

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 322 (2012)<sup>1</sup> La démocratie locale et régionale en République de Moldova

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère:

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire du Comité des Ministres 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 ladite Résolution statutaire CM/Res(2011)2, 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 sa Résolution 307 (2010) révisée 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 (STE n° 122);

*d.* à sa Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes-capitales;

*e.* à sa Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale en Moldova;

*f.* à sa Résolution 299 (2010) 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 (MCL-16(2009)11) dans ses activités de suivi, ainsi qu'à 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 de leurs 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:

*a.* que 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) 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<sup>er</sup> février 1998;

*b.* que 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.* que la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) du Congrès a désigné, le 23 mars 2011, M. Francis Lec et M. Ignacio Sanchez Amor<sup>2</sup> pour préparer et soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale et régionale en République de Moldova;

*d.* que 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 Condrîţa. 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 et de la Cour des comptes, l'avocat parlementaire, les représentants de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en République de Moldova, le maire de Chişinău, des représentants de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie ainsi que les représentants locaux de Coşniţa et Condrîţa.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, les autorités moldoves aux niveaux central, régional et local, la délégation moldove auprès du Congrès et son secrétariat, et le Congrès des pouvoirs locaux de Moldova 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.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit:

*a.* les progrès réalisés par la République de Moldova depuis la Recommandation 179 (2005), notamment les mesures que le parlement a mises en œuvre à travers le plan d'action en réponse à 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, qui 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 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, qui porte sur la mise en place de mesures de confiance sur les deux rives du Nistru/Dniestr

pour l'année 2011, avec 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 dans 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 huit 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».

5. Observant qu'un certain nombre de points signalés dans la Recommandation 179 (2005) sur la démocratie locale en Moldova restent cependant d'actualité, le Congrès constate avec regret ce qui suit:

a. la crise politique que traverse actuellement la République de Moldova 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 moldove pour la période 2011-2014;

b. la suppression du ministère des Autorités publiques locales;

c. le déséquilibre important entre les compétences des autorités locales et les ressources qui leur sont allouées;

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 des 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 pour les contrôles d'opportunité effectués – parfois de manière discrétionnaire – par les autorités centrales sur les actes des collectivités locales accomplis dans l'exercice de compétences que l'Etat leur a déléguées ;

h. l'insuffisante autonomie des autorités locales pour recruter et fixer les conditions de rémunération 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. l'absence de législation pertinente permettant aux autorités locales ou à leurs représentants d'agir en justice devant toutes leurs juridictions internes en cas d'atteinte ou de risque d'atteinte à l'un de leurs droits;

j. 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 (*oras*) et une unité de niveau II (*municipiu*);

k. les difficultés des élus locaux situés dans la région droite et gauche 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;

l. les difficultés auxquelles sont confrontés les citoyens résidant dans les collectivités locales situées dans le voisinage et dans la zone de sécurité de la région transnistrienne de la République de Moldova, aussi bien au regard de la liberté de mouvement que dans la gestion de leurs affaires;

m. l'insuffisance du dialogue entre les autorités centrales et les autorités de Gagaouzie sur tous les aspects de l'autonomie locale qui les concernent.

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

a. à poursuivre les discussions sur la Stratégie nationale de 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 en charge de la décentralisation et de la réforme de l'administration publique;

c. à allouer des ressources financières aux collectivités locales qui soient proportionnées à leurs compétences, ainsi que l'énonce l'article 9, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, afin qu'elles soient en mesure de les exercer, à la lumière notamment de la Recommandation 313 (2011) du Congrès sur les élections locales en République de Moldova (5 juin 2011);

d. à réduire la tutelle envers des autorités publique exercé sur les collectivités locales, afin de leur permettre de gérer leurs propres affaires, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale;

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, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale. 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 des 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 européenne de l'autonomie locale. En particulier, à 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. Cela 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 de 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 toute forme de discrimination à l'égard des fonctionnaires d'Etat et de l'administration publique locale dans la réglementation interne concernant leur statut et leur rémunération;

*i.* à réviser la législation pertinente en vue de la préciser en ce qui concerne, d'une part, la qualité pour agir en justice des autorités locales, et/ou de leurs représentants, en cas d'atteinte ou de risque d'atteinte à l'un de leurs droits; et en ce qui concerne, d'autre part, l'objet du recours, afin de permettre à ces autorités, ou à leurs représentants, d'exercer un recours direct devant toutes leurs juridictions internes contre tout acte législatif ou gouvernemental affectant, ou risquant d'affecter, leurs droits;

*j.* à poursuivre les efforts déployés par les autorités en vue d'améliorer la consultation des collectivités locales sur la base d'une procédure détaillée, dans le cadre de l'article 4, paragraphe 6, Charte européenne de l'autonomie locale, pour toutes les questions qui les concernent directement;

*k.* 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;

*l.* 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;

*m.* à prendre des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes et des marchandises, et à 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; à renforcer la coopération et les mesures de confiance entre la population et les autorités locales et régionales des régions des deux rives du Nistru/Dniestr situées dans la zone de sécurité;

*n.* 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;

*o.* 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;

*p.* à ratifier rapidement la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148).

---

1. Discussion et adoption par le Congrès le 22 mars 2012, 3<sup>e</sup> séance (voir le document CG(22)10, exposé des motifs), rapporteurs: F. Lec, France (L, SOC), et A. Miele, Italie (R, PPE/DC).

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.