et celles des autres collectivités locales. Chişinău est la seule localité qui s'autofinance sur ses ressources propres, alors que les autres collectivités locales sont dépendantes du budget de l'Etat, à au moins 70%.

106. Selon le Ministère des Finances, la baisse des revenus a été occasionnée par la crise économique en Europe et a été ressentie par les autorités publiques centrales et locales. Ses effets sur les budgets de tous les niveaux au cours de ces dernières années ont été considérables. Sur ce point, le CALM a insisté auprès de la délégation pour faire valoir que la crise économique ne saurait en aucun cas constituer un argument justifiant une tendance vers une recentralisation.

107. En République de Moldova, le Budget National se compose de 4 budgets (chiffres de 2011)¹⁴ :

- le Budget de l'Etat représente 19 048 millions de Lei en recettes et 20 315 millions de Lei en dépenses ;
- le budget des collectivités locales: 7 381 millions de Lei en recettes et 7 835 millions de Lei en dépenses ;
- le budget de l'Assurance sociale d'Etat (Caisse Nationale d'Assurance Sociale) : 9 122 millions de Lei en recettes et 9 303 millions de Lei en dépenses ;
- le Fond d'assurance obligatoire à l'assistance médicale : 3 673 millions de Lei en recettes et 3 673 millions de Lei en dépenses.

108. Sur les 7 milliards que représentent les budgets locaux, seulement 60 millions proviennent des impôts locaux indirects.

109. Les budgets locaux sont composés : des recettes propres, des ressources spéciales et des transferts d'Etat et des revenus provenant des recettes générales d'Etat. Les recettes propres comprennent des impôts sur les biens bâtis et taxes locales (au nombre de 12) prévus pour chaque localité dont les administrations publiques locales fixent le taux. Les ressources spéciales sont constituées de revenus des institutions publiques obtenues lors de prestations des services payants, de donations et autres.. Les transferts d'Etat sont opérés à des fins de péréquation financière verticale et horizontale. En outre, les transferts d'Etat peuvent avoir une destination spéciale décidée par le Gouvernement. Les revenus provenant des recettes générales d'Etat sont des quotas qui sont calculés au niveau central sur la TVA des produits et des services.

110. Actuellement, les recettes propres des unités territoriales administratives représentent une faible part des ressources totales (15%). Les revenus provenant des recettes générales d'Etat représentent quant à eux 25%. Enfin, les transferts du budget d'Etat, dont l'objectif principal est la correction des déséquilibres budgétaires au niveau local, ont un poids significatif, d'environ 60% du total.

111. Un autre argument du Ministère des finances réside dans le fait que la République de Moldova comporte une division administrative-territoriale excessive. Ainsi les administrations publiques locales, qui sont les administrateurs de 931 budgets, y compris les budgets de 898 mairies (villages, communes, villes, municipalités), 32 budgets de district (*raions*) et le budget central de l'UTA de Gagaouzie ont conduit à la création d'unités administratives à faible potentiel fiscal et une forte dépendance à l'égard de l'Etat. Au contraire, le CALM considère cet argument contraire à la démocratie locale et cite des exemples de pays comportant une fragmentation administrative et territoriale plus importante que celle existant en République de Moldova, telle qu'en République tchèque, en Roumanie, en Norvège, etc. et dans lesquels l'autonomie financière a fait précisément des avancées significatives.

112. Le Ministère des Finances, estime que la période actuelle n'est pas propice à la création d'un mécanisme qui permettrait de réduire l'écart de revenu entre les 931 différents types de budgets des unités administratives (pour couvrir avec des ressources toutes les compétences qui reviennent aux autorités locales), en particulier, la situation actuelle de l'organisation administrative territoriale de la République de Moldova.

113. Tant les élus locaux que les représentants du pouvoir central ont souligné l'importance de délimitation des compétences de l'administration publique locale des niveaux I et II. La loi sur les finances publiques locales opère une délimitation mais sans spécifier les compétences propres, déléguées ou partagées. En outre, certains interlocuteurs ont souligné l'importance de distinguer la compétence déléguée dans le domaine de l'éducation qui nécessite une formule particulière pour les transferts à destination spéciale. Le CALM a souligné que 70% à 90% des finances locales sont des paiements à destination spéciale que les collectivités locales ne peuvent pas utiliser de manière autonome.

¹⁴ La loi de la République de Moldova sur le budget d'Etat de l'année 2011 n° 52/31.03.2011, publiée dans le *Monitorul Oficial* 63-64/151, du 20.04.2011; La loi de la République de Moldova sur le budget de l'assurance sociale d'Etat de l'année 2011, n°54/31.03.2011, publiée dans le *Monitorul Oficial* 63-64/153 du 20.04.2011 ; La loi de la République de Moldova sur le fond d'assurance obligatoire à l'assistance médicale sur l'année 2011, n°55/31.03.2011, publiée dans le *Monitorul Oficial* 63-64/155 du 20.04.2011.

114. En 2011, des modifications ont été apportées au Titre VII du Code Fiscal « Les taxes locales », selon lesquelles les quotas spécifiques pour chaque type de taxe sont fixés annuellement par l'autorité représentative de l'administration publique locale.

115. Selon l'information fournie aux rapporteurs, après la visite, par le Ministère des Finances, les impôts partagés entre le budget d'Etat et les budgets locaux de deuxième niveau sont :

- l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) : perçu à 100% ;
- l'impôt sur les revenus des personnes morales : 100% (avec quelques exceptions) ;
- la taxe sur les voiries payées par les automobiles immatriculées en République de Moldova : 50% ;
- la TVA sur les produits et services fournis en l'UTA de Gagaouzie : minimum 10% ;
- les accises sur les produits fabriqués en l'UTA de Gagaouzie : minimum 50%.

116. En outre, le Ministère des Finances a indiqué que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les revenus des personnes morales (perçus à 100 % au niveau du *raïon*) sont répartis entre les budgets du deuxième et du premier niveau.

117. Il faut noter qu'en 2007 en République de Moldova, l'impôt 0% a été introduit pour les personnes morales. À partir du 1^{er} janvier 2012, cet impôt a été annulée pour les personnes morales et désormais un taux unique sera appliqué à hauteur de 12%.

118. Selon l'avis des parlementaires rencontrés par la délégation une des solutions pour réaliser une croissance de la capacité financière des administrations publiques locales du premier niveau est de modifier les méthodes d'évaluation des revenus des personnes physiques qui représentent 200 millions de Lei par an (environ 12,5 millions d'Euros). Il faudrait également réviser la loi concernant l'impôt sur la propriété qui représente 250 millions de lei (environ 15,6 millions Euros) par an. Cet avis n'est pas partagé par le Ministère des Finances qui fournit d'autres chiffres.

119. La base fiscale des unités territoriales administratives n'est pas homogène et reste insuffisante dans l'exercice des compétences propres, selon des observations qui ont été formulées auprès de la délégation.

120. En ce qui concerne les procédures de péréquation financière, le Ministère des Finances a expliqué aux rapporteurs qu'une estimation des besoins et des dépenses moyennes par habitant est préalablement effectuée afin d'être en mesure de calculer les transferts d'équilibrage budgétaire. Certains parlementaires et élus locaux rencontrés, ont fortement dénoncé ce système s'apparentant à un système de « *poupées russes* » qui s'applique au financement des collectivités locales et s'effectue au détriment du premier niveau, créant une dépendance financière de ces collectivités envers les *raïons*.

121. Le budget des autorités locales reste en grande partie dépendent car l'essentiel des recettes fiscales sont alloués du centre. Cette dépendance ne comporte pas que des aspects financiers et administratifs. Certains élus ont clairement affirmé que la distribution de ressources était entachée parfois d'une dimension politique du fait que la répartition des ressources, au profit des collectivités locales, serait effectuée parfois en tenant compte des affinités politiques des élus locaux. Cela serait de nature à créer une ingérence directe des partis politiques nationaux dans le système de redistribution des finances locales. Les rapporteurs précisent que cette allégation d'ingérence a été aussi fermement démentie par d'autre interlocuteurs rencontrés. Cette dépendance encourage certaines collectivités dotées de faibles moyens économiques à rester dans un système étroit de dépendance, qui assure un minimum de ressources.

122. Une des raisons avancées pour justifier cette dépendance financière réside, selon le pouvoir central, dans le fait que les collectivités locales ne seraient pas compétentes pour gérer les affaires locales. Le CALM dénonce au contraire la forte subordination des autorités locales envers les autorités centrales, d'ailleurs les élus locaux font état de l'insuffisante dotation versée par l'Etat pour couvrir les compétences locales. C'est ainsi que beaucoup de communes ne sont toujours pas dotées de système d'alimentation en eau potable, ni de réseau routier. Dans certaines localités, 80% du budget local est destiné à financer l'éducation. Les communes doivent alors trouver d'autres ressources ailleurs que celles provenant de l'Etat, sous la forme notamment de privatisations. De telles pratiques ne sont pas de nature à renforcer l'autonomie des collectivités locales.

123. Pour le Ministère des finances, il faut renforcer la capacité des autorités publiques locales pour assumer leurs compétences. Pour cela, il est nécessaire de renforcer les ressources propres, réformer le système des impôts partagés et renforcer l'autonomie et le suivi financier des administrations publiques locales. Pour remédier aux déséquilibres, la Cour des comptes de la République de Moldova préconise l'introduction de mécanismes d'audit interne, au sein des collectivités de premier et de second niveau. Seule la municipalité de Chişinău a mis en place un tel mécanisme.

124. La base d'imposition, notamment l'autonomie financière, est cruciale pour le renforcement de l'indépendance politique des autorités locales vis-à-vis du Gouvernement. Par conséquent, tout effort visant à la décentralisation administrative et politique doit s'effectuer en corrélation avec un processus global de décentralisation financière.

4.3.8. Article 10

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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

125. Le droit d'association des collectivités locales n'est pas limité en République de Moldova.

126. De même, la coopération avec les collectivités locales d'autres Etats est fructueuse, tel que cela a été confirmé à la délégation par le Ministère de développement régional et des constructions et par certaines collectivités locales.

127. A cet égard, il faut noter que la République de Moldova a signé et ratifié :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°106) le 4 mai 1998, entrée en vigueur à l'égard de la République de Moldova le 1^{er} février 2000 ;

- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°159) le 27 juin 2001, entrée en vigueur à l'égard de la République de 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 (STE n°169) le 27 juin 2001, entrée en vigueur à l'égard de la République de Moldova le 28 septembre 2001.

4.3.9. Article 11

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.

128. Une question importante pour l'autonomie locale en République de Moldova reste la protection juridique de l'autonomie locale. La législation existante garantit un certain degré de protection contre les abus, mais ceux-ci ne sont pas bien spécifiés. Cette imprécision nuit à une protection efficace des autorités locales.

129. À cet égard, la délégation a pu constater que ni la loi sur l'organisation administrative territoriale ni les autres lois susmentionnées ne contiennent un chapitre ou un article qui établirait des formes concrètes de protection de l'autonomie locale, tel que prévu à l'article 11 de la Charte qui stipule que « Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leur compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la constitution ou la législation interne ».

130. Le cadre juridique de la République de Moldova n'établit pas clairement le droit des autorités locales, en tant que droit subjectif, de s'adresser directement aux autorités judiciaires de protéger les droits et intérêts des communautés locales. Conformément à l'art. 2 de la loi n° 793-XIV du contentieux administratif du 10 février 2000, toute personne physique ou morale qui se considère comme lésée, est en droit de s'adresser aux tribunaux administratifs. Parce que la loi ne précise pas quel type de personnes morales peut avoir la qualité de requérant devant les tribunaux administratifs, il est possible d'en déduire que les personnes de droit privé comme de droit public peuvent avoir la qualité de requérants. Les unités administratives-territoriales, comme les entités de droit public (article 4 de la loi sur l'administration publique locale) peuvent donc, par hypothèse, saisir une juridiction administrative en qualité de requérants. Toutefois, en pratique, cela ne semble pas évident.

131. Tant la loi sur l'administration publique locale que la loi sur le contentieux administratif offrent la possibilité aux collectivités locales d'attaquer en contentieux administratif des décisions qui s'apparenteraient à un contrôle d'opportunité. Ainsi une autorité publique locale pourrait tout à fait demander la suspension d'une décision adoptée par l'organe ayant effectué un contrôle d'opportunité ou demander l'adoption d'une mesure provisoire.

4.4. Le statut de ville-capitale

132. La première mention documentaire de la ville de Chişinău date du 17 juillet 1436. Le nom de la ville, dit-on, provient de "*cişmea*", ce qui veut dire "*source d'eau*". La population de la municipalité de Chişinău s'élève à 719 600 habitants¹⁵. La population de la ville « intra-muros » représente 664 700 habitants.

133. La Constitution prévoit que le statut de la capitale de la République de Moldova, la ville de Chişinău, est régi par une loi organique (art. 110, al. 3). La loi de n°431-XIII du 19 avril 1995 fixe le statut de la municipalité de Chişinău et elle n'a pas été modifiée depuis cette date, en dehors de points de détail. Cette loi entre cependant en conflit avec la Loi sur l'administration publique locale, par exemple sur la question de la nomination du chef des services. Le maire de Chişinău souhaite donc l'élaboration d'un texte nouveau.

134. Le Parlement a indiqué que la loi sur le statut de la municipalité de Chişinău de 1995 a reçu environ 80 amendements. Compte tenu de cette situation, l'élaboration d'un nouveau projet de loi a eu les faveurs du Parlement. Le Parlement a assuré que cela reste une priorité pour les autorités centrales et qu'il existe actuellement un Groupe de travail à la Chancellerie d'Etat qui travaille sur l'élaboration de ce projet.

135. La délégation souligne la nécessité pour Chişinău en tant que ville-capitale d'être dotée d'une loi spécifique et d'un cadre juridique approprié pour répondre aux intérêts de ses habitants d'autant plus que la ville de Chişinău bénéficie d'un double statut : elle est à la fois unité territoriale du niveau I (en tant que ville) et unité de niveau II en tant que municipalité dotée d'une communauté d'agglomération de 18 sous-localités. De même, il semble qu'aux termes de la loi portant sur le développement régional du 28 décembre 2006, Chişinău deviendrait une région métropolitaine de développement.

136. La Constitution prévoit à l'article 110 que certaines villes peuvent être déclarée municipalité. C'est le cas de la ville Balti et Comrat. Mais ces municipalités n'ont pas non plus une base juridique bien précise.

137. Etant donné ces particularités, la délégation estime nécessaire d'accélérer le processus d'adaptation d'une loi spécifique sur le statut de Chişinău à la lumière de la Charte et de la Recommandation 219(2007) du Congrès sur les villes capitales.

¹⁵ Bureau National de Statistique de la République de Moldova.

138. La ville comprend cinq districts ou arrondissements : Botanica, Buiucani, Centru, Ciocana et Rîșcani. Les arrondissements ont dans leur administration des unités territoriales autonomes : villes, villages (communes). Dans les 5 arrondissements, les autorités publiques sont représentées par un représentant d'arrondissement « *pretor* » qui est nommé par le maire de la capitale et qui est subordonné à l'administration publique de la municipalité. Aujourd'hui, le maire de Chișinău est M. Chirtoaca, qui a été élu pour la première fois en 2007. Membre du Parti libéral, il a été soutenu par l'Alliance pour l'Intégration européenne, et a été réélu au second tour en juin 2011. Du fait du système électoral en vigueur, le maire de Chișinău affronte une situation de cohabitation car le Conseil municipal, élu séparément, est gouverné par une majorité communiste. Au sein de ce conseil, quatre partis sont représentés (parti communiste, parti libéral, parti libéral-démocrate, parti démocrate, les trois derniers formant l'Alliance). La recherche du consensus entre l'exécutif et l'assemblée locale est alors une nécessité pour une bonne gestion de l'administration municipale. Depuis les élections de juin 2011, les sessions du conseil municipal de Chișinău ont été boycottées soit par l'Alliance, soit par les communistes jusqu'en novembre 2011, où le conseil municipal a enfin pu tenir sa première session, évitant ainsi sa dissolution (prévue en cas de non tenue d'une première réunion pendant 6 mois consécutifs). Une telle situation est de nature à influencer la réflexion sur l'élection directe des autorités exécutives locales.

139. Les questions relatives à la ville-capitale sont, notamment, d'ordre économique. Chișinău est en effet la seule localité qui apporte des revenus, tandis que les autres sont en déficit, ce qui contribue à créer un déficit territorial entre la ville-capitale et le reste du pays. Chișinău produit environ 70% de la richesse nationale mais n'en conserve que 25% pour faire face à ses besoins. Son budget est de 120 millions d'euros, mais il a été précisé qu'il est moins important qu'en 2007. Selon les autorités municipales, il semble que le pouvoir central n'a pas consacré une attention particulière aux problèmes de Chișinău qui ne reçoit aucune contribution spéciale de la part de l'Etat. Il a été précisé en outre que toutes les impôts sont collectés par l'Etat, dont 10% reviennent vers la mairie.

140. Depuis l'introduction en 2007 de la taxe zéro pour les personnes morales, le budget de la capitale a diminué de 30%, soit un montant de recettes inférieur de 30 millions d'euros.

141. Les difficultés de la ville-capitale sont aussi d'ordre démographique. La ville de Chișinău concentre de fortes minorités (russe, ukrainienne, bulgare) qui représentent 30% de la population. La ville a toujours connu une pression démographique importante par le fait même de son attraction économique. Elle comptait 100 000 habitants en 1994 et en compte désormais officiellement 719 600 officiellement (ce qui représente 22% de sa population totale du pays et 48,5% de la population urbaine). Certains observateurs pensent qu'en réalité elle compterait 1 million d'habitants. Pour faire face à cette progression, 10 000 appartements sont actuellement en construction.

142. La ville-capitale ne dispose pas non plus, aux yeux des autorités municipales, des pouvoirs juridiques lui permettant de faire face à ses besoins d'intervention, notamment en matière de police. L'un des points soulevés est l'absence d'un pouvoir de sanction. Il n'existe ainsi pas de forces de police municipale, puisque la police relève du ministère de l'Intérieur. Cette situation peut paraître paradoxale alors que la maintenance des bâtiments est financée par la municipalité. Le pouvoir de décision en matière de police est soumis à l'accord de la police de la route, y compris, par exemple, pour l'installation de feux clignotants de circulation.

143. A Chișinău, le représentant du Gouvernement est membre du Conseil municipal, ce qui peut le conduire à adopter un jour des délibérations et à les contrôler le lendemain.

144. Les fonctionnaires de la mairie se sont montrés également préoccupés par le projet de loi sur la rémunération des fonctionnaires publics et par le contenu de normes qu'ils jugent discriminatoires à l'encontre des fonctionnaires locaux. Ils espèrent que ce projet de loi va être stoppé ou amendé par les députés.

145. Les rapporteurs ont également visité Condrîța, une localité qui appartient à la municipalité de Chișinău, et qui se trouve dans l'arrondissement de Buiucani.

146. Condrîța est une unité territoriale du premier niveau avec une population au dessous du seuil de 1500 habitants exigé par la loi portant sur l'organisation administrative territoriale (736 habitants dont environ 400 électeurs). Le village de Condrîța d'une surface de 150ha a des infrastructures relativement peu développées : la commune n'a ni approvisionnement en eau ni réseaux d'évacuations et le raccordement au gaz ne représente que 10% des habitants. Le budget représente 1 061 000 Lei (environ 72 000 Euros) dont 314 000 Lei (environ 19,6 milles Euro) de revenus locaux. Le budget de l'enseignement représente 70 à 80% du budget de Condrîța.

147. Condrîța dispose d'une école primaire (62 élèves) mais ne dispose ni d'une école maternelle ni d'équipements médicaux. Il n'y a qu'une seule infirmière dans le village.

148. Les autorités locales sont représentées par le maire M. Bosneaga et par le conseil municipal qui compte 9 conseillers. La mairie compte 4 fonctionnaires. C'est le maire de la capitale et les maires adjoints qui sont leurs interlocuteurs directs dans les affaires de l'administration locale (acquisitions, accès aux marchés publics, projets).

149. C'est aussi la mairie de capitale qui réalise le contrôle de l'activité de la mairie de Condrîța.

150. Cette localité n'est pas pour l'instant membre du CALM, mais le maire a informé les rapporteurs de son intention de proposer à ses conseillers d'adhérer au CALM.

151. La délégation considère que ces localités qui ont un faible potentiel financier et peu d'infrastructure – 28% des localités moldaves – méritent une attention particulière de la part des autorités de la République de Moldova. Leurs faibles ressources et leurs faibles capacités de développement limitent considérablement les perspectives d'une gestion municipale satisfaisante.

4.5. Questions particulières relatives à la démocratie locale

4.5.1. Question de la démission d'office des élus locaux

152. Le Parlement de la République de Moldova envisage de compléter l'article 24 de la loi n° 436 du 28 décembre 2006 relative à l'administration publique locale dont le 1^{er} article prévoyait les cas de cessation anticipé de mandat pour les membres d'une assemblée délibérante d'une collectivité locale. L'amendement envisagé prévoit d'ajouter un cas supplémentaire de cessation anticipée du mandat local en cas d'absence, sans raisons justifiées, à trois séances consécutives du Conseil ou du Comité permanent dont l'élu est membre. Les absences injustifiées d'un élu à plusieurs réunions du conseil local auquel il appartient, ce qui peut se rencontrer lorsqu'un élu a quitté le pays, est de nature à entraîner des situations de blocage. Ces situations semblent suffisamment fréquentes pour justifier l'intervention du législateur, et préoccupantes aux yeux des différentes autorités rencontrées.

153. La loi de 2006 prévoit en effet que c'est le Conseil local qui prononce le retrait du mandat, sans autre précision quant à la procédure. Il peut être tentant pour la majorité en place de chercher à « faire démissionner » un élu qui serait susceptible de déplaire à ladite majorité. Il pourrait être plus adéquat de faire prononcer cette mesure de retrait du mandat par une autorité extérieure plus impartiale et indépendante que le conseil lui-même.

154. Une solution pourrait consister à confier ce pouvoir à la Commission électorale centrale (CEC). L'intervention de la CEC serait de nature à garantir l'impartialité de la décision qui serait prise, dans un premier temps, par le conseil local auquel appartient l'élu défaillant ou absent. La CEC pourrait ainsi proclamer élu(e), le suivant(e) de la liste sur laquelle l'élu avait été désigné.

4.5.2. La place des femmes au sein des autorités locales décentralisées

155. Les autorités locales de la République de Moldova considèrent que leur pays est, sur ce point, en avance sur d'autres pays de l'Europe du Sud. Il y avait 50 femmes élues en tant que maires en 2003 sur environ 600, et il y en a, en 2011, 166 sur 898 maires. Il n'y a cependant que trois femmes élues en tant que présidents de raïon sur 32. Si la tendance est à l'augmentation de la place des femmes parmi les fonctions électives locales, les femmes continuent à connaître des difficultés pour accéder facilement aux fonctions administratives locales. Il faut remarquer, néanmoins, que les femmes élues, et qui ont déjà exercé ces fonctions ont acquis la confiance des électeurs et ont été plus facilement

réélues. Le plus délicat semble alors de franchir le barrage du premier mandat. Le CALM a, parmi ses attributions, celle d'aider les femmes à accéder à la fonction publique territoriale.

156. La délégation a été informée que le CALM a développé en 2011 une Stratégie de Genre et avant les élections locales générales a travaillé avec environ 70 femmes maires. En 2004, l'Association des Femmes Maires a été créée en République de Moldova, dont la préoccupation principale est le rôle des femmes maires.

157. Le Gouvernement a souligné à la délégation que l'aspect important de la Stratégie Nationale pour la Décentralisation réside dans le fait qu'elle a été rédigée en gardant à l'esprit le souci du respect des droits de l'homme et l'égalité des Genres. La dimension liée à la parité fait partie intégrante de la Stratégie au sens où l'égalité homme-femme dans le développement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques locales constitue la pierre angulaire de cette politique.

158. Il n'est pas question à l'heure actuelle de révision législative en faveur d'un renforcement de la parité au sein des instances des collectivités locales, mais plutôt en faveur d'un changement des mentalités, notamment au sein des partis politiques, pour les faire évoluer vers une culture de la parité au niveau local.

5. Le développement régional en République de Moldova

5.1. Le contexte général

159. Le développement régional en République de Moldova a été conçu par le législateur comme une composante essentielle de la politique de décentralisation administrative et économique. Il n'existe pas de régions au sens d'entités dotées de structure et de compétences intermédiaires entre le niveau II et l'Etat central.

160. La loi du 28 décembre 2006 sur le développement régional en République de Moldova a en effet divisé le pays en six régions de développement qui ne sont pas conçues comme des régions administratives. Selon l'article 3 de cette loi « *les régions de développement ne sont pas des unités administratives territoriales et ne sont pas dotées de la personnalité juridique* ».

161. Les objectifs principaux du développement régional en République de Moldova sont :

- d'obtenir un développement socio-économique durable sur l'entité du territoire ;
- de diminuer les déséquilibres régionaux existants ;
- de bénéficier de fonds européens pour soutenir ce développement ;
- de soutenir les activités locales orientées vers un développement socio-économique.

162. C'est le Ministère du Développement Régional et des Constructions qui est chargé de la politique de ces régions de développement. Il s'agit d'un ministère jeune, créé en 2009, dont l'intitulé du portefeuille était « Ministère des Constructions et du Développement Régional ». L'inversion de son intitulé a été choisie pour montrer que l'accent était porté sur la priorité que représente le développement régional et la lutte contre les déséquilibre de développement.

163. La première étape a consisté à créer les régions Nord, Centre et Sud. La seconde étape devrait porter sur la Gagaouzie, Chişinău et la région transnistrienne de la République de Moldova. 2012 devrait marquer le développement de la législation issue de la loi du 28 décembre 2006, portant création des 3 agences de développement régional pour Chişinău, l'UTA de Gagaouzie et la région transnistrienne de la République de Moldova.

164. Au sein de ces régions, la loi a institué des Conseils régionaux de développement, qui sont des organes fonctionnels et délibérants. Ces Conseils sont composés des présidents des *raions* faisant partie de la région, des représentants des administrations de premier niveau (maires), des représentants des milieux des affaires et des représentants de la société civile. Les attributions de ces conseils régionaux consistent surtout à établir les priorités parmi les projets qui doivent être financés dans le plan national de développement. C'est le Conseil national de développement régional qui répartit les moyens financiers provenant du Fond national pour le développement régional entre les trois régions. Il s'agit donc de faciliter le financement des investissements d'intérêt régional, en donnant à ce terme une signification géographique, économique et non administrative.

165. Les Conseils régionaux de développements sont consultés par les Agences de développement régional sur les procédures de sélection et de mise en oeuvre des projets. Il a été mentionné à titre d'exemple que la région Centre (dont 13 raïons font partie) participe en ce moment à 69 projets pour les entités du niveau I et II. Le critère d'éligibilité des unités territoriales à des projets est le développement de cette localité. La décision de la répartition des fonds appartient au Conseil national du développement régional après une évaluation au niveau national par les commissions interministérielles afin que les projets ne se superposent pas.

166. La délégation a noté que des Agences de développement régional ont été créées dans les régions de développement et ont pour missions de coordonner les efforts de développement dans les régions et de mettre en oeuvre les projets de développement régional visant à obtenir une croissance économique durable au niveau régional.

167. Le ministre a informé la délégation qu'en 2012, le Ministère se propose d'utiliser un calcul de PIB par région afin de pouvoir mieux redistribuer les ressources disponibles pour le développement régional.

168. Il est à noter que le ministère dispose d'un système de contrôle interne qui assure le suivi des investissements. Le contrôle externe est réalisé par la Cour des Comptes.

169. Ce ministère a développé une collaboration ambitieuse avec ses homologues de République Tchèque, de Lettonie et d'Estonie. De même, le ministère est impliqué dans des projets de coopération transfrontalière, notamment avec l'Ukraine et la Roumanie. En outre, il mène des programmes sur le bassin de la Mer Noire et des programmes transnationaux « Sud-est de l'Europe ».

170. La délégation considère que les initiatives de coopération transfrontalière constituent une source importante de financement pour les projets de développement régional, tant dans le cadre des instruments de la politique européenne de voisinage (Programme de coopération transfrontalière République de Moldova-Roumanie-Ukraine 2007-2013, Programme opérationnel commun du bassin de la mer Noire 2007-2013) que dans celui de la coopération au titre des eurorégions, à laquelle participe la République de Moldova : Bas-Danube (Roumanie-République de Moldova-Ukraine), Siret-Prut-Nistru (Roumanie-République de Moldova), Prut supérieur (Roumanie-République de Moldova-Ukraine).

5.2. Les questions relatives à l'autonomie de certains territoires

5.2.1. Le statut de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie

171. Le statut de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie, ci-après dénommée l'UTA de Gagaouzie, fait l'objet de l'article 110(al.1) et 111¹⁶ de la Constitution de la République de Moldova. Elle y est définie comme un « *territoire autonome établi par un statut spécial et représentant une forme d'auto-détermination du peuple gagaouze, qui est partie intégrante et inaliénable de la République de Moldova et règle de manière indépendante, dans les limites de ses compétences, et conformément aux dispositions de la Constitution de la République de Moldova, les questions politiques, économiques et culturelles, dans l'intérêt de toute la société* » (al.1er). La Loi sur l'administration publique locale de la République de Moldova prévoit à l'article 2 (al. 2) que « *l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale dans les entités territoriales autonomes, avec statut juridique particulier sont réglementées conformément à la Constitution, la Loi sur la décentralisation administrative, la Loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie¹⁷ et par la présente loi* ».

¹⁶ Par la loi n°344-XV de modification de Constitution de la RM du 25.07.2003 l'article 111 est exposé dans une nouvelle rédaction offrant ainsi un statut juridique particulier à l'UTA de Gagaouzie qui est réglementé de manière distincte.

¹⁷ Référence complète : Loi sur le statut juridique spécial de Gagaouzie, (*Gagauz-Yeri*) n°344-XIII du 23 décembre 1994.

172. En outre, l'UTA de Gagaouzie est réglementée par la Loi relative au statut de la langue officielle dans la République de Moldova du 31 août 1989, par la Loi relative à l'usage des langues parlées sur le territoire de la République de Moldova du 31 août 1989 et par d'autres actes normatifs de l'Assemblée Populaire de Gagaouzie (*Halc Topluşu*) qui ne doivent pas être en contradiction avec la Constitution et la législation de la République de Moldova. L'article 1er de la Loi sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie accorde des droits collectifs à la minorité gagaouze, mais prévoit aussi une autodétermination qui ne remet cependant pas en question l'intégrité territoriale de la République de Moldova. Il est également important de mentionner que l'UTA de Gagaouzie est régie par le Règlement de la Gagaouzie, qui est un acte juridique de base adopté par l'Assemblée Populaire de Gagaouzie en date de 14 mai 1998. Cet acte juridique s'applique sur tout le territoire de l'UTA de Gagaouzie.

173. L'UTA de Gagaouzie compte, en 2011, une population de 160 700 habitants¹⁸ pour un territoire de 1848 km², ce qui représente 5,5% du territoire de la République de Moldova. Le centre administratif de la Gagaouzie, située à 104 km de Chişinău est la municipalité de Comrat qui compte une population de 25 300 habitants¹⁹. L'UTA de Gagaouzie est formée de 32 localités : une municipalité (Comrat), deux villes (Ceadâr-Lunga et Vulcăneşti), une localité appartenant à la ville de Vulcăneşti et 28 villages (communes).

174. Dotée de ses propres emblèmes, la Gagaouzie a été autorisée à instituer une Assemblée législative. Le gouvernement autonome dispose de compétences propres. Le gouvernement gagaouze est représenté par un Gouverneur (*Bashkan*) qui exerce le pouvoir suprême de la Gagaouzie et qui est élu directement par les électeurs de Gagaouzie pour un mandat de quatre ans. Le Gouverneur est membre du Gouvernement de la République de Moldova.

175. Le 18 novembre 2011 le Ministère de la Justice de la République de Moldova a enregistré le Parti des Régions dont le président est le Gouverneur de Gagaouzie.

176. Le budget du territoire autonome de Gagaouzie est établi conformément aux dispositions de la loi qui règle le statut spécial de la Gagaouzie. Le contrôle du respect de la législation de la République de Moldova par le territoire autonome de Gagaouzie est assuré par le Gouvernement, conformément à la loi. A cet égard, les représentants de Gagaouzie se plaignent de n'avoir pas le droit de former leur propre budget notamment du fait que tout doit être fait en concordance avec Chişinău.

177. Les autorités locales de Gagaouzie considèrent que ce statut n'a pas été interprété dans un sens favorable à l'autonomie. Elles estiment que la réalité de l'autonomie a fortement régressé par rapport à ce qu'elle était il y a quelques années. De même, les représentants de Gagaouzie ont déclarés avoir peur pour le statut de la Gagaouzie dans la perspective d'un changement de la Constitution de la République de Moldova. Une éventuelle révision de la Constitution moldave pourrait avoir des répercussions sur le statut actuel de la Gagaouzie.

178. Le Gouvernement de la République de Moldova considère au contraire que la Gagaouzie doit devenir un modèle d'autonomie locale car c'est un territoire qui a un niveau de développement supérieur à celui des autres *raions*. Le Gouvernement rappelle que l'UTA de Gagaouzie est prévue dans la Constitution de la République de Moldova et il souligne qu'il n'y a pas de fondement permettant d'ouvrir un débat sur son statut.

179. L'une des questions relatives à la Gagaouzie est de nature linguistique. La langue gagaouze a été déclarée comme une langue en voie d'extinction par l'Unesco. Les habitants de cette région parlent le russe, et non pas la langue gagaouze qui est une langue protégée par le statut d'autonomie. Il existe cependant trois langues officielles en Gagaouzie, le gagaouze, le russe et le moldave. Il est à observer que dans la fonction publique gagaouze, toutes les nationalités sont représentées.

¹⁸ Selon le Bureau National de Statistique de la République de Moldova.

¹⁹ Idem

180. Le Gouverneur de Gagaouzie a fourni un certain nombre d'information à la délégation. Il a souligné que les relations entre les autorités centrales de Gagaouzie et les 32 collectivités locales de ce territoire sont très bonnes. Les maires des communes de Gagaouzie sont réunis chaque mois, les ministres du pouvoir exécutif gagaouze fixant l'ordre du jour de ces rencontres. Les décisions sont prises à l'unanimité et les autorités locales peuvent librement soulever toute sorte de questions. Il est précisé que les autorités locales de Gagaouzie peuvent recruter leur personnel et mettre, elles mêmes, en place des programmes de développement.

5.2.2. *Le cas de la région transnistrienne de la République de Moldova*

181. La question transnistrienne est sans doute la plus délicate de la République de Moldova.

182. Le conflit dans la région transnistrienne de la République de Moldova s'est déclaré à la fin des années 80 - début des années 90, dans le contexte de changements politiques et géopolitiques qui ont eu lieu sur le continent européen suite à l'effondrement de l'URSS. Des tensions armées entre Chisinau et Tiraspol ont eu lieu au printemps 1992 qui ont conduit à la division territoriale administrative et politique du pays. Depuis vingt ans la question de la région transnistrienne de la République de Moldova reste toujours sans solution. Les premières négociations pour un règlement politique du conflit en région transnistrienne ont débuté en 1997 dans un format à « 5 », associant les parties (Moldova et la région transnistrienne) et trois médiateurs - la Russie, l'Ukraine et la Présidence en exercice de l'OSCE - et qui a été élargi depuis octobre 2005 à l'UE et aux Etats-Unis en qualité d'observateurs (format « 5 + 2 »).

183. La délégation a pris connaissance du projet du Conseil de l'Europe portant sur les mesures de confiance prévues dans la région transnistrienne pour l'année 2010-2011 et du rapport sur la mise en œuvre des mesures de confiance sur les deux rives du Nistru/Dniestr en 2011, les propositions comprenant les suites à donner en 2012, et les perspectives pour 2013. Ces mesures seront nécessaires au règlement du conflit dans la région transnistrienne de la République de Moldova.

184. L'initiative de constitution de l'eurorégion du Nistru/Dniestr (République de Moldova-Ukraine) fait partie des mesures de confiance. Cette eurorégion prévoyait dans son projet initial également des collectivités locales de la rive gauche du Nistru/Dniestr, soit des territoires non contrôlés par Chişinău. Si les collectivités locales, de ce que les autorités gouvernementales moldaves appellent « la rive gauche », ont manifesté un intérêt pour cette initiative, les autorités autoproclamées de Tiraspol ont, pour l'instant, opposé un refus de souscrire à cette initiative. En février 2012, le Premier Ministre de la République de Moldova, lors de sa visite à Kiev a signé les documents statutaires portant création de l'eurorégion Nistru/Dniestr qui consiste en un projet de collaboration transfrontalière de 6 *raïons* de la République de Moldova (Donuşeni, Ocniţa, Rezina, Soroca, Floreşti, Şoldăneşti) avec la région ukrainienne Vinnitsa (*en ukrainien* : *Вінницька область, Vinnyts'ka oblast*). L'Accord portant sur la création de l'eurorégion Nistru/Dniestr a été élaboré conformément à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980 (STE n°106). Ce projet est financé par l'UE et prévoit l'octroi de certains fonds pour le développement économique, l'infrastructure, la culture, l'éducation et l'écologie.

185. La délégation a également rencontré la Mission de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). La délégation avait fait deux demandes d'assistance auprès de l'OSCE et auprès du Vice-premier Ministre pour la Réintégration de la République de Moldova afin de pouvoir se rendre dans cette région et de pouvoir rencontrer les autorités locales, et notamment à Tiraspol au mois de septembre 2011 et à Dubăsari au mois de novembre 2011. Ces demandes ont été rejetées par les autorités de la rive gauche du Nistru/Dniestr. Les rapporteurs ont regretté qu'un refus leur ait été opposé de tenir un échange de vues avec eux.

186. Les rapporteurs se sont rendus dans le village de Coşniţa qui est le siège administratif du *raïon* de Dubăsari (la ville de Dubăsari elle-même, est occupé par les forces de l'ordre de la région transnistrienne de la République de Moldova depuis la guerre de 1992). Dans la zone de sécurité, aux environs de Dubăsari, l'on peut remarquer des signes évoquant encore le conflit transnistrien d'il y a vingt ans incarnés notamment par les postes de garde-frontières. Les rapporteurs se sont également rendus à un point de contrôle de cette région. Selon l'information données par l'OSCE, il existe actuellement 22 points de contrôle.

187. La situation de ce *raïon*, « en exil » administratif à Coșnița, est sans précédent en République de Moldova et cela génère des difficultés du fait que le village de Coșnița n'est pas en mesure d'assurer l'existence de toutes les structures administratives d'un *raïon*. En outre, il existe une pression permanente entre les autorités de ces localités du fait de la présence permanente des forces de contrôle. La présence de militaires dans cette zone représente aussi un facteur d'intimidation, et même de danger, pour la population et les élus de cette zone.

188. A Coșnița, la délégation a rencontré le président de *raïon*, M. Policinski et les maires de plusieurs localités du premier niveau. Les élus locaux qui se trouvent dans le voisinage immédiat de la région transnistrienne ont fait part aux rapporteurs de leurs difficultés quotidiennes, à savoir par exemple :

- Les problèmes rencontrés par les paysans moldaves qui ont leur(s) terrain(s) agricole(s) du côté transnistrien : la vie de ces agriculteurs est rendue complexe et difficile, en raison de l'existence de règles transnistriennes (règlements, impôts). Cette situation concerne environ 100 000 personnes ;

- L'intimidation exercée par des militaires et des miliciens qui commettent des ingérences dans l'activité de ces localités. Le Congrès a ainsi été informé d'un cas survenu le 2 mars 2011 : le maire de Corjova, M. Mitu, et un élu local, M. Cotofan, ont été arrêtés sans motif ;

- Le contrôle journalier effectué à la « frontière » : la population de la zone de sécurité est mécontente de devoir présenter des papiers, justifier de ses déplacements et préciser la durée de ses visites pour rendre visite à des proches ou pour aller au travail tous les jours dans la partie gauche du Nistru/Dniestr ;

Ces pratiques ont été dénoncées par les autorités locales de la partie droite du Nistru/Dniestr. Certains maires de ces villages ont souligné à la délégation que, malgré les tentatives entreprises par le régime politique de Tiraspol pour séparer les deux rives du Nistru/Dniestr, les populations se refusent à entretenir un climat hostile entre elles : *« Au cours du temps, nous avons compris que c'est seulement grâce à la collaboration et les échanges d'expérience que nous pouvons obtenir des résultats. Après tout, les politiciens vont et viennent, mais les gens restent avec leurs problèmes. Nous avons des parents et des amis au-delà du Nistru/Dniestr, et même si nous sommes dans une zone isolée, nous tâchons de développer des relations sociales durables ».*

189. Les citoyens et les élus de ces localités ont besoin de plus d'attention et de plus de moyens de la part des autorités de la République de Moldova. Les habitants des villages situés sur les deux rives du Nistru/Dniestr attendent du gouvernement qu'il autorise une libre circulation sans procédures douanières imposées par les autorités autoproclamées de la capitale, Tiraspol, et sans ingérences dans leurs activités quotidiennes. Les élus locaux attendent de la part des autorités centrales des stratégies de développement de cette zone de sécurité. D'après leurs témoignages, cette région n'a connu aucun développement depuis 1995 et ces localités ne sont pas prises en compte ni par les structures européennes ni par les autorités de la République de Moldova.

190. Administrativement, la région de la rive gauche du Nistru/Dniestr est divisée en 5 *raïons* : Camenca, Dubăsari, Grigoriopol, Rîbnița et Slobozia et 2 municipalités Tiraspol et Tighina (Bender) qui sont toutes contrôlées par le « pouvoir » installé à Tiraspol. Bender n'est pas géographiquement dans la partie transnistrienne, cette ville est située sur la rive droite du Nistru/Dniestr mais la situation reste complexe car c'est ici qu'ont eu lieu les affrontements militaires de 1992.

191. Il est difficile de connaître exactement le nombre d'habitants de cette région sécessionniste de la République de Moldova mais selon l'information fournie par l'OSCE (qui fait référence au bureau de statistique de Tiraspol) environ 550 000 personnes vivent sur ce territoire de 4163 km² (dont 100 000 à 145 000 à Tiraspol).

6. Conclusions

192. Les rapporteurs ont le sentiment que la situation de la démocratie locale et régionale en République de Moldova doit faire l'objet d'une appréciation nuancée depuis la dernière recommandation de 2005. En effet, si des améliorations ont été constatées sur diverses questions, il n'en demeure pas moins que les recommandations qui avaient été adoptées à l'égard de la République de Moldova doivent être réitérées.

193. Les rapporteurs soulignent que les principes de la Charte sont clairement affirmés dans la Constitution et en droit interne. La Charte constitue un texte de référence pour ce qui concerne la démocratie locale et régionale, et ce point mérite clairement d'être salué.

194. Parmi les progrès réalisés par la République de Moldova depuis la dernière recommandation, il convient de noter les mesures lancées par le Parlement depuis 2005, notamment à travers le projet d'action sur toutes les recommandations du Conseil de l'Europe, projet qui a donné naissance à plusieurs initiatives législatives et institutionnelles dans le domaine de l'administration publique locale.

195. La délégation déplore malgré tout l'écart important subsistant entre le cadre normatif régissant la démocratie locale et régionale et sa réalité sur le terrain.

196. Ainsi, l'insuffisante autonomie financière des collectivités locales : la forte dépendance à l'égard de l'Etat et de ses composantes ; la quasi-absence d'impôts locaux et le manque d'un mécanisme efficace de collecte d'impôts locaux. Depuis 2005, date à laquelle cette situation avait été relevée dans la recommandation du Congrès, la situation ne s'est guère améliorée à cet égard.

197. La question du manque de clarté de la répartition des compétences constitue également une source de préoccupation des rapporteurs. En ce sens, la délégation estime qu'une attribution claire des compétences pour chaque niveau résoudrait le problème des chevauchements de compétences, tant entre les deux niveaux, qu'en ce qui concerne la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales.

198. La dépendance financière des autorités publiques locales du Budget de l'Etat et l'encadrement très contraignant des budgets locaux du niveau I, lesquelles reçoivent leurs ressources financières à travers les budgets du niveau II, reste aussi un sujet préoccupant par rapport au respect de la Charte.

199. La délégation estime qu'il est nécessaire de renforcer les ressources propres, de réformer le système des impôts partagés et de renforcer l'autonomie et le suivi financier des administrations publiques locales.

200. S'agissant du processus de consultation des autorités publiques locales (articles 4-6 et 9-6 de la Charte), des élus locaux ont indiqué aux rapporteurs que la situation s'était légèrement améliorée depuis 2009. Néanmoins, le CALM a rappelé qu'il souhaitait une véritable consultation et un dialogue avec les autorités centrales sur toutes les questions qui les concernent (comme en dispose explicitement la Charte) dès la phase d'initiative des projets de lois - ou des stratégies politiques- et jusqu'à leur mise en oeuvre. La délégation s'accorde à dire qu'une consultation effective est nécessaire sur toutes les questions qui concernent directement les autorités locales et régionales. Sur ce point, si les rapporteurs considèrent l'amélioration constatée du processus de consultation comme un signe positif et encourageant de la part des autorités moldaves, ils les incitent à améliorer davantage leurs mécanismes de consultation en les précisant et surtout en les systématisant chaque fois qu'une question intéressant les autorités locales et régionales est discutée.

201. La question du statut des fonctionnaires et des employés locaux reste au centre des préoccupations de la plupart des interlocuteurs rencontrés. Le CALM dénonce en outre un projet de loi proposé par le Ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille concernant les systèmes de rémunération des fonctionnaires publics. Ce projet de loi, actuellement en cours d'adoption, représente -selon la plupart des interlocuteurs rencontrés- une discrimination quant à la grille des salaires des fonctions publiques. Ce projet de loi a suscité un grand mécontentement notamment pour les autorités publiques locales qui ont appris, tardivement, l'existence de cette initiative législative. Les rapporteurs estiment que cette question devrait également faire l'objet d'une consultation des autorités locales et qu'il est crucial qu'un dialogue soit mis en place en ce qui concerne ce projet de loi avant son adoption.

202. La délégation a par ailleurs constaté le manque d'autonomie opérationnelle. En ce sens, il est important de rappeler l'article 6 de la Charte selon lequel il est essentiel pour l'efficacité des collectivités locales que celles-ci soient en mesure de recruter et d'employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité.

203. Les rapporteurs tiennent à souligner les progrès considérables réalisés en République de Moldova sur la question de l'accès des femmes aux fonctions publiques locales. En effet, selon les informations qui leur ont été fournies, il semble que la présence des femmes à des fonctions publiques locales ait été multipliée par trois au cours de ces 8 dernières années. De plus, l'existence de plusieurs projets ayant pour objectif de consolider la position des femmes dans la société, notamment le développement de « la Stratégie de Genre », constitue un signe tout à fait positif.

204. S'agissant de la capitale de la république de Moldova, la délégation souligne la nécessité pour Chişinău d'être dotée d'une loi spécifique et d'un cadre juridique approprié pour répondre aux intérêts de ses habitants, ceci d'autant plus que la ville de Chişinău bénéficie d'un double statut : elle est à la fois une unité territoriale de niveau I (en tant que ville) et une unité de niveau II en tant que municipalité dotée d'une communauté d'agglomération de 18 sous-localités. A cet égard, la délégation note avec satisfaction l'inclusion sur l'agenda du Parlement (pour le premier semestre de l'année 2012) de l'adoption d'une nouvelle loi sur le statut de la ville capitale.

205. La question des localités de moins de 1500 habitants a fait partie également des discussions avec la délégation du Congrès. La délégation considère que ces localités qui ont un faible potentiel financier et peu d'infrastructure – 28% des localités moldaves – méritent une attention particulière de la part des autorités de la République de Moldova. Leurs faibles ressources et leurs faibles capacités de développement limitent considérablement les perspectives d'une gestion municipale satisfaisante. Le Ministre des Finances avait proposé une alternative par la mise en place d'un système de fusion. Cette proposition n'a pas trouvé de consensus au sein du Gouvernement. Les rapporteurs sont d'avis que des alternatives doivent être trouvées rapidement de manière à remédier à cette situation qui conduit à laisser des localités en grandes difficultés.

206. En ce qui concerne le développement régional, les rapporteurs considèrent que cette question figurent parmi celles qui sont en cours d'évolution. La délégation relève des initiatives de coopération transfrontalière qui constituent une source potentielle de financement pour les projets de développement régional, tant dans le cadre des instruments de la politique européenne de voisinage que dans celui de la coopération au titre des eurorégions, à laquelle participe la République de Moldova : Bas-Danube (Roumanie-République de Moldova-Ukraine), Siret-Prut-Nistru (Roumanie-République de Moldova), Prut supérieur (Roumanie-République de Moldova-Ukraine).

207. Sur les questions relatives à l'autonomie locale et régionale en Gagaouzie, la délégation a noté la mise en œuvre, dans cette partie du territoire, des principes d'autonomie locale posés par la Charte. Cela étant, les rapporteurs réaffirment la nécessité d'améliorer le dialogue entre les autorités centrales et les autorités de Gagaouzie sur tous les aspects de l'autonomie locale qui les concernent.

208. Les rapporteurs ont vivement regretté qu'un refus leur ait été opposé de tenir un échange de vues avec les autorités locales de la région transnistrienne de la République de Moldova. En ce qui concerne les citoyens et les élus des localités qui vivent à proximité de la région transnistrienne, dans la zone de sécurité du Nistru/Dniestr, la délégation souligne l'importance notamment de prendre des mesures visant la libre circulation des personnes et des marchandises et de mettre en œuvre des programmes de développement économique accompagnés de moyens financiers pour ces localités et leurs citoyens qui sont confrontés à des difficultés particulières notamment de déplacement, de contrôles frontaliers, et d'impositions. La délégation rappelle le projet du Conseil de l'Europe portant sur les mesures de confiance prévues dans la région transnistrienne pour l'année 2010-2011 et du rapport sur la mise en œuvre des mesures de confiance sur les deux rives du Nistru/Dniestr en 2011, les propositions comprenant les suites à donner en 2012, et les perspectives pour 2013. Elle considère que ces mesures seront nécessaires au règlement du conflit dans la région transnistrienne de la République de Moldova.

209. Au cours de ses deux visites, la délégation a beaucoup discuté le projet de la Stratégie Nationale de la Décentralisation qui représente l'engagement de l'actuel Gouvernement en vue de réformer profondément l'administration publique locale, et ayant notamment pour but la consolidation de la capacité administrative et financière des autorités de l'administration publique locale, l'amélioration de la gestion et la qualité des services fournis aux citoyens. La délégation considère que cette Stratégie constitue un signe positif de développement de la démocratie locale, sous réserve que sa mise en œuvre soit à la hauteur des intentions affichées lors de son élaboration.

210. Les rapporteurs ont relevé le caractère mitigé de l'appréciation portée par la classe politique locale ainsi que le scepticisme persistant quant à l'adoption et/ou la mise en œuvre de ce projet.

211. Depuis la visite de la délégation, les rapporteurs ont été informés de l'adoption, par le Gouvernement le 26 janvier 2012, de la Stratégie Nationale de la Décentralisation, qui a été transmise au Parlement. Ce projet serait prévu à l'ordre du jour de la première session 2012 du Parlement. Il s'agit là d'un signe encourageant pour la démocratie locale en République de Moldova. Les rapporteurs demandent au Congrès de suivre de près cette évolution.

212. Les rapporteurs expriment leur souhait de voir la décentralisation au centre du programme des réformes internes prévues en République de Moldova et recommandent aux autorités moldaves de poursuivre les mesures initiées dans le cadre la Stratégie Nationale de la Décentralisation afin qu'elle soit adoptée et mise en œuvre conformément aux intentions affichées par les autorités.

213. Enfin, les rapporteurs accueillent avec satisfaction l'information qui leur a été communiquée selon laquelle des discussions au Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Européenne seraient en cours afin de signer et ratifier, dans un futur proche, le Protocole additionnel à la Charte sur le droit des citoyens à participer aux affaires des collectivités locales (STE n°207). Selon les rapporteurs, ces discussions en cours s'inscrivent dans la volonté affichée des autorités à développer la démocratie locale et régionale dans leur pays conformément aux standards du Conseil de l'Europe.

Annexe 1 – Législation de base sur l'organisation administrative territoriale, l'autonomie et la démocratie locale et régionale en République de Moldova

La législation de base concernant l'organisation administrative territoriale, l'autonomie et la démocratie locale et régionale en République de Moldova est constituée par un ensemble de textes normatifs dont les plus importants sont :

- la Constitution de la République de Moldova du 29 juillet 1994 ;
- la Loi n° 764-XV sur l'organisation administrative du territoire de la République de Moldova du 27 décembre 2001 ;
- la Loi n° 436-XVI sur l'administration publique locale du 28 décembre 2006 ;
- la Loi n° 435-XVI sur la décentralisation administrative du 28 décembre 2006 ;
- la Loi n° 438-XVI sur le développement régional en République de Moldova du 28 décembre 2006 ;
- la Loi n° 397-XV sur les finances publiques locales du 16 octobre 2003 ;
- la Loi n° 847-XIII sur le système et le processus budgétaire du 24 mai 1996 ;
- le Code Fiscal de la République de Moldova n° 1163 du 24 avril 1997 ;
- la Loi n° 431-XIII sur la municipalité de Chisinau du 19 avril 1995 ;
- la Loi n° 344-XIII sur le statut juridique spécial de la Gagaouzie du 23 décembre 1994 ;
- la Loi n° 768-XIV sur le statut des élus locaux du 2 février 2000 ;
- la Loi n° 523-XIV sur la propriété publique des unités territoriales administratives du 16 juillet 1999 ;
- la Loi n° 457-XV pour l'approbation du Règlement-Cadre concernant la Constitution et fonctionnement des conseils locaux et des conseils d'arrondissements/districts (*raïons*) du 14 novembre 2003 ;
- la Loi n° 463-XV sur le Statut-Cadre des villages (communes), des villes (municipalités) du 6 novembre 2003 ;
- la Loi n° 91-XVI portant sur la propriété de terrains propriété publique et leur délimitation du 5 avril 2007.

**Annexe 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en République de Moldova
(12-13 septembre 2011 et 23-25 novembre 2011)**

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES
EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA
(12-13 septembre 2011)**

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Francis LEC, Co-rapporteur, Vice-Président de la Commission de Suivi du Congrès, Vice-Président du Conseil Général de la Somme et Conseiller municipal d'Amiens (L, SOC, France)

M. Ignacio SANCHEZ-AMOR, Co-rapporteur, Vice-Président du Congrès et membre de la Commission de Suivi (R, SOC, Espagne)

Expert :

M. Michel VERPEAUX, Consultant, Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Assisté de :

Mme Olesea SAVCA, Expert d'appui local

Secrétariat du Congrès :

M. Jean-Philippe BOZOULS, Secrétaire Exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès du Conseil de l'Europe

Lundi 12 septembre 2011 - Chisinau

Congrès des Autorités Locales de Moldova (CALM) :

- Mme Tatiana BADAN, Présidente du CALM
- M. Viorel FURDUI, Directeur Exécutif du CALM
- M. Octavii IVANOV, Expert, développement local - CALM
- M. Grigore POLICINSCHI, Président de l'Association des Présidents des conseillers de districts (rayons)
- Mme Silvia BUTUCEL, Présidente de l'Association des Maires - Femmes
- M. Ion CROITORU, Maire de Marinici (District Nisporeni) et Représentant de la Ligue Nationale de l'Association des Maires
- Mme Olesea CRUC, Coordinatrice Nationale pour les Programme de Bonnes Pratiques des Autorités Publiques Locales de Moldova

Lundi 12 septembre 2011 - Chisinau (suite)

Parlement de la République de Moldova :

- M. Marian LUPU, Président du Parlement *et Président intérimaire de la République de Moldova*

Commissions parlementaires :

- M. Veaceslav IONITA, Président de la Commission parlementaire sur l'économie, le budget et les finances
- M. Iurie TAP, Président de la Commission parlementaire sur la décentralisation

Mardi 13 septembre 2011 - Chisinau

- M. Mihai MOLDOVANU, Vice-Premier Ministre

Chancellerie d'Etat :

- M. Victor BODIU, Secrétaire Général du Gouvernement
-
- avec la participation de :
- Mme Victoria CUJBA, Chef-adjointe de la Direction des politiques de la décentralisation
- M. George MOCANU, Responsable de la Direction de l'administration publique locale
-
- M. Vladislav SIRBU, Chef de la Section contrôle administratif
- M. Vladimir UNGUREANU, Responsable de la Section de l'infrastructure et développement régional
- M. Sergiu PALIHOVICI, Représentant du Gouvernement dans le territoire - Bureau de Chisinau

Ministère des Finances :

- M. Veaceslav NEGRUȚA, Ministre des Finances
- avec la participation de :
- M. Vasile BULICANU, Directeur du Département/Direction de la synthèse budgétaire et/ou
- Mme Ala CIȘLARU, Directrice du Département des budgets des unités administratives-territoriales
- Mme Iulia MATRAGUNA, Consultante principale du Département des finances des autorités publiques

Ministère du Développement Régional et Constructions :

- M. Marcel RADUCAN, Ministre du développement Régional et Constructions
- avec la participation de :
- M. Veaceslav GUȚUȚUI, Vice-Ministre
- Mme Valentina PLEȘCA, Directrice de la Direction Générale du Développement Régionale
- M. Tudor MEȘINĂ, Directeur de l'Agence de Développement Régional Centre et Président du Conseil Régional Centre

Assemblée Populaire de Gagaouzie

- Mme Ana HARLAMENCO, Présidente et Porte-parole de l'Assemblée
- M. Demian KARASENI, Porte-parole adjoint

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES
EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA
(23-25 novembre 2011)**

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

- | | |
|--------------------------|---|
| M. Francis LEC, | Co-rapporteur, Vice-Président de la Commission de Suivi du Congrès, Vice-Président du Conseil Général de la Somme et Conseiller municipal d'Amiens (L, SOC, France) |
| M. Ignacio SANCHEZ-AMOR, | Co-rapporteur, Vice-Président du Congrès et membre de la Commission de Suivi (R, SOC, Espagne) |

Expert :

- | | |
|---------------------|--|
| M. Michel VERPEAUX, | Consultant, Membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale |
|---------------------|--|

Assisté de :

- | | |
|-------------------|----------------------|
| Mme Olesea SAVCA, | Expert d'appui local |
|-------------------|----------------------|

Secrétariat du Congrès :

- | | |
|---------------------------|---|
| M. Jean-Philippe BOZOULS, | Secrétaire Exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès du Conseil de l'Europe |
|---------------------------|---|

Mercredi 23 novembre 2011 - Chisinau

Délégation moldave auprès du Congrès :

- M. Alexandru AMBROS, Président de la délégation moldave auprès du Congrès et Maire de la ville d'Ungheni
- Mme Tatiana BADAN, Maire du village de Selemet, district de Cimislia et Présidente CALM
- M. Grigore POLICINSCHI, Président du district de Dubasari
- M. Dorin CHIRTOACA, Maire de Chisinau
- M.Valerii KOLIOGLO, Maire du village de Copceac, Gagauzie
- Mme Silvia TURCANU, Maire du village de Chiscareni, district de Sangerei
- M. Grigore COBZAC, Président du district de Hancesti
- Mme Eleonora GRAUR, Présidente du district de Rezina
- Mme Eufrosinia CRETU, Présidente du district de Leova
- M. Ion PAREA, Président du district de Riscani

Ministère des Affaires Etrangères et Intégration Européenne :

- M. Andrei POPOV, Vice-Ministre des Affaires Etrangères et Intégration Européenne

Mercredi 23 novembre 2011 - Chisinau (suite)

Mairie de Chisinau :

- M. Dorin CHIRTOACA, Maire de Chisinau
- Mme Alexandra MOTPAN, Direction de l'administration publique locale
- Mme Raisa COTOROBAI, Direction de l'audit interne
- Mme Gabriela CIUMAC, Direction des relations externes, coopération régionale et intégration européenne
- M. Vladimir SERBAN, Chef (*Pretor*) du secteur Centre de la Capitale

Cour des Comptes :

- M. Serafim URECHEAN, Président
- M. Valeriu CHITAN, Membre
- Mme Ecaterina PAKNEHAD, Membre

Vice-Présidente du Parlement de Moldova et membre de l'APCE :

- Mme Liliana PALIHOVICI

Jeudi 24 novembre 2011 - Chisinau

Président de la Commission Electorale Centrale

- M. CIOCAN

Ombudsman :

- M. Anatolie MUNTEANU, Ombudsman et directeur du Centre pour les Droits de l'Homme en République de Moldova
- M. Tudor LAZAR, Ombudsman
- Mme Tamara PLAMADEALA, Ombudsman

Cour Constitutionnelle :

- M. Alexandru TANASE, Président

Mission OSCE en République de Moldova :

- M. Jan PLESINGER, Adjoint au Chef de la Mission de l'OSCE en Moldova

Gouverneur de l'Unité Territoriale Autonome de Gagaouzie :

- M. Mihail FURMUZAL, Gouverneur (*Bashkan*) de Gagaouzie

Vendredi 25 novembre 2011 - Dubasari et Condrita

Conseil de rayon Dubasari (qui se trouve à Cosnita) :

- M. Grigore POLICINSCHI, Président du district de Dubasari et Vice-président du CALM, Membre de la délégation moldave auprès du Congrès
- Mme Maria JIMBEI, Vice-présidente du district de Dubasari

Mairie de Condrita :

- M. Alexei BOSNEAGA, Maire de Condrita