

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



20^e SESSION
CG(20)9
3 mars 2011

La démocratie locale et régionale en Roumanie

Commission de suivi
Rapporteur : Jean-Claude FRECON, France (L, SOC¹)

A. Projet de recommandation	2
B. Exposé des motifs	4

Résumé

Le présent rapport fait suite à une mission de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Roumanie, pays qui avait fait déjà l'objet d'une Recommandation en 1995, et de deux rapports d'information en 2002 et 2003. Le rapport souligne que la Roumanie a entamé au cours de la dernière décennie de nombreuses réformes législatives qui ont été réalisées dans l'ensemble conformément aux principes et à l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La Recommandation invite les autorités roumaines à poursuivre ses efforts afin de parvenir en pratique à une transposition de tous les principes de la Charte, notamment en continuant d'améliorer les mécanismes de consultation des collectivités locales afin de les rendre pleinement conformes à l'article 4 (6) de la Charte, en allouant aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences comme l'énonce l'article 9(2) de la Charte, ou encore en octroyant un statut spécial à la ville capitale de Bucarest, conformément à la Recommandation 219 (2007) du Congrès. Le Congrès invite également les autorités à poursuivre la mise en œuvre des mesures visant l'intégration des minorités nationales dans les collectivités locales en assurant leur pleine participation à la vie politique locale. Il convient de noter que la délégation n'ayant pas pu rencontrer le représentant de la minorité rom, cette question n'est pas traitée dans le présent rapport. Enfin, il est également recommandé aux autorités roumaines de poursuivre les réformes engagées en matière de développement régional, conformément aux principes posés dans le Cadre de référence pour la démocratie régionale, et d'envisager la levée de la réserve formulée à l'article 7(2) lors de la ratification de la Charte par la Roumanie, laquelle ne semble plus, *de facto*, s'imposer. Les autorités roumaines sont par ailleurs encouragées à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale 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



A. PROJET DE RECOMMANDATION²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, eu égard :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire [CM/Res\(2007\)6](#), selon lequel une des fonctions 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\(2007\)6](#), 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 Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

d. à la Recommandation 12 (1995) sur la démocratie locale en Roumanie ;

e. au rapport d'information CG/INST(8)55REV1/2002 sur la situation de la démocratie locale et régionale en Roumanie, présenté par Jean-Claude FRECON, Vice-président du Congrès (France, L, SOC) et Lambert VAN NISTELROOIJ (Pays-Bas, R, PPE/DC) et le suivi du rapport d'information CG/INST(9)45/2003 sur la situation de la démocratie locale et régionale en Roumanie, présenté par Jean-Claude FRECON ;

f. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi.

2. Rappelle que :

a. la Roumanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 octobre 1993 et a ratifié le 28 janvier 1998 la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après dénommée la Charte) qui est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} mai 1998 ;

b. la Roumanie a formulé une réserve à l'article 7 paragraphe 2 et une déclaration interprétative à l'article 4 paragraphe 4 et 5 de la Charte ;

c. la Commission institutionnelle³ du Congrès a nommé Jean-Claude FRECON (France, L, SOC) et Mariacristina SPINOSA (Italie, R, SOC) en tant que rapporteurs chargés de préparer et de soumettre un rapport sur la démocratie locale et régionale en Roumanie ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 17 février 2011

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant : E. Yeritsyan), A. Babayev, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bergemann (remplaçante : C. Vossschulte), M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloj, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, D. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, J. Jalinska (remplaçante : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (remplaçant : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, J-P Klein, I. Kulichenko, O. Arild Kvaløy, J. Landberg (remplaçant : M. Juhkami), 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. Micallaf, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, A. Ocana Rabadan, V. Oluiko, R. Paita, G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Rădulescu, R. Rautava (remplaçante : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant : P. Zambakhidze), A. Uss, V. Varnavskiy (remplaçant : A. Borisov), P. Van Der Velden, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wienen, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

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

Secrétariat de la Commission : S. Poirel, S. Cankocak et L. Nikoghosyan

³ Suite à la réforme du Congrès, les activités de monitoring de cette commission ont été reprises par la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

d. les co-rapporteurs ont effectué une visite officielle en Roumanie du 24 au 26 mai 2010, accompagnés de Jean-Mathias GOERENS (Luxembourg), consultant, membre du Groupe d'experts indépendants.

3. Remercie les autorités gouvernementales, la délégation roumaine auprès du Congrès et son Secrétariat, les représentants des autorités locales, ainsi que des représentants de différentes associations et des experts pour leur coopération, leur disponibilité et pour les informations fournies pendant et après leurs réunions avec la délégation.

4. Note avec satisfaction :

a. les progrès réalisés par la Roumanie depuis la Recommandation 12 (1995) notamment par le biais de réformes législatives, ainsi que les progrès accomplis pour traduire les principes de l'autonomie locale et régionale en pratique, en coopération avec les associations des autorités locales, et les nouvelles structures qui en découlent, afin de moderniser la gouvernance locale et régionale en Roumanie ;

b. les avancées de la réforme du développement régional comme composante essentielle de la politique de décentralisation administrative et économique ;

c. les discussions politiques en cours et les perspectives d'une évolution significative du statut de la ville de Bucarest ;

d. les intentions du gouvernement, à travers le Programme des Réformes d'élaborer et de mettre en œuvre des instruments visant le développement de méthodes de surveillance du processus de décentralisation au niveau sectoriel, et l'identification et le développement de nouveaux outils pour aider à améliorer la qualité des services publics locaux offerts aux citoyens ;

e. les mesures prises par le gouvernement pour appliquer les Programmes d'augmentation de la capacité de gestion administrative, notamment dans la gestion des ressources humaines au niveau local et les programmes spécifiques financés par le gouvernement et/ou par les structures européennes, en vue d'améliorer la qualité de vie en milieu rural.

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

a. à poursuivre les réformes initiées en matière de développement régional afin d'intégrer les régions dans l'organisation administrative territoriale, en se fondant sur les principes posés par le Cadre de référence pour la démocratie régionale tel qu'adopté à la Conférence des Ministres responsables des collectivités territoriales à Utrecht le 17 novembre 2009 ;

b. à allouer aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences, comme l'énonce l'article 9(2) de la Charte, leur permettant ainsi d'exercer pleinement leurs responsabilités ;

c. à poursuivre l'amélioration des mécanismes de consultation des collectivités locales conformément à l'article 4(6) de la Charte afin que celles-ci soient systématiquement consultées, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ;

d. à mettre en place un statut spécial pour la ville de Bucarest conformément à la Recommandation 219 (2007) du Congrès ;

e. à clarifier la législation actuelle afin d'octroyer un cadre juridique précis aux secteurs de la municipalité de Bucarest, afin que ses sous-unités administratives territoriales puissent être dotées de la personnalité juridique ;

f. à réviser la loi n°67/2004 à la lumière des recommandations et des observations de la Commission de Venise pour assouplir les conditions que doivent respecter certaines organisations des minorités nationales pour pouvoir se porter candidates aux élections locales ;

g. à poursuivre la mise en œuvre de mesures visant l'intégration totale de ces minorités nationales dans les collectivités locales, notamment en examinant de nouvelles mesures facilitant l'accès de ces minorités aux services publics locaux ;

h. à conférer une protection juridictionnelle effective aux collectivités locales par l'octroi d'un véritable droit de recours de ces collectivités devant les instances juridictionnelles internes, en cas d'atteinte à l'un des principes garantis par la Charte ratifiée par la Roumanie ;

i. à envisager la levée de la « réserve » formulée à l'égard de l'article 7(2) au moment de la ratification de la Charte dans la mesure où la réglementation en vigueur sur cette question semble *de facto* conforme à cette disposition de la Charte ;

j. à envisager, dans un futur proche, la signature puis la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

B. EXPOSE DES MOTIFS, PAR JEAN-CLAUDE FRECON, RAPPORTEUR

Table des matières

A.	Considérations générales	5
I.	Le cadre constitutionnel et législatif	5
II.	La structure administrative territoriale de la Roumanie - autorités et compétences	6
III.	Le niveau régional : les huit régions de développement.....	9
IV.	Le contrôle administratif par le préfet.....	11
B.	Les aspects de l'autonomie locale et régionale à la lumière de la Charte.....	13
C.	Plaintes adressées au Congrès	16
D.	Le statut de la ville de Bucarest	21
I.	Le fonctionnement de la municipalité de Bucarest	21
II.	Le débat sur le statut de la municipalité de Bucarest	23
E.	Les minorités dans les collectivités territoriales de Roumanie	24
F.	Conclusions.....	26

Introduction

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. La Roumanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 octobre 1993, devenant ainsi le 22^{ème} Etat membre de l'Organisation. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») le 4 octobre 1994 et l'a ratifiée le 28 janvier 1998. La Charte est entrée en vigueur en Roumanie le 1er mai 1998.

3. La Roumanie a émis une réserve et une déclaration interprétative : la réserve concerne l'article 7, paragraphe 2 de la Charte, qui ne s'applique pas sur le territoire roumain ; la déclaration interprétative concerne la notion d'autorité régionale, visée à l'article 4 paragraphes 4 et 5 de la Charte, qui correspond en Roumanie à l'autorité départementale de l'administration publique locale (la Roumanie a un seul niveau d'administration intermédiaire, le département).

4. Le présent rapport est le premier rapport de suivi sur l'état de la démocratie locale et régionale en Roumanie. Les documents suivants ont cependant été pris en considération : le rapport d'information

CG/INST(8)55/2002 sur la situation de la démocratie locale et régionale en Roumanie, présenté par Jean-Claude FRECON (France, L) et Lambert VAN NISTELROOIJ (Pays-Bas, R), le suivi du rapport d'information CG/INST(9)45/2003 sur la situation de la démocratie locale et régionale en Roumanie, présenté par Jean-Claude FRECON (France, L), et les informations collectées par des membres du Congrès lors des visites antérieures effectuées en 1994 et 2001.

5. La Commission institutionnelle a nommé Jean-Claude FRECON (France, L, SOC), Vice-président du Congrès, et Mariacristina SPINOSA (Italie, R, SOC) co-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 Roumanie.

6. La délégation du Congrès s'est rendue en Roumanie du 24 au 26 mai 2010 et a rencontré différents interlocuteurs à Bucarest et dans le *judet* de Prahova. Pour cette mission, les co-rapporteurs étaient assistés de Jean-Mathias GOERENS, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et d'Anna STAHL, co-secrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès.

7. La délégation a rencontré des représentants du Gouvernement et du Parlement roumains, le président de la Cour constitutionnelle, le préfet de Bucarest, des représentants de la mairie de Bucarest, des membres du Conseil départemental et municipal de Prahova, les représentants de diverses associations et des experts (voir le programme détaillé en annexe).

8. Les co-rapporteurs souhaitent remercier tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation roumaine du Congrès et son secrétariat, qui ont contribué au bon déroulement de cette mission.

A. Considérations générales

I. Le cadre constitutionnel et législatif

9. La législation de base concernant l'organisation administrative territoriale, l'autonomie et la démocratie locale – pour les communes, les villes ou les municipalités et les arrondissements de la municipalité de Bucarest – est constituée par un ensemble de textes normatifs qui ont connu une évolution significative, notamment pendant la dernière décennie, et dont les plus importants sont :

- la Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 233 du 21 novembre 1991 ;
- la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 204 du 23 avril 2001, révisée ;
- la loi-cadre n° 195/2006 sur la décentralisation, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 453 du 25 mai 2006, révisée ;
- la loi n° 315/2004 sur le développement régional en Roumanie, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 577 du 29 juin 2004, révisée ;
- la loi n° 273/2006 sur les finances publiques locales, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 618 du 18 juillet 2006, révisée ;
- l'ordonnance n° 36/2002 du gouvernement sur les taxes et impôts locaux, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 92 du 2 février 2002, révisée ;
- la loi n° 67/2004 sur les élections locales, version consolidée publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 271 du 29 mars 2004, révisée ;
- la loi n° 393/2004 sur le statut des élus locaux, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 912 du 7 octobre 2004, révisée ;
- la loi n° 340/2004 sur l'institution du préfet, version consolidée publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 225 du 24 mars 2008, révisée ;
- la loi n° 2/1968 sur l'organisation administrative du territoire de la Roumanie, version consolidée publiée au *Buletinul Oficial*, 1^{re} Partie, n° 54-55 du 27 juillet 1981, révisée ;
- Le décret n° 284/1979 sur la mise en place des arrondissements de la municipalité de Bucarest, publié au *Buletinul Oficial*, n° 69 du 1er août 1979 ;
- la loi n° 351/2001 sur l'approbation du Plan d'aménagement du territoire national - IVe Section - le réseau de localités, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 408 du 24 juillet 2001, révisée ;

- la loi n° 350/2001 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 373 du 10 juillet 2001, révisée ;
- la loi n° 188/1999 sur le statut de la fonction publique, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 600 du 8 décembre 1999, révisée ;
- la loi n° 35/1997 sur l'organisation et le fonctionnement de l'institution de l'Avocat du Peuple, publiée au *Monitorul Oficial al României*, 1^{re} Partie, n° 48 du 20 mars 1997, révisée.

10. En ce qui concerne la réception de la Charte dans le droit roumain, il faut préciser que les relations entre le système normatif roumain et le droit international public classique obéissent au principe dualiste selon lequel les actes juridiques internationaux doivent être reçus dans le système normatif interne. Cette explication repose sur le contenu des articles 11 et 20 de la Constitution roumaine, ainsi que sur certaines dispositions de la loi n° 590/2003 sur la conclusion et la ratification des traités.

11. L'article 11 de la Constitution dispose que les traités internationaux ratifiés par le parlement font partie du droit interne. La Constitution ne reconnaît pas un effet direct au droit international public. Il convient de préciser ici que le droit roumain reconnaît la primauté de certaines parties du droit international public, notamment de la protection internationale des droits de l'homme et du droit communautaire, sur le droit interne. Selon l'article 20 de la Constitution, seuls les traités internationaux portant sur les droits de l'homme et les droits fondamentaux priment sur la législation interne.

12. La Roumanie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale au moyen d'une loi organique, conformément à l'article 73 de la Constitution. Cette loi comporte deux articles : le premier déclare la ratification et formule la réserve émise ; le deuxième contient la déclaration interprétative. Cette loi inclut la traduction roumaine de la Charte, laquelle a, de ce fait, force de loi dans le droit roumain. La réception de la Charte européenne de l'autonomie locale en droit roumain est donc formelle, automatique et explicite. Du fait de sa valeur normative de loi organique, la Charte est susceptible de produire des effets obligatoires dans le droit interne roumain, même si elle ne peut pas produire des effets directs.

13. L'effet obligatoire de la Charte s'est traduit notamment en Roumanie par son rôle de source d'inspiration pour la législation nationale pertinente (voire supra). Les lois sur l'administration publique locale ont subi une révision générale dans le sens d'une plus grande compatibilité avec les principes de la Charte. C'est pourquoi, bien que la Charte ne soit pas mise en application directement, la législation interne est cependant adaptée à ses exigences.

II. La structure administrative territoriale de la Roumanie - autorités et compétences

14. D'après la Constitution de la Roumanie, article 3, paragraphe 3, le territoire est organisé, du point de vue administratif, en communes (*comune*, qui peuvent inclure un ou plusieurs villages), villes (*orase*) et départements (*judete*), pour un total de 3 219⁴ unités administratives territoriales. Dans les conditions définies par la loi, certaines villes sont déclarées municipalités. Les unités territoriales administratives constituent deux niveaux (infra-étatiques) : d'une part le niveau administratif intermédiaire constitué par les départements (*judete*) et d'autre part le niveau administratif local qui se compose de communes (*comune*), villes (*orase*) et municipalités (*municipii*).

15. Les communes, les villes et les municipalités relèvent de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, tandis que les départements, selon la déclaration interprétative de l'article 4 paragraphes 4 et 5 formulée lors de la ratification de la Charte par la Roumanie, constituent des « régions » au sens, notamment, du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

16. Les unités territoriales administratives constituent des personnes morales de droit public, dotées d'une capacité juridique totale et de leur propre patrimoine⁵. Conformément à la Constitution de la Roumanie et à la loi-cadre n° 195/2006 sur la décentralisation, l'administration publique locale des unités administratives territoriales est fondée sur les principes de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics.

⁴ Agenda des communes de la Roumanie 2008

⁵ Articles 20 et 21 de la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale

17. On distingue ainsi :

- l'administration territoriale de l'Etat (niveau intermédiaire, seulement les services déconcentrés)
- l'administration publique locale autonome (niveau local et départemental, décentralisation au niveau des collectivités territoriales locales).

1. Le niveau administratif intermédiaire

18. Le niveau administratif intermédiaire est constitué par les départements (*judete*). La Roumanie compte aujourd'hui 41 départements, auxquels s'ajoute la municipalité de Bucarest (cette collectivité étant à la fois une municipalité et assimilée à un département, elle est détentrice de compétences à deux niveaux).

19. La démocratie locale au niveau départemental repose sur le régime représentatif. La gestion des intérêts publics locaux appartient aux autorités administratives locales autonomes, délibérantes (le conseil départemental) et exécutives (le président du conseil départemental).

20. Les autorités :

a) Le conseil départemental (*consiliul judetean*) est composé de membres élus pour quatre ans au suffrage universel, direct et secret. Ses attributions concernent l'organisation et le bon fonctionnement de l'institution, le développement socio-économique du département et la gestion des services publics et du patrimoine du département dans le respect de la loi.

b) Le président (*presedinte*) du conseil départemental a des responsabilités exécutives et est élu par la population (collectivité départementale) au scrutin uninominal, direct et secret pour un mandat de quatre ans. Il représente le conseil dans les relations avec les autres autorités publiques, avec les personnes physiques et morales et, le cas échéant, devant la justice. Le président peut déléguer certaines responsabilités à deux vice-présidents qui sont, eux aussi, nommés par le conseil départemental.

c) Le préfet (*prefect*) est désigné par le gouvernement. Il contrôle la légalité des actes adoptés par les autorités locales et le conseil départemental, y compris par son président. Le préfet a aussi la charge de faire appliquer la stratégie et les programmes du gouvernement au niveau local et à celui du conseil, et il représente l'Etat au sein de chaque conseil départemental et de la municipalité de Bucarest.

Le préfet, dans la mesure où il exerce des attributions établies par la loi, constitue une autorité de l'administration publique, placée par la Constitution au rang des autorités publiques locales⁶. Selon la doctrine, le préfet, dans la mesure où il représente le gouvernement et dirige les services publics déconcentrés, ne fait pas partie du système de l'administration publique locale, mais exerce uniquement le contrôle de tutelle administrative. Il est à observer que la législation roumaine semble depuis peu s'éloigner de la thèse selon laquelle le préfet est un représentant de l'administration locale. D'après les modifications récentes de la loi n° 215/2001, l'institution du préfet ne figure plus dans le corps de cette loi, mais dans la loi n° 340/2004 sur l'institution du préfet. De même, il est à noter que l'institution du préfet est financée sur le budget de l'Etat, par le budget du ministère de l'Administration et de l'Intérieur et d'autres sources légalement constituées⁷.

2. Le niveau local

21. Le niveau local (dit « niveau administratif de base ») se compose de 2 858 localités rurales (*comune*) et 320 villes (*orase*), dont 103 municipalités (*municipii*) - les villes les plus importantes étant déclarées municipalités. Les communes incluent une ou plusieurs localités rurales (*localitati*) appelées villages (*sate*). On comptait 12 951⁸ de ces unités en 2008.

22. D'après l'article 20(4) de la loi n° 215/2001, les municipalités peuvent être divisées en sous-entités administratives territoriales. A ce jour seule la municipalité de Bucarest, la capitale de l'Etat, est

⁶ Article 123 de la Constitution

⁷ Article 7 de la loi n°340/2004

⁸ Agenda des communes de la Roumanie 2008 et l'Institut National de Statistique

divisée en 6 arrondissements/secteurs (*sector*)⁹. Cette même loi dispose que des autorités de l'administration publique locale peuvent se constituer dans ces sous-entités. Toutefois, l'on peut noter que les arrondissements, qui ne sont pas dotés de la personnalité juridique, disposent de budgets conformément à l'article 81 (2) - (d) de la loi n° 215/2001. Après examen de la loi précitée, notamment dans ses articles 20(1), 21(1) et 81 (2) - (d), et des observations du Conseil général de la municipalité de Bucarest, la délégation estime que le fait que les arrondissements puissent se voir allouer un budget propre va dans le sens de la Charte, mais que cette possibilité devrait s'accompagner de l'octroi de la personnalité juridique à ces sous-unités territoriales.

23. Les autorités :

La démocratie locale au niveau de base (y compris dans la municipalité de Bucarest) repose également sur le régime représentatif. La gestion des intérêts publics locaux appartient aux autorités administratives locales autonomes (le conseil local ou le conseil général de la municipalité de Bucarest) et exécutives (le maire ou le maire général de la municipalité de Bucarest).

a) Le conseil local est l'autorité délibérante et ses membres sont élus pour quatre ans au suffrage universel direct. Même dans les petites communes, ils sont élus au scrutin de liste proportionnel, ce qui entraîne normalement des majorités de coalition composées de plusieurs listes ou partis. Par exemple, dans la commune visitée par la délégation dans le département de Prahova, le conseil composé de représentants de nombreuses formations, les rapporteurs ont perçu un bon fonctionnement, en particulier dû une volonté réelle de parvenir dans la mesure du possible à des consensus sur la plupart des questions traitées. En effet, les multiples formations en présence n'avaient pour la plupart qu'un seul représentant au conseil et devaient donc toutes participer à la responsabilité majoritaire.

b) Le maire : Les communes, les villes, les municipalités et les arrondissements de la municipalité de Bucarest ont chacun un maire et un maire adjoint, tandis que les chefs-lieux de département et la municipalité de Bucarest ont un maire et deux maires adjoints, dont l'élection est régie par la loi. Selon la législation en vigueur (loi n° 67/2004) le maire est élu au suffrage universel direct, dans sa circonscription électorale, selon un système majoritaire à deux tours. Le mandat du maire est de quatre ans. A Bucarest, on élit, outre les maires d'arrondissement, un maire d'agglomération (*primar general*) dont l'élection est validée par le Tribunal de Bucarest¹⁰. Les maires sont des autorités de l'administration publique locale et agissent en tant qu'autorités exécutives ayant le statut d'élus locaux¹¹.

24. Leurs domaines de compétence sont :

- le logement,
- l'urbanisme,
- la protection de l'environnement, la gestion des déchets et la santé publique,
- l'infrastructure des transports,
- l'approvisionnement en eau et la voirie,
- l'enseignement (sauf université),
- la gestion du patrimoine culturel,
- l'ordre public,
- la gestion des parcs, jardins publics et autres espaces verts, etc.

25. D'après la loi, le mandat du maire cesse de plein droit¹² dans les cas suivants : a) démission ; b) incompatibilité ; c) changement de domicile dans une autre unité administrative territoriale ; d) condamnation, par une décision judiciaire définitive, à une peine privative de liberté ; e) mise sous contrôle judiciaire ; f) perte des droits électoraux (perte, par démission, de la qualité de membre d'un parti politique ou d'une organisation de minorité nationale sur la liste de laquelle il a été élu) ; g) décès ; h) impossibilité d'exercer la fonction en raison d'une maladie grave, certifiée, l'empêchant

⁹ Article 78 de la loi n° 215/2001 et décret n° 284/1979 sur la mise en place des arrondissements de la municipalité de Bucarest

¹⁰ Article 79(2) de la loi n° 215/2001

¹¹ Loi n° 393/2004 sur le statut des élus locaux

¹² Article 15 de la loi n° 393/2004 sur le statut des élus locaux et article 69 de la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale

d'exercer l'activité dans de bonnes conditions pendant six mois au cours d'une année civile. Le mandat du maire peut également cesser en vertu d'un référendum local portant sur sa révocation.

26. La cessation du mandat du maire est notifiée au préfet au moyen d'un arrêté, contre lequel le maire peut engager, dans un délai de 10 jours après la notification, un recours devant l'instance de contentieux administratif.

27. Le mandat du maire est suspendu de plein droit s'il est placé en détention préventive. Même si le législateur ne le prévoit pas expressément, l'arrêté de suspension peut faire l'objet d'un recours devant l'instance de contentieux administratif, notamment si l'arrêté a été pris en violation du principe de légalité.

III. Le niveau régional : les huit régions de développement

28. Conformément à la déclaration interprétative formulée par la Roumanie concernant l'article 4, paragraphes 4 et 5 de la Charte, l'autorité « régionale » correspond à l'autorité départementale (*judet*). En ce sens, et en application de la Résolution 299 (2010), ces entités reposent sur les principes posés par le Cadre de référence pour la démocratie régionale.¹³

29. Il n'y a pas en Roumanie de régions entendues au sens d'entités dotées de structures et de compétences intermédiaires entre les départements et l'Etat central.

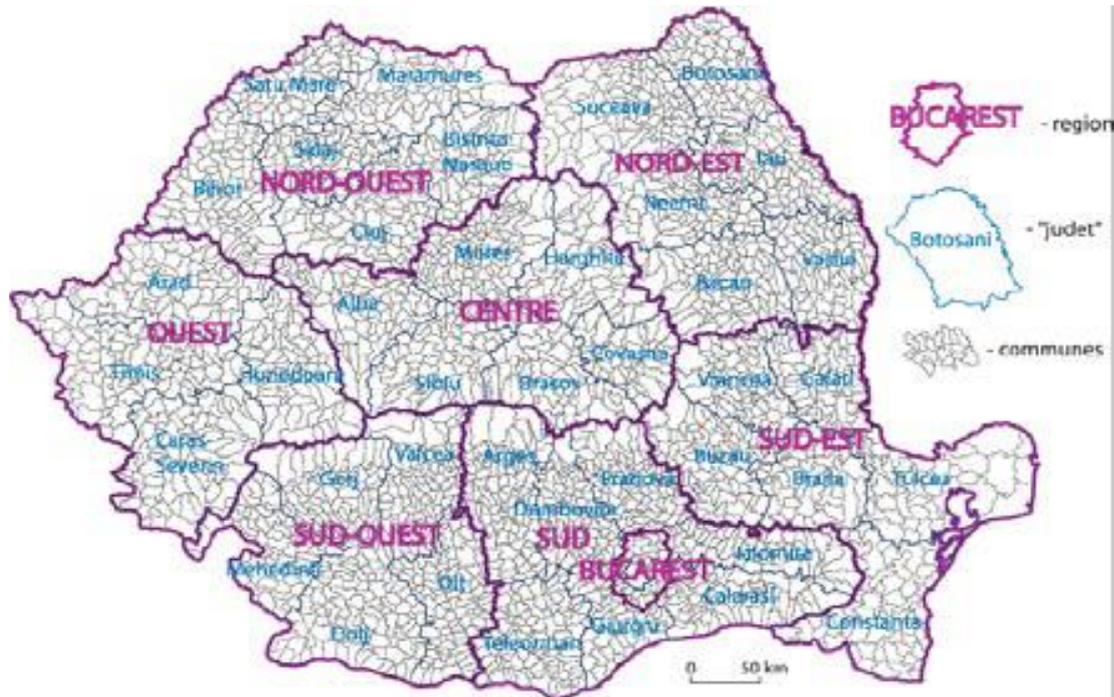
30. Le développement régional a été conçu par le législateur roumain comme une composante essentielle de la stratégie générale de réforme et de la politique de décentralisation administrative et économique. Ce nouveau concept de décentralisation administrative a été institué par la loi n° 151/1998 sur le développement régional de la Roumanie, abrogée par la loi n° 315/2004.

31. Conformément à l'article 5, paragraphe 1 de la loi n° 315/2004, le territoire de la Roumanie est divisé en huit régions de développement, à savoir :

- la Région du Nord-est, qui comprend les départements de Botoşani, Vaslui, Iaşi, Suceava, Neamţ et Bacău ;
- la Région du Sud-est, qui comprend les départements de Brăila, Galaţi, Constanţa, Tulcea, Vrancea et Buzău ;
- la Région du Sud, qui comprend les départements d'Argeş, Dâmboviţa, Prahova, Teleorman, Giurgiu, Ialomiţa et Călăraşi ;
- la Région du Sud-ouest, qui comprend les départements de Dolj, Olt, Mehedinţi, Gorj et Vâlcea ;
- la Région de l'Ouest, qui comprend les départements de Timiş, Arad, Caraş-Severin et Hunedoara ;
- la Région du Nord-Ouest, qui comprend les départements de Cluj, Bihor, Satu-Mare, Maramureş, Bistriţa-Năsăud et Sălaj ;
- la Région du Centre, qui comprend les départements de Braşov, Sibiu, Covasna, Harghita, Mureş et Alba ;
- la Région de Bucarest.

32. L'organisation régionale, départementale et communale se présente ainsi (voir carte ci-dessous) :

¹³ dont les Ministres européens responsables des collectivités locales ont pris note lors de la Conférence ministérielle d'Utrecht le 17 novembre 2009



33. Seul le Conseil national pour le développement régional peut autoriser le changement de la dénomination des régions¹⁴.

34. Les régions de développement ne sont pas des unités administratives territoriales et ne sont pas dotées de la personnalité juridique¹⁵. Celles-ci sont des zones regroupant deux ou plusieurs départements. Elles sont constituées sur la base d'une convention conclue entre les représentants des conseils départementaux et, le cas échéant, les représentants du conseil général de la municipalité de Bucarest¹⁶.

35. Les objectifs fondamentaux¹⁷ du développement régional de la Roumanie sont les suivants :

- a) diminuer les déséquilibres régionaux existants, en stimulant le développement équilibré, en comblant de manière accélérée le retard de développement des zones défavorisées dû à des conditions historiques, géographiques, économiques, sociales et politiques, et en évitant l'apparition de nouveaux déséquilibres ;
- b) lier les politiques et les activités sectorielles gouvernementales au niveau des régions, en stimulant les initiatives et en mettant en valeur les ressources locales et régionales, en vue d'un développement socio-économique durable ainsi que de leur développement culturel ;
- c) stimuler la coopération interrégionale, interne et internationale et la coopération transfrontalière, y compris dans le cadre des eurorégions ;
- d) encourager la participation des régions de développement aux structures et aux organisations européennes qui s'occupent du développement économique et institutionnel, afin de mettre en œuvre des projets d'intérêt commun en conformité avec les accords internationaux signés par la Roumanie.

36. Afin de coordonner la programmation des objectifs qui découlent des politiques de développement régional, les structures suivantes sont constituées, aussi bien au niveau territorial qu'au niveau national : au niveau de chaque région de développement sont créés le Conseil pour le développement régional, en tant qu'organe délibératif, et l'Agence pour le développement régional, en tant qu'organe exécutif coordonné par le conseil. Au niveau national, est créé le Conseil national pour le développement régional.

¹⁴ Article 8(2) de la loi n° 315/2004

¹⁵ Article 5(2) de la loi n° 315/2004

¹⁶ Article 6(1) de la loi n° 315/2004

¹⁷ Article 3 de la loi n° 315/2004

37. La délégation a été informée que le groupe parlementaire de la minorité hongroise (UDMR) a déposé, le 10 février 2010, au Parlement roumain, une proposition de modification de la loi n° 315/2004 sur le développement régional de la Roumanie. Cette proposition, soutenue de longue date par l'UDMR, prévoit des changements importants concernant la composition et la délimitation actuelles des régions de développement. Au lieu des huit régions de développement existant actuellement, il y en aurait seize. Des opposants pensent que l'objectif fondamental de cette proposition est la création d'une région de développement (composée des départements Covasna, Harghita et Mures) ayant un fort caractère ethnique. Dans la structure actuelle, ces trois départements forment la région Centre avec ceux d'Alba, Brasov et Sibiu.

38. Au niveau de l'UE, la structure actuelle des régions de développement figure dans le règlement (CE) n° 176/2008 du Parlement européen et du Conseil du 20 février 2008 modifiant le règlement (CE) n° 1059/2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) en raison de l'adhésion de Bulgarie et la Roumanie à l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe s'est également employé à promouvoir une régionalisation en Roumanie, dans le cadre du projet de charte pour la démocratie régionale. Ce débat n'a pas abouti depuis la dernière visite en Roumanie, en mars 2003.

39. Les rapporteurs ont eu l'impression que la régionalisation en Roumanie se heurtait à la fois à l'héritage historique lié aux minorités nationales et à la crainte des présidents de département de perdre leurs pouvoirs au détriment des nouvelles régions. Ainsi, le processus de régionalisation est ressenti d'un côté comme ayant un lien avec l'autonomie ethnique, laquelle évoque plutôt l'affaiblissement de l'Etat unitaire que la décentralisation et la subsidiarité, et de l'autre comme un manque de volonté. Les autorités roumaines semblent avoir traité la question de la régionalisation plutôt comme une attente des instances européennes et comme une condition d'accès aux fonds structurels. Malgré ce sentiment, les autorités ont assuré la délégation que la régionalisation restait une priorité pour la Roumanie, d'autant plus qu'à partir de 2014, les fonds européens ne seront accessibles que par le biais des régions.

40. La délégation constate que les régions de développement ne sont à l'heure actuelle que des délimitations formelles qui facilitent l'accès aux fonds européens et dirigent ces fonds vers les intéressés. Elles ne sont pas dotées d'une personnalité juridique, ne sont pas des unités administratives territoriales et n'ont pas de compétences politiques territoriales. L'absence de telles compétences, en raison du refus d'intégrer la région dans l'organisation politico-territoriale, a logiquement une influence négative sur le développement régional.

41. Quoi qu'il en soit, le cadre régional doit se conformer au modèle européen et le Congrès a déclaré en plusieurs occasions qu'il était prêt à aider les autorités roumaines à poursuivre les réformes prévues par la loi n° 315/2004 sur le développement régional en Roumanie. La délégation rappelle que Jean-Claude FRECON, lors de sa visite de 2003, a également évoqué cette question en proposant que la taille des *judete* soit augmentée et que davantage de compétences et de ressources leur soient attribuées. Cette solution aurait l'avantage de ne pas créer un troisième niveau d'administration décentralisée et permettrait de ne pas modifier la Constitution du pays.

IV. Le contrôle administratif par le préfet

42. Sur la base de l'article 123 de la Constitution de la Roumanie et de la loi n° 340/2004 sur l'institution du préfet, le contrôle administratif au niveau local est assuré par l'institution du préfet. Ainsi, sur la proposition du ministre de l'Administration et de l'Intérieur, le gouvernement nomme un préfet dans chaque département et dans la municipalité de Bucarest.

43. En introduisant l'institution du préfet au niveau de la circonscription territoriale du département, le législateur roumain a institué sa double qualité¹⁸ :

a) Il est le représentant du gouvernement, mandat durant lequel il peut représenter le gouvernement ou le Premier ministre, sur demande, par le biais d'un conseil juridique, en étant le garant du respect de la loi et de l'ordre public au niveau local ;

¹⁸ Etude conduite par Razvan VIORESCU, professeur à l'Université « Petru Maior » de Targu Mures, Roumanie

b) il dirige les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes centraux dans les unités administratives.

44. En tant que représentant local du gouvernement, le préfet assure la liaison entre chaque ministère, le dirigeant de l'administration publique centrale relevant du gouvernement, et le dirigeant du service public déconcentré qui lui est subordonné.

45. Les ministres et les dirigeants des autres organes centraux de l'administration publique peuvent déléguer aux préfets certains pouvoirs de gestion et de contrôle.

46. La délégation relève qu'en dépit de l'amélioration du rôle du préfet par rapport à la situation décrite dans la Recommandation 12 (1995), grâce à la loi de 2004 qui vise à dépolitiser sa fonction et son rôle, le préfet semble cependant, dans la pratique, avoir encore un rôle politique. En effet, il accomplit dans le territoire le programme du gouvernement approuvé par le parlement. En outre, il a aussi un rôle d'autorité, puisqu'il est mandaté par le gouvernement pour exercer la tutelle administrative sur les autorités publiques locales¹⁹. Ainsi, les associations de municipalités et de départements ont signalé des cas de pressions politiques exercées par des préfets (en tant que représentants du parti au pouvoir) sur certains maires ou membres d'un conseil départemental. Les associations ont également critiqué une trop grande tutelle sur les collectivités locales de la part des préfetures.

47. L'institution de la préfecture sous la direction du préfet, établissement public doté de la personnalité juridique, dispose en propre d'un patrimoine et d'un budget.

48. Le siège de la préfecture se trouve dans le chef-lieu de chaque département, dans un immeuble qui est propriété de l'état, du département ou de la municipalité.

49. Les attributions du préfet sont établies par décision du gouvernement. Parmi celles-ci, on peut notamment relever que le préfet :

- a) assure le contrôle de l'application et du respect de la Constitution, des lois et des autres actes normatifs dans les départements et à Bucarest ;
- b) contrôle les modalités de réalisation des actions interministérielles ayant pour but d'améliorer la qualité des services publics ;
- c) assure la collaboration avec les autorités locales pour déterminer les priorités de développement territorial ;
- d) vérifie la légalité des actes administratifs du conseil départemental, du conseil local ou du maire ;
- e) contrôle l'utilisation des fonds publics alloués aux services publics décentralisés, etc.

50. À la demande du Secrétariat général du gouvernement ou de la chancellerie du Premier ministre, selon le cas, le préfet doit assurer, par le biais des conseils juridiques de la préfecture, la représentation du gouvernement devant les tribunaux.

51. Il n'y a pas de rapports de subordination entre les préfets, d'une part, et les conseils locaux et les maires, les conseils départementaux et leurs présidents, d'autre part.

52. Le préfet peut contester, devant l'instance du contentieux administratif, un acte du conseil départemental, du conseil local ou du maire, s'il considère que cet acte est illégal. L'acte ainsi contesté est suspendu de droit.

53. Pour exercer ses attributions, le préfet prend des arrêtés à caractère individuel ou normatif qui, pour produire leurs effets juridiques, sont communiqués ou publiés, et deviennent dès lors exécutoires. Les arrêtés à caractère normatif sont communiqués obligatoirement à l'institution hiérarchique qui peut proposer au gouvernement leur annulation, s'il les considère illégaux et mal fondés.

¹⁹ Ibidem

B. Les aspects de l'autonomie locale et régionale à la lumière de la Charte

54. Il n'est pas inutile de rappeler que la Roumanie, en ratifiant la Charte européenne de l'autonomie locale, s'est engagée solennellement, au même titre que les autres Etats membres du Conseil de l'Europe, dans un processus de « démocratisation territoriale » fondé sur des principes de décentralisation qui font l'objet d'un remarquable consensus politique national et international, même si leur mise en œuvre se heurte parfois à de véritables blocages.

55. A ce jour, on peut constater que le cadre législatif a été considérablement enrichi mais que la décentralisation n'est pas achevée.

Article 2 et 3 de la Charte :

56. En Roumanie, le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution – articles 120 et 121 – et dans d'autres actes normatifs.

57. Le cadre juridique général de l'autonomie locale est fourni par un ensemble d'actes normatifs qui ont connu une évolution significative, notamment au cours de la dernière décennie.

58. La loi sur l'administration publique locale adoptée en 1991, considérablement améliorée par une autre loi adoptée sur ce sujet en 2001, a été révisée dans le sens d'un réel progrès de l'autonomie locale en 2006. Le concept de l'autonomie locale contenu dans l'article 3(1) et (2) de la Charte a été repris tel quel lors de la révision de cette loi générale, le 16 mars 2008. Ainsi ils se trouvent à l'article 3(1), (2) et (3) de la loi roumaine n° 215/2001, ainsi que dans la loi n° 67/2004 sur les élections locales et la loi n° 393/2004 sur le statut des élus locaux. L'article 4(1) de la loi n° 215/2001 précise aussi que l'autonomie locale est uniquement une autonomie administrative et financière, qui s'exerce sur la base et dans la limite de la loi.

Article 4 de la Charte :

59. Les compétences de base des collectivités locales énoncées dans l'article 4(1) de la Charte sont prévues par l'article 36 de la loi n° 215/2001 pour les conseils locaux et à l'article 91 pour les conseils départementaux.

60. L'article 4(2) de la Charte a été repris dans l'article 5(2) de la loi n° 215/2001.

61. Pour l'article 4(3) de la Charte, il faut préciser que le conseil local est le titulaire de l'autonomie locale, en vertu du principe de subsidiarité, prévu à l'article 3(a) de la loi-cadre sur la décentralisation (loi n° 195/2006). Le conseil local peut décider librement des tâches à accomplir pour répondre aux besoins de la collectivité locale.

62. Comme il a été précédemment souligné, la Roumanie a fait une déclaration interprétative concernant l'article 4(4) et (5) de la Charte.

63. L'article 4(6) de la Charte est transposé dans l'article 8 (1) de la loi n° 215/2001 et dans la décision n° 521/2005 du gouvernement sur la procédure de consultation des associations de communautés locales concernant l'élaboration des projets normatifs. En outre, la délégation salue la décision n° 521/2005 du gouvernement qui fait expressément référence, dans son préambule, à la Charte et à l'article 4(6).

Article 5 de la Charte :

64. La protection des limites territoriales des collectivités locales dans la loi roumaine est garantie par l'article 22 de la loi n° 215/2001.

Article 6 de la Charte :

65. Conformément au règlement-cadre sur l'organisation et le fonctionnement des conseils locaux, publié au *Monitorul Oficial* n° 90 du 2 février 2002, les conseils locaux peuvent adopter leurs propres règlements sur leur organisation et leur fonctionnement adaptés à leurs besoins spécifiques. Ces règlements internes doivent être approuvés par les 2/3 des conseillers élus.

66. En outre, la loi n° 215/2001 dispose qu'une des premières attributions du conseil local et du conseil départemental est d'approuver le statut et le règlement d'organisation et de fonctionnement du conseil, de la mairie et des autres institutions publiques d'intérêt local. Les activités et les règles internes d'organisation et de fonctionnement de chaque collectivité sont ainsi régies par les décisions du conseil (local ou départemental).

67. Pour ce qui concerne l'article 6(2) de la Charte, le statut du personnel des collectivités locales est réglementé par la loi n° 188/1999 sur le statut de la fonction publique (les autorités locales emploient aussi du personnel contractuel) et par divers arrêtés ministériels portant sur les rémunérations. Les salaires du personnel, payés sur les fonds publics, obéissent désormais à la loi-cadre n° 330/2009, tandis que l'effectif du personnel pouvant être employé par les autorités publiques centrales et locales est fixé par l'ordonnance d'urgence n° 63/2010 du gouvernement.

Article 7 de la Charte :

68. Article 7(1) – Le statut des élus locaux est garanti par la loi n° 393/2004 sur le statut des élus locaux. Le libre exercice de leur mandat est prévu par les articles 4 et 20 de cette loi.

69. En ce qui concerne l'article 7(2), la délégation rappelle que la Roumanie a formulé une réserve sur ce paragraphe lors de la signature de la Charte. Néanmoins, il est intéressant de noter que la loi n° 393/2004 prévoit plusieurs moyens d'intéressement, d'indemnisation et de compensation financière pour les élus pendant l'exercice de leur mandat, et même après leur mandat les anciens élus qui arrivent à l'âge de la retraite.

70. Lors de la visite, les associations ont indiqué à la délégation que dans certains cas les fonctionnaires de l'administration locale recevaient un salaire supérieur à celui du maire. Cependant, le ministère de l'Administration et de l'Intérieur a informé les rapporteurs d'un projet d'acte normatif visant à réévaluer le salaire du maire en fonction de celui des fonctionnaires locaux.

71. Article 7(3) – Les fonctions et les activités incompatibles avec le mandat des élus locaux sont définies dans la section IV de la loi n° 161/2003 portant sur certaines mesures visant à garantir la transparence dans l'exercice des activités et missions publiques et dans le domaine des affaires et à garantir la prévention et la répression de la corruption, ainsi que dans la loi n° 176/2010 sur l'intégrité dans l'exercice des dignités et fonctions publiques, portant modification et complément de la loi n° 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, ainsi que modification et complément d'autres actes normatifs.

Article 8 de la Charte :

72. Bien que l'article 123(4) de la Constitution roumaine ne l'indique pas expressément, la lecture conjointe des dispositions de la loi sur l'administration publique locale et de la loi sur le préfet et l'institution du préfet établit que le contrôle administratif sur les collectivités locales est exercé par le préfet.

73. Dans l'exercice des attributions pour lesquelles il a été investi, le maire émet des dispositions à caractère normatif ou individuel et des actes administratifs unilatéraux. Le secrétaire de l'unité administrative territoriale communique au préfet les dispositions émises, dans les cinq jours qui suivent leur signature. Le préfet exerce ainsi le contrôle de légalité (la tutelle administrative) ; si nécessaire, il peut demander la révision ou la révocation de l'acte administratif considéré comme étant partiellement ou entièrement illégal. En cas de refus, il peut saisir les instances de contentieux administratif pour demander l'annulation de l'acte.

74. Le conseil local et le conseil départemental, dans l'exercice de leurs attributions, prennent des arrêtés qui sont soumis au contrôle de légalité du préfet. Dans le cas où le conseil refuse de révoquer les actes considérés illégaux par le préfet, celui-ci peut saisir les instances de contentieux administratif. La réglementation du contrôle de légalité des actes administratifs exercé par le préfet semble appropriée et proportionnelle, bien que certains abus aient pu être signalés dans la pratique par le passé.

Article 9 de la Charte :

75. L'article 9(1) et (2) de la Charte a été repris tel quel lors de la dernière révision de la loi n° 215/2001²⁰.

76. Les mêmes principes ont été garantis récemment par l'article 3 de la loi n° 195/2006 et les articles 16(1) et 17 de la loi n° 273/2006.

77. Les ressources financières des collectivités locales, telles que prévues à l'article 9(3) et (4) de la Charte, sont garanties par la législation roumaine à l'article 27 de la loi n° 215/2001, à l'article 5 de la loi n° 273/2006, qui prévoit la constitution des recettes et dépenses du budget local, et à l'article 16(2) de cette même loi. Cette dernière disposition prévoit que « les autorités administratives locales ont compétence pour fixer le taux des impôts et taxes locales, dans les conditions prévues par la loi ». Ces principes ont été complétés récemment par l'article 27 de cette même loi, selon le libelle suivant « les compétences dans le domaine de la fixation des impôts et taux ».

78. L'article 9(5)-(8) de la Charte est repris également dans la loi n° 273/2006, dans l'article 15 intitulé « Le principe de solidarité », l'article 16(3) et divers autres articles de cette loi qui, depuis sa dernière révision, permet notamment la péréquation au niveau central (entre départements) et local (entre les communes ou villes d'un même département) et le partage des ressources entre le niveau central et le niveau local, et autorise les autorités locales à émettre des capitaux sur le marché national et international des capitaux et à souscrire des emprunts.

79. Conformément à l'ordonnance d'urgence n° 51/2010 du gouvernement, les mairies peuvent solliciter des crédits auprès de l'Etat pour payer leurs dettes avec des opérateurs économiques, à un taux d'intérêt de 6,25 % par an sur une période de 5 ans, avec des intérêts ne courant qu'à partir de la deuxième année. Pour bénéficier de ces crédits, les autorités locales doivent obligatoirement recevoir l'accord de la Commission d'autorisation des crédits locaux du ministère des Finances publiques. D'après les nouvelles dispositions de la loi n° 273/2006 sur les finances publiques locales, le non-respect de l'obligation de demander l'accord au ministère des Finances publiques engage la responsabilité pénale des représentants des autorités locales, et est passible de 3 à 10 ans d'emprisonnement ou, en cas de conséquences graves, de 5 à 15 ans d'emprisonnement et de l'interdiction d'exercer certains droits. En outre, si les représentants des autorités publiques locales ne se conforment pas à l'obligation de transmettre au ministère des Finances publiques l'information sur les crédits contractés et la dette publique locale, ils encourent une sanction contraventionnelle sous forme d'une amende de 10 000 à 30 000 lei (soit de 2392,80 à 7178,40 euros²¹)

80. Le chapitre V de la loi n° 215/2001, intitulé « Le Financement des autorités de l'administration publique locale », est tout aussi important. Il dispose que les unités administratives territoriales reçoivent des montants défalqués à destination spéciale, provenant de certains revenus de l'Etat, afin de garantir l'équilibre vertical et horizontal des budgets locaux. La structure et les critères d'allocation des quotes-parts et des montants pour l'équilibre des budgets locaux sont établis par la loi des finances publiques locales. Le quantum des montants destinés à l'équilibre des budgets locaux est prévu par la loi de finances.

81. Il a aussi été signalé aux co-rapporteurs que, dans la pratique, le conseil départemental reste fortement politisé, notamment en matière de budget, et que la distribution des ressources est affectée par des problèmes de clientélisme politique qui touchent tous les partis au gouvernement. Le processus d'élaboration des budgets au niveau local semble faire l'objet de négociations politiques au détriment des besoins réels des collectivités locales.

82. L'article 9(6) de la Charte est transposé dans l'article 18 de la loi n° 273/2006.

²⁰ Article 9. — « Dans le cadre de la politique économique nationale, les communes, les villes et les départements ont droit à leurs ressources propres, que les autorités de l'administration publique locale gèrent conformément à leurs attributions, dans les conditions prévues par la loi. Les ressources financières des autorités publiques locales doivent être proportionnelles aux compétences et responsabilités prévues par la loi. »

Article 10. — « Les autorités de l'administration publique locale gèrent, ou selon le cas, disposent, des ressources financières, ainsi que des biens de propriété publique ou privée des communes, des villes et des départements, en conformité avec le principe de l'autonomie locale ».

²¹Cours valutaire (BNR) du 31 mai 2010 1€ = 4,1792 lei

Article 10 de la Charte :

83. Le droit d'association des collectivités locales et les conditions applicables à leurs associations sont prévus dans la loi n° 215/2001 (articles 11 à 16). Le 16 juillet 2003, la Roumanie a également ratifié, avec deux réserves, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 106), adoptée à Madrid le 21 mai 1980.

84. En vertu de l'article 12(2) de la loi n° 215/2001, le gouvernement permet l'association des unités administratives territoriales dans le cadre de programmes nationaux de développement. Ces programmes sont financés annuellement sur le budget de l'Etat, au moyen d'une dotation distincte sur le budget du ministère de l'Administration et de l'Intérieur, dans les conditions prévues par la loi de finances publiques locales.

Article 11 de Charte :

85. La législation roumaine n'accorde pas aux collectivités locales un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice du droit à l'autonomie locale. Néanmoins, les collectivités locales peuvent engager des actions en justice, devant les tribunaux ordinaires, pour réclamer le respect des dispositions de la Constitution et/ou de la législation interne qui les concernent directement.

86. Les collectivités locales, les unités administratives territoriales et les autorités publiques locales ou départementales ne disposent pas d'un droit propre de saisine de la juridiction constitutionnelle. Toutefois, les unités administratives territoriales peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle par le biais d'une exception d'inconstitutionnalité. Il existe quelques exemples de décisions où la Cour constitutionnelle a donné gain de cause aux autorités locales.

87. De même, ni les collectivités locales, ni les unités administratives territoriales, ni les autorités publiques locales ne peuvent défendre devant la justice (administrative ou de droit commun) leur autonomie, entendue comme un droit subjectif. Les seules actions en justice accessibles à certaines autorités publiques locales concernent leur composition et leur organisation interne. Celles-ci peuvent être considérées comme un aspect de l'autonomie administrative, au sens donné par la loi organique à ce concept. Toutefois, ces actions en justice ne représentent pas une protection juridictionnelle efficace de l'autonomie au sens de la Charte européenne sur l'autonomie locale.

C. Plaintes adressées au Congrès

88. Deux lettres en date des 9 et 20 février 2009 ont été adressées au Congrès, respectivement par l'Association des départements de Roumanie et l'Association des communes de Roumanie.

89. Par une décision du 7 juillet 2009, le Bureau du Congrès a demandé à la Commission institutionnelle d'examiner le contenu de ces plaintes.

a) La plainte de l'Association des départements de Roumanie concerne essentiellement une allégation de violation des principes de décentralisation et de subsidiarité (articles 3, 4(3), 4(4) et 4(6)) et plus particulièrement de l'obligation de consulter les autorités locales lorsque leurs intérêts financiers sont en jeu, ainsi que de l'article 9(2) de la Charte européenne de l'autonomie locale.

b) La plainte de l'Association des communes de Roumanie qui allègue une possible violation de l'article 9(6) de la Charte, attire l'attention du Congrès sur certains aspects de non-conformité aux principes de l'autonomie locale et de la décentralisation des finances et informe le Congrès de la non-application de l'article 11 de la Charte dans le système juridique roumain.

90. Les deux associations demandent au Congrès d'examiner, à la lumière de la Charte :

- les entraves financières et administratives à l'autonomie locale en Roumanie ;
- la situation des ressources et finances locales au regard de l'article 9 de la Charte.

91. Par une lettre du 26 mars 2009, le Président *a.i.* du Congrès, Ian MICALLEF, a demandé au Gouvernement de la Roumanie de fournir des informations détaillées sur les derniers développements dans le domaine de l'administration publique locale, sur le dialogue avec les autorités locales et sur

les raisons qui sous-tendent sa politique financière, à l'encontre de laquelle les associations roumaines ont formulé des objections.

92. Par une lettre du 10 mai 2009, le Vice-premier ministre et ministre de l'Administration et de l'Intérieur Dan NICA assure au Congrès que la Roumanie dispose d'une législation élargie conforme aux principes de la Charte et que, dans la pratique, le processus de décentralisation administrative et financière a enregistré des progrès considérables dont témoignent divers rapports de la Commission européenne.

93. En outre, le gouvernement a garanti aux rapporteurs pendant leur visite qu'il était déterminé à poursuivre ce processus et qu'un des objectifs prioritaires du Programme du gouvernement 2009-2012 était le développement de l'autonomie des collectivités locales, en poursuivant la décentralisation des décisions parallèlement à la décentralisation financière et du patrimoine, tout en respectant le principe de subsidiarité.

94. Lors de la visite de suivi effectuée du 24 au 26 mai 2010, les co-rapporteurs se sont intéressés aux points soulevés dans les deux lettres susmentionnées.

95. La délégation a constaté que récemment, le ministère des Finances publiques, conformément à la Décision n° 521/2005 du gouvernement sur la procédure de consultation des associations de collectivités locales concernant l'élaboration des projets normatifs, a organisé le 11 janvier 2009 une consultation avec les structures associatives des autorités locales sur le projet de budget 2009, lors de laquelle l'Association des départements de Roumanie a présenté une série de recommandations formulées comme suit :

- augmenter les montants déduits de certains revenus du budget d'Etat et alloués aux budgets locaux et les distribuer aux unités administratives territoriales par l'intermédiaire des conseils départementaux ;
- modifier la législation existante sur les ressources financières des budgets locaux, concernant les taxes et impôts locaux visés par la loi 571/2003 relative au Code des impôts, tel que modifiée et complétée.

96. La délégation a également constaté que la Constitution roumaine prévoit, à l'article 138, que le budget public national comprend le budget de l'Etat, le budget des assurances sociales de l'Etat et les budgets locaux des communes, des villes et des départements.

97. Les budgets locaux sont élaborés, approuvés et exécutés dans les conditions fixées par la loi. Comme le prévoit la loi n° 273/2006, les budgets locaux comportent une section de fonctionnement et une section de développement. D'après le gouvernement, le ministère des Finances publiques et les services publics déconcentrés assurent le libre accès des autorités de l'administration publique locale et centrale, ainsi que des autres acteurs intéressés, aux informations relatives au processus d'allocation des ressources budgétaires.

98. D'après la réponse fournie par le ministère de l'Administration et de l'Intérieur, les augmentations demandées par l'Association des départements de Roumanie pour les budgets des collectivités locales n'ont pas pu être prises en compte par le ministère des Finances publiques en raison des mesures d'austérité mises en œuvre au moment de la crise économique et financière internationale qui n'a pas épargné la Roumanie et qui a eu un impact important sur les recettes du budget de l'Etat.

99. La délégation a été informée qu'en Roumanie, la pratique de l'autonomie locale, surtout en matière financière – lors de l'adoption des budgets des autorités locales – a toujours été relativement difficile. En effet, la manière dont les budgets sont préparés engendre des difficultés majeures pour les autorités locales : elles ne peuvent adopter leur propre budget annuel qu'après l'adoption du budget de l'Etat, et parfois même après le début de l'année fiscale en cours (début janvier), étant donné que le projet de budget local doit tenir compte des règles établies par le budget annuel de l'Etat pour l'année à venir.

100. La situation en Roumanie devient plus complexe encore en 2009, pour des raisons conjoncturelles liées au contexte économique national et international.

101. En outre, le gouvernement a expliqué que dans le nouveau contexte économique international, les grands axes de la politique budgétaire de la Roumanie pour l'année 2009 étaient subordonnés à trois objectifs : soutenir la croissance économique, réduire l'inflation et atteindre un déficit budgétaire d'un niveau conforme aux objectifs macroéconomiques imposés à la Roumanie en tant que membre de l'UE.

102. La délégation a également observé que malgré la crise financière qui frappe le pays, des programmes de développement local sont mis en œuvre en Roumanie. Ainsi, le niveau local bénéficie de divers programmes de financement et une partie considérable des ressources qui manquent au niveau local ont été compensées grâce aux divers programmes de financement nationaux et aux projets d'investissements en milieu rural. Le financement de ces programmes est assuré par le budget d'Etat, par des fonds externes remboursables ou non remboursables ou grâce aux crédits contractés par l'Etat roumain. Sans dresser une liste exhaustive des programmes de développement local, on peut mentionner les plus importants :

- le Programme national de développement rural pour la période 2007-2013,
- le Programme opérationnel régional pour la période 2007-2013,
- le Programme pour le pavage, la rénovation et la modernisation des routes d'intérêt local et l'approvisionnement en eau pour les villages,
- le Programme gouvernemental pour l'approvisionnement en eau pour les villages,
- le Programme opérationnel pour le développement de la capacité administrative 2007-2013,
- le Programme national des réformes,
- le Programme pour le développement de l'infrastructure et des équipements sportifs en milieu rural,
- le Programme opérationnel sectoriel « La croissance de la compétitivité économique », etc.

103. En outre, la délégation a pu noter que les collectivités locales bénéficient de plusieurs programmes de coopération territoriale mis en place par l'UE et que la loi de budget pour 2009 prévoit l'allocation de 16 755,8 millions de lei (soit 4 009 331 euros)²² provenant de la TVA pour les budgets locaux, en plus des montants accordés par l'UE pour différents projets.

104. Malgré tous ces programmes, la délégation de suivi considère que ces allocations de fonds sont parfois trop complexes pour les bénéficiaires. En ce sens, il serait utile que le gouvernement uniformise et simplifie l'attribution de ces fonds au niveau local, afin de garantir transparence et prévisibilité, deux critères qui doivent être prioritaires. La simplification du mécanisme d'allocation est cruciale pour l'utilisation en temps réel des fonds alloués. En outre, il convient d'augmenter considérablement la capacité de suivi de ces projets de financement.

105. La délégation a relevé que les articles 32, 33 et 34 de la loi n°273/2006 révisée sur les finances publiques locales, corroborés par l'Ordonnance du gouvernement n° 63/2010, prévoient les modalités d'allocation des transferts financiers vers l'administration locale pour équilibrer les budgets locaux. Ainsi le conseil départemental retient pour son budget propre 27% de l'enveloppe globale prévue pour les budgets locaux. 73% de cette enveloppe globale sont alloués aux collectivités locales sous deux formes : 20% sont répartis par les conseils départementaux aux conseils locaux pour le soutien au développement local et 80% sont répartis par les directions générales des finances publiques des Départements selon plusieurs étapes et en fonction des critères suivants : la population, la surface constructible de chaque localité et la capacité financière de l'unité administrative territoriale. Cette répartition se fait sur la base d'une formule mathématique prévue par la loi.

106. Pour ce qui concerne le processus de consultation entre le niveau central et le niveau local, le gouvernement a informé la délégation que depuis 2004-2005, les autorités locales sont consultées et impliquées dans le cadre d'un processus décisionnel conforme au principe de consultation prévu par les articles 4(6) et 9(6) de la Charte. Cela étant, la délégation se référant à la plainte récente adressée par l'Association des départements de Roumanie le 20 février 2009, estime qu'il conviendra d'accorder un suivi, par le biais des associations des départements et des communes de la Roumanie, sur le respect systématique des procédures de consultation mises en place.

²² Cours valulaire (BNR) du 31 mai 2010 1€ = 4,1792 lei

107. Le Gouvernement roumain a en outre informé la délégation de la mise en place, le 4 mars 2009, du Comité interministériel pour la décentralisation des services publics, chargé d'assurer le cadre légal pour l'élaboration des projets d'actes normatifs. Ce comité, dont la coordination est assurée par le Ministre de l'Administration et de l'Intérieur, est composé de représentants des divers ministères et des structures associatives des autorités publiques locales, et notamment de l'Association des départements de Roumanie, l'Association des communes de Roumanie, l'Association des municipalités de Roumanie et l'Association des villes de Roumanie. Les cinq réunions qui ont eu lieu depuis la création du Comité jusqu'au 5 mai 2009 ont permis de décider des domaines, des actions et des délais de mise en œuvre des nouvelles étapes du processus de décentralisation, et notamment des modalités et des délais d'élaboration des normes minimales de qualité et des coûts pour les services publics décentralisés.

108. Enfin, conformément à la décision n° 595 du gouvernement, le Comité pour les finances publiques locales a été mis en place en juin 2007. Cet organisme a un rôle consultatif dans le processus d'élaboration de certaines réglementations à caractère financier concernant directement les budgets locaux et la détermination des montants transférés du budget de l'Etat aux budgets locaux à des fins d'équilibre budgétaire.

109. Sur la base de la situation décrite et afin d'arriver à une communication efficace entre les autorités centrales et locales, les rapporteurs jugent nécessaire :

- que tous les services publics assurés par les autorités locales soient évalués ;
- que le transfert de pouvoirs concernant les services publics locaux s'accompagne de ressources financières suffisantes ;
- que l'attribution des responsabilités à tous les niveaux administratifs impliqués dans l'exercice des compétences partagées soit transparente et complète ;
- qu'un système de surveillance des services publics décentralisés et du fonctionnement de l'administration publique locale soient mis en place ;
- que la coopération interministérielle avec les structures associatives de l'administration publique locale, bien qu'elle figure déjà dans la loi, devienne une pratique courante pour les ministères ;
- que les autorités locales et centrales déploient des efforts supplémentaires pour le développement organisationnel et institutionnel, sur la base des méthodes modernes d'évaluation et de la planification stratégique.

110. La délégation note que la Roumanie envisage :

- par le biais du Programme des Réformes, de réaliser le développement organisationnel et institutionnel sur la base des méthodes modernes d'évaluation de la situation existante et de la planification des stratégies, pour mieux valoriser les ressources fournies par les fonds structurels et le budget de l'Etat ;
- d'élaborer un cadre des normes de qualité et des coûts, de promouvoir et de mettre en œuvre des instruments visant à moderniser l'administration publique (par exemple le cadre commun pour l'auto-évaluation du fonctionnement des institutions publiques – CAF – et la modernisation du Programme pluriannuel), de développer des méthodes de surveillance du processus de décentralisation au niveau sectoriel, d'identifier et de développer de nouveaux outils pour aider à améliorer la qualité des services publics locaux offerts aux citoyens ;
- de mettre en œuvre des Programmes d'augmentation de la capacité administrative, notamment dans la gestion des ressources humaines au niveau local ;
- d'augmenter la qualité de vie en milieu rural au moyen de programmes spécifiques financés par le gouvernement et/ou les structures européennes.

111. Au cours de la visite, les associations se sont également plaintes d'une nouvelle initiative du gouvernement visant à limiter la capacité des collectivités locales à demander un crédit. La délégation a été informée après la visite que le gouvernement avait durci, en mai 2010, la limitation des crédits. Pourtant, d'après les informations fournies par la Banque nationale de Roumanie, le montant total des crédits accordés par les banques roumaines aux autorités publiques locales a atteint le plafond historique de 5,09 milliards de lei, soit 40 % de plus qu'au début de la crise, en septembre 2008.

112. Ces limitations ne concernent pas les projets qui bénéficient de fonds non remboursables de l'UE, mais uniquement les demandes d'approbation de crédits déposées au secrétariat de la Commission d'autorisation des crédits locaux avant le 31 août 2010 au nom des administrations

publiques locales. Depuis cette date, la Commission autorise les crédits remboursables contractés par les maires par ordre d'enregistrement, dans la limite des montants disponibles. Conformément à l'article 63(4) de la loi n° 273/2006 concernant les finances publiques locales, les unités territoriales administratives n'ont pas le droit de contracter des crédits qui dépassent 30 % de leurs recettes propres.

113. La délégation est convaincue que dans une période de dépression économique pouvant avoir de graves conséquences sur la situation financière des collectivités locales, la coordination entre les représentants de l'administration centrale et des collectivités locales a un rôle crucial à jouer.

114. En conséquence, la délégation ne peut qu'encourager le gouvernement central à poursuivre et à renforcer les consultations déjà engagées, en même temps que le processus de décentralisation. En effet, les co-rapporteurs rappellent le principe fondamental de la Charte qui exige que les collectivités locales soient consultées, « d'une manière appropriée », sur les modalités d'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. Bien que l'obligation de consulter les collectivités locales « de manière appropriée » n'implique pas que leurs propositions soient acceptées, les associations de collectivités locales doivent être associées au processus décisionnel. D'un autre côté, le caractère des mesures d'austérité économique n'est pas un argument suffisant pour justifier l'absence de négociations dignes de ce nom. En ce sens, les intérêts et les recommandations des collectivités locales doivent être soigneusement considérés, et ces collectivités doivent être informées des décisions prises et des raisons qui les justifient.

115. Enfin, l'Association des communes de Roumanie a souligné que la législation roumaine ne permettait pas aux communes de défendre leurs droits dans le cadre d'une procédure judiciaire ni de saisir un tribunal ou la Cour constitutionnelle en cas de violation directe des principes de l'autonomie locale. Elle affirme que le droit roumain n'est pas conforme à l'article 11 de la Charte, selon lequel « 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 ».

116. En examinant cette question, les rapporteurs ont pu constater ce qui suit :

- la justice est rendue au nom de la loi et l'accès à la justice est un droit protégé par l'article 21 de la Constitution roumaine, dont aucune loi ne peut limiter l'exercice ;
- le droit de pétition est également protégé par la Constitution roumaine, dont l'article 51(2) dispose que « les organisations légalement constituées ont le droit d'adresser des pétitions exclusivement au nom des collectifs qu'elles représentent », et par la loi n° 233/2002 sur la réglementation des pétitions ;
- les principes énoncés dans la Charte se retrouvent dans plusieurs lois internes, ainsi qu'il est mentionné plus haut ;
- la loi n° 554/2004 sur le contentieux administratif prévoit, dans ses articles 1(8) et 2(1, a), qu'en matière de contentieux administratif, le demandeur peut être toute « personne lésée », une personne physique ou morale, ainsi qu'une autorité publique. Une personne de droit public peut introduire une action en vertu de l'article 1(8) de la loi n° 554/2004, afin de défendre un droit propre (contentieux subjectif) ou de défendre un intérêt légitime, qui ne peut être que d'intérêt public (contentieux objectif). Il peut s'agir d'actions introduites par le préfet et l'Agence nationale des fonctionnaires, ainsi que par toute personne de droit public.

117. Cela étant, la délégation souligne que :

- la Charte ne jouit pas d'une application directe, que ce soit au niveau des autorités exécutives ou juridictionnelles ;
- l'instance constitutionnelle n'a été appelée à se prononcer sur l'autonomie locale, suite à des exceptions d'inconstitutionnalité, que dans un petit nombre de décisions ;
- le juge laisse une large marge de manœuvre au législateur en matière d'autonomie locale, de sorte que les décisions d'inconstitutionnalité liées à ce principe sont extrêmement rares ;
- la loi sur l'administration publique locale n'indique pas clairement qui est le titulaire du droit à l'autonomie locale. D'une part, l'article 3 prévoit expressément que l'autonomie locale est « un droit exercé par les conseils locaux et les maires et par les conseils départementaux » ; d'autre part, l'article 9 précise que ce sont « les communes, les villes et les départements qui ont droit à des ressources financières propres » ; l'article 20 dispose que « les communes, les villes, les municipalités et les départements sont des unités administratives territoriales où l'autonomie

locale s'exerce, et dans lesquelles sont organisées et fonctionnent des autorités publiques locales » ; enfin, l'article 1(i) prévoit que « les unités administratives territoriales sont les communes, les villes et les départements ; dans certaines conditions définies par la loi, les villes sont déclarées des municipalités ». Une reformulation claire s'avérerait donc nécessaire de la part du législateur. En outre, il convient également d'introduire une protection juridictionnelle effective de l'autonomie locale en tant que droit subjectif des collectivités locales.

118. Les co-rapporteurs rappellent qu'il est nécessaire dans une démocratie effective d'accorder le droit de se constituer en tant que partie à une procédure judiciaire et de pouvoir saisir les tribunaux à propos par exemple d'une réglementation qui aurait un impact direct sur les communautés locales. Ce n'est qu'en étant dotées de cette capacité juridictionnelle que les autorités locales pourront voir garantir le respect de l'application de la Charte et de ses principes.

119. La délégation salue l'initiative de l'Association des communes de Roumanie de rédiger l'Agenda des communes roumaines de 2008, qui présente, au moyen d'une analyse détaillée, la situation des communes roumaines du point de vue des actions publiques et des services publics locaux. La délégation reconnaît le rôle important de cette analyse, qui pourrait être utilisée dans les années à venir pour la comparaison des performances.

D. Le statut de la ville de Bucarest

I. Le fonctionnement de la municipalité de Bucarest

120. Le fondement juridique du statut de capitale de la ville de Bucarest figure à l'article 14 de la Constitution de la Roumanie de 1991, selon lequel « *la capitale de la Roumanie est la municipalité de Bucarest* ». Certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de la municipalité de Bucarest figurent aussi dans la législation interne. A l'heure actuelle, il n'existe pas de loi spécifique sur la capitale de la Roumanie, comme le propose la Recommandation 219 (2007) du Congrès.

121. D'après les informations publiées par l'Institut national des statistiques, la capitale comptait 1 944 367 habitants au 1er janvier 2010, soit près de 9 % de la population du pays.

122. Conformément à la Constitution, à la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale et au décret n° 284/1979 sur la mise en place des arrondissements de la municipalité de Bucarest, les municipalités peuvent être divisées en sous-entités administratives appelées arrondissements. Conformément à la loi, seule la municipalité de Bucarest est divisée en arrondissements (au nombre de six).

123. D'un point de vue historique, le « Conseil de la Ville » (l'équivalent de l'Administration publique locale d'aujourd'hui) a été créé en 1830 et le premier Plan de cadastre de la ville a été élaboré en 1846. En 1877, Bucarest est devenue la capitale de la Roumanie. La première loi à avoir accordé un traitement spécifique à la capitale est la loi de 1893 sur la création d'une maison des travaux de la ville de Bucarest. En 1895, une autre loi concerne spécifiquement la ville de Bucarest, à savoir la loi pour l'établissement des limites de la ville de Bucarest. Après la loi d'unification administrative de 1925, la capitale du pays ne faisait plus l'objet d'une réglementation spécifique. En conséquence, une année plus tard a été publiée la loi pour l'organisation de l'administration communale de la ville de Bucarest, qui partage la ville en 4 arrondissements et intègre 10 communes suburbaines²³.

124. La loi de 1929 sur l'organisation de l'administration locale est un préalable à la loi sur l'organisation de l'administration de la municipalité de Bucarest. La capitale intègre aussi 12 communes suburbaines.

125. La loi de 1939 sur l'organisation de la municipalité de Bucarest transforme les quatre arrondissements en circonscriptions de contrôle. Les arrondissements perdent ainsi la personnalité juridique que leur avaient donnée les lois antérieures, au bénéfice des 12 communes suburbaines, qui obtiennent cette personnalité juridique.

²³ Etude réalisée par l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne

126. En vertu de la loi de 1950 sur la division administrative du territoire, la capitale est directement subordonnée aux organes centraux de contrôle de l'Etat et son territoire est partagé en « *raioane* ».

127. Depuis 1950, les différentes lois d'organisation administrative comportent un chapitre spécifique relatif à la capitale. La loi de 1968 donne à la capitale le même statut juridique que le département, tandis qu'en vertu d'un décret de 1981 l'arrondissement agricole d'Ilfov est rattaché à la municipalité de Bucarest. De ce fait, la capitale est organisée en six arrondissements urbains et un arrondissement agricole. L'arrondissement agricole d'Ilfov, agrandi en 1982 puis en 1985, possède maintenant le statut de département.

128. Aujourd'hui, l'administration publique de la municipalité de Bucarest est régie par le chapitre V de la loi n° 215/2001 sur l'administration publique locale. En outre, la loi n° 273/2006 sur les finances publiques locales et plusieurs autres textes législatifs réglementent divers aspects du fonctionnement de la capitale.

129. D'après les informations fournies par la Société académique de Roumanie, la municipalité de Bucarest présente plusieurs caractéristiques particulières par rapport aux autres localités et départements du pays (un niveau de PIB supérieur, un niveau socioprofessionnel élevé, son potentiel d'affaires, des équipements institutionnels et culturels de niveau international, etc.). D'autres éléments témoignent du poids socio-économique de la capitale : Bucarest concentre 8,9 % de la population stable et 10,1 % de la population active civile, 6,3 % de la capacité d'hébergement touristique opérationnelle, 21,1 % du produit intérieur brut (prix courants), 44,7 % du chiffre d'affaire du commerce (prix courants), 46,4 % du capital social souscrit et 45,0 % des investissements étrangers.

130. L'organe délibératif de la municipalité de Bucarest est le conseil général de la municipalité de Bucarest. Chaque arrondissement de la municipalité de Bucarest dispose lui aussi d'un organe délibératif, le conseil local d'arrondissement. Le conseil général de la municipalité de Bucarest et les conseils locaux d'arrondissement sont élus au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé, pour un mandat de quatre ans.

131. L'organe exécutif de la municipalité de Bucarest est le maire d'agglomération (*primar general*) de la municipalité de Bucarest, qui est aidé par des adjoints. Chaque arrondissement de la municipalité de Bucarest dispose lui aussi d'un organe exécutif : le maire d'arrondissement, aidé par des adjoints.

132. Le maire d'agglomération de la municipalité de Bucarest et les maires d'arrondissement sont élus au suffrage universel direct, pour un mandat de quatre ans. Les adjoints au maire sont élus par l'organe délibératif. Les conseils locaux et les maires des six arrondissements sont élus au suffrage universel direct.

133. Les maires actuels sont membres des partis suivants :

- Arrondissement 1 – Parti national libéral (PNL),
- Arrondissement 2 – Union nationale pour le progrès de la Roumanie (UNPR),
- Arrondissement 3 – Parti libéral démocrate (PDL – parti au pouvoir),
- Arrondissement 4 – Parti conservateur,
- Arrondissement 5 – Parti socialiste démocrate,
- Arrondissement 6 – Parti libéral démocrate (PDL).

134. L'administration des ressources financières est relativement complexe, du fait de l'existence simultanée – et sans aucune concertation entre eux – d'un budget de la Mairie d'agglomération et de budgets des six arrondissements. Les conséquences de cette situation apparaissent clairement à l'examen du niveau de développement des arrondissements, qui est extrêmement variable.

135. Le contrôle exercé sur la municipalité de Bucarest et sur ses arrondissements est le même que celui qui s'exerce sur les autres collectivités territoriales de Roumanie. Il s'agit principalement d'un contrôle de légalité des actes des organes administratifs locaux, exercé par le préfet (le représentant du gouvernement dans chaque département et dans la municipalité de Bucarest), qui peut saisir le tribunal de contentieux administratif pour tout acte qu'il considère illégal, pour vérification de légalité et annulation.

136. Le contrôle financier est réalisé par les structures déconcentrées de la Cour des comptes.

137. Le maire d'agglomération de la municipalité de Bucarest, en tant qu'organe exécutif, jouit d'un statut très important en termes de légitimité populaire directe, immédiatement après le Président de la République de Roumanie.

138. En Roumanie, il est bien connu que les relations entre la mairie générale de la capitale et les mairies d'arrondissement sont tendues et qu'il y a des conflits constants entre les maires d'arrondissement.

139. Outre la compétition politique, un des sujets de discorde est l'élaboration d'un projet de loi sur la municipalité de Bucarest.

II. Le débat sur le statut de la municipalité de Bucarest

140. Actuellement, le caractère particulier et distinct de la capitale Bucarest apparaît dans de nombreux actes normatifs, mais de façon fragmentaire et contradictoire : dans la Constitution, mais aussi dans la loi sur l'administration publique locale, la loi sur l'organisation administrative territoriale de la Roumanie, la loi sur les finances publiques locales, la loi sur les élections locales, etc.

141. La délégation a pu constater que l'avant-projet de loi spécifique sur le statut de la municipalité de Bucarest, qui fait l'objet de débats politiques depuis plusieurs années, n'a pas encore abouti. Il existe plusieurs propositions d'avant projets de loi sur la capitale.

142. Bucarest a toujours nécessité une loi spécifique et un cadre juridique et administratif approprié pour exprimer et réaliser les intérêts et les aspirations de ses habitants.

143. Toutefois, il semble que les dissensions politiques l'emportent sur la volonté de mener à bien le processus législatif. Des parlementaires issus du parti majoritaire sont favorables à un tel avant-projet de loi et affirment qu'il répond à l'esprit du principe de subsidiarité. La délégation a été informée qu'un référendum pourrait être envisagé dans un futur proche sur cette question²⁴.

144. La délégation estime qu'il est nécessaire d'accélérer le processus d'adoption d'une loi spécifique sur le statut de Bucarest, dans un esprit de consensus politique, notamment en raison de la fragmentation des institutions de la capitale dans plusieurs domaines :

- a) l'administration des établissements d'enseignement : selon la loi, les écoles relèvent de la responsabilité des arrondissements, ce qui empêche les actions de suivi et de contrôle de la part de la mairie de municipalité de Bucarest (MMB) ;
- b) l'urbanisme, les permis de construire et la réglementation des chantiers : chaque arrondissement approuve ses propres normes et délivre des permis pour tous les types de constructions, à l'exception des monuments culturels et des chantiers d'infrastructure routière. Les arrondissements exercent aussi un rôle de contrôle et de sectionnement, y compris d'amendement. Le Conseil général de la municipalité de Bucarest a des attributions identiques dans ce domaine ;
- c) l'administration des unités sanitaires : la loi prévoit que la plupart des hôpitaux, cliniques et centres médicaux de la capitale relèvent de la responsabilité des arrondissements de Bucarest, ce qui empêche les actions de concertation, de suivi et de contrôle ;
- d) le commerce des produits et services : chaque arrondissement autorise les activités commerciales et assure leur inspection. Parfois, l'emplacement de ces commerces n'est pas conforme aux normes de la MMB ;
- e) les finances publiques locales : il y a 7 budgets, 7 ordonnateurs principaux des crédits et 7 contractants des dettes publiques, et il n'y a aucune connexion entre la MMB et les arrondissements dans ce domaine. En outre, le Code fiscal attribue les impôts les plus importants directement aux budgets des arrondissements (impôts et taxes sur les bâtiments, les terrains, les hôtels, les véhicules, etc.). Par ailleurs, les arrondissements sont chargés de l'administration fiscale, ce qui signifie que le suivi et la collecte des impôts sont assurés par six systèmes différents, le Conseil municipal de Bucarest se bornant à établir chaque année le niveau des impôts, dans les limites fixées par la loi nationale ;
- f) la police locale : il existe 7 polices locales indépendantes, sans aucun lien de subordination ;

²⁴ Information en date de février 2011

g) les installations sanitaires : selon la loi, les arrondissements peuvent établir, organiser et contracter des services d'installations sanitaires. Cela étant, ces attributions relèvent de la responsabilité du Conseil général de la municipalité de Bucarest et de la Mairie générale de la municipalité de Bucarest, de sorte que dans la pratique il est difficile de savoir à qui appartient la décision finale en cas de chevauchement des domaines desservis.

145. La fragmentation des institutions est ressentie avec plus d'acuité encore dans le domaine des ressources. Ainsi, une étude réalisée par l'Open Society Institute of Budapest montre que 80 % des recettes propres de Bucarest vont aux arrondissements. Dans ces conditions, le niveau central de la capitale ne « survit » que grâce aux transferts d'impôts nationaux réalisés par le Trésor public.

146. La délégation a constaté qu'il n'existe pas, actuellement, de base de données unifiée des contribuables pour les principaux types d'impôts locaux payés directement par les citoyens (taxes foncières, sur les bâtiments et sur les véhicules), mais six bases de données différentes, une pour chaque arrondissement. Selon la même étude, la Mairie générale de Bucarest est la seule capitale d'Europe centrale et orientale à ne pas pouvoir faire de prévisions de ses recettes propres, faute d'instruments précis. Concrètement, Bucarest est une ville qui ne fonctionne pas avec un budget unique, mais avec six budgets distincts et sans aucune communication entre eux, hors celle qui peut exister de la libre initiative des responsables. Dans ces conditions, il est difficile d'obtenir des indices financiers pour les crédits de l'Etat ou les émissions d'obligations municipales.

147. De plus, il semble que le problème de la coordination locale (administrative et financière) de la municipalité de Bucarest s'aggrave du fait de l'ingérence permanente du gouvernement, comme l'attestent depuis quelques années les divers conflits dus au fait que les acteurs principaux (le maire d'agglomération de la capitale et les six maires d'arrondissement) sont de couleurs politiques différentes.

148. Au conflit entre le maire d'agglomération et les maires d'arrondissement s'ajoute la relation difficile entre le maire général et le préfet de Bucarest. Lors de la visite de la délégation, ce dernier a cependant souligné que selon lui la division des tâches entre lui et le maire d'agglomération était très claire : le maire est responsable de la mise en œuvre de la loi et le préfet est chargé du contrôle de la légalité. Le préfet a aussi indiqué qu'il soutenait la récente proposition législative visant à éliminer les pouvoirs des six maires d'arrondissement. Il a évoqué un modèle comprenant un maire et six vice-maires.

149. Il est ainsi évident que la capitale a besoin de toute urgence d'une loi spécifique, adoptée au moyen d'un consensus politique et ayant un minimum d'impact quel que soit le prochain occupant de la mairie d'agglomération. Il est tout aussi urgent de procéder à des changements fondamentaux qui devront prendre effet après concertation avec les autres mairies et avec la population de Bucarest.

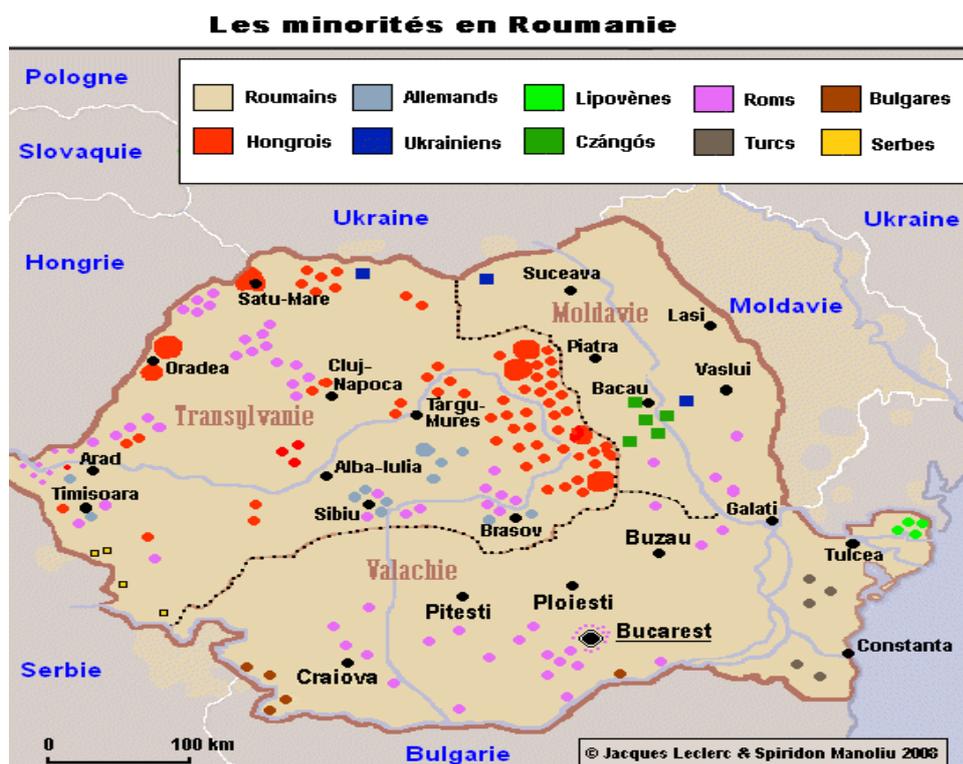
150. La délégation a entretemps appris qu'un « questionnaire » sur l'administration publique locale de la municipalité de Bucarest serait distribué aux mairies d'arrondissement en vue d'accélérer le processus d'adoption du statut de la capitale. Les co-rapporteurs se réjouissent de cette initiative et encouragent les autorités roumaines à prendre toutes les mesures nécessaires pour que ce processus aboutisse rapidement, afin de mettre en place un système solide apte à répondre à tous les besoins recensés. Cette restructuration majeure ne pourra avoir lieu qu'à la condition qu'une majorité parlementaire soutienne l'effort de restructuration engagé au niveau local.

E. Les minorités dans les collectivités territoriales de Roumanie

151. La délégation tient à souligner que la question de la minorité rom n'est pas traitée dans le présent rapport, dans la mesure où les co-rapporteurs n'ont pas pu rencontrer des représentants de cette minorité.

152. La Roumanie compte aujourd'hui au moins 19 minorités nationales. La promotion du dialogue interethnique est assurée par le Département ministériel des relations interethniques, entité non dotée de la personnalité juridique, a été créé en 2005 en vertu de la décision n° 111/2005 du gouvernement, sous l'égide du Premier ministre de la Roumanie et en coordination avec le ministre délégué pour la coordination du Secrétariat général du gouvernement.

153. La carte ci-dessous présente la répartition des minorités dans l'ensemble du pays.



154. La Roumanie a signé et ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²⁵, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe²⁶, la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales et le Protocole n° 12 à cette Convention.

155. Concernant la participation des minorités à la vie publique locale, la délégation relève l'importance des textes suivants :

- la décision n° 1206/2001 du gouvernement pour l'approbation des critères d'application des dispositions relatives au droit des citoyens membres d'une minorité nationale d'utiliser leur langue maternelle dans l'administration publique locale, contenue dans la loi n° 215/2001 publiée au *Monitorul Oficial al României* n° 781 du 7 décembre 2001, révisée ;
- la loi n° 67/2004 sur les élections locales, republiée au *Monitorul Oficial al României* n° 333 du 17 mai 2007, révisée.

156. Les rapporteurs relèvent que la Constitution de la Roumanie, de même que la loi n° 67/2004 ou la loi n° 215/2001, offrent un cadre approprié pour la participation des organisations de minorités nationales aux élections locales. En revanche, la loi n° 67/2004 a introduit dans son article 7 une différence entre les organisations de minorités, qui sont représentées au parlement, et les organisations de minorités, qui sont légalement constituées (et qui ne sont pas représentées au parlement) et pour lesquelles il est, semble-t-il, plus difficile de participer aux élections locales.

157. La délégation rappelle que le Congrès dans son Rapport CG/BUR(11)25 sur l'observation des élections locales et régionales en Roumanie (6 juin 2004) n'avait pas souhaité se prononcer sur l'article 7 de la loi n° 67/2004. En effet, le Congrès avait estimé que cet article, sujet très controversé, méritait de faire l'objet d'un avis de la Commission de Venise. Dans son avis, la Commission de Venise avait alors considéré que cette disposition était « d'une sévérité telle qu'elle pouvait paraître quasiment prohibitive » à l'égard de certaines organisations des minorités. En conséquence, elle recommanda « de modifier l'article 7 de la loi n°67/2004 de manière à garantir la participation égale

²⁵ Par la loi n° 282/2007

²⁶ Par la loi n° 33/1995

des minorités nationales et des organisations parmi une minorité nationale aux affaires publiques à l'échelon local, en particulier la représentation égale dans les organes élus à l'échelon local »²⁷.

158. La délégation a pris note des observations formulées par la Commission de Venise dans son Avis 300/2004 sur la loi sur l'élection des autorités de l'administration publique locale de la Roumanie²⁸. A ce jour l'article 7 figure encore dans la loi n° 67/2004.

159. La délégation considère que la Roumanie doit poursuivre ses efforts en vue d'assurer la participation de l'ensemble des minorités à la vie politique locale et qu'elle doit continuer d'œuvrer positivement contre toute forme de discrimination des minorités au niveau local. Il convient tout particulièrement d'améliorer l'intégration des minorités, notamment en ce qui concerne l'accès aux services publics locaux.

F. Conclusions

160. Au cours de leur visite en Roumanie, les co-rapporteurs ont pu constater des avancées importantes réalisées par les autorités roumaines depuis la Recommandation 12 (1995) et les derniers rapports d'informations de 2002 et 2003.

161. L'ensemble des actes normatifs qui prévoient l'organisation administrative territoriale, l'autonomie et la démocratie locale ont connu une évolution considérable pendant la dernière décennie dans la mesure où ils ont été révisés dans l'ensemble, conformément à l'esprit et aux principes de la Charte.

162. La délégation considère que des mesures devraient être prises pour achever le processus du développement régional afin d'intégrer les régions dans l'organisation administrative territoriale en se fondant sur les principes posés dans le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

163. Il est essentiel de fournir aux autorités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences, ainsi que l'énonce l'article 9(2) de la Charte.

164. La question de la consultation des collectivités locales par les autorités nationales mérite selon les co-rapporteurs, une attention particulière de ces autorités qui doivent veiller à ce que ce droit soit strictement respecté en pratique, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement, en particulier en matière d'attribution de ressources financières.

165. La délégation estime que le fait que les arrondissements de la municipalité de Bucarest soient dotés de budgets propres devrait s'accompagner de l'octroi de la personnalité juridique à ces sous-unités territoriales.

166. De même, la délégation espère qu'un consensus politique sera trouvé afin d'accorder un statut spécial à la ville de Bucarest en vertu de la Recommandation 219 (2007) du Congrès.

167. Il est important de conférer une protection juridictionnelle effective aux collectivités locales par l'octroi d'un véritable droit de recours de ces collectivités devant des instances juridictionnelles internes, en cas d'atteinte à l'un des principes garantis par la Charte.

168. Gardant à l'esprit toutes les recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe en matière de droit des minorités et de non-discrimination, la Roumanie doit continuer son dialogue avec toutes les minorités nationales et poursuivre la mise en œuvre de mesures concernant l'intégration de ces minorités au sein des collectivités territoriales.

169. Le respect du principe du pluralisme politique et démocratique par le biais d'un cadre juridique approprié pour la participation des organisations des minorités nationales aux élections locales constitue un élément intrinsèque d'une société démocratique. La loi n°67/2004 devrait faire, selon la délégation, l'objet d'une révision pour assouplir les conditions que doivent respecter certaines organisations des minorités nationales pour pouvoir se porter candidates aux élections locales.

²⁷ Avis 300/2004 précité - voir para 49

²⁸ Avis adopté par la Commission de Venise lors de sa 61e session plénière le 3-4 décembre 2004

170. L'effort législatif réalisé par la Roumanie pour se conformer aux principes de la Charte doit être poursuivi pour parvenir également en pratique à une transposition de tous ces principes en s'appuyant notamment sur les conclusions du présent rapport, en gardant à l'esprit les principes de la Charte. A cet égard, la délégation considère que les autorités roumaines devraient envisager la levée de la réserve qui avait été formulé sur l'article 7(2) au moment de sa ratification.

171. La délégation souligne qu'il est important, que la Roumanie signe et ratifie le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

Annexe 1**Programme d'une visite de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Roumanie
(24 – 26 mai 2010)**

M. Jean-Claude FRECON	Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès et Sénateur de la Loire et Conseiller municipal de Pouilly-lès-Feurs, France ;
Mme Mariacristina SPINOSA	Rapporteur sur la démocratie régionale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès et Conseiller de la région Piemonte, Italie ;
M. Jean-Mathias GOERENS	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès, Luxembourg.

Lundi 24 mai 2010

10.00 – 16.00	Réunions dans le « judet » de Prahova : M. Mircea COSMA, Président du Conseil de Prahova Membres du Conseil de Prahova M. Andrei VOLOSEVICI, Maire de Ploiesti Membres du Conseil municipal de Ploiesti M. Vasile NEACSU, Maire de Valea Calugareasca
18.00 – 19.00	Prof. Dr. Elena-Simina TANASESCU et Prof. Dr. Marius Constantin PROFIROIU, Membres du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Mardi 25 mai : Bucarest

9.00 – 9.45	M. Alexander BALANESCU, Vice-Ombudsman, Avocat du Peuple
10.00 – 10.45	M. Ioan OLTEAN, Vice-président de la Chambre des députés, Parlement
11.00 – 12.00	Membres de la délégation roumaine du Congrès et de l'Association des Communes Roumaines, l'Association des Municipalités de Roumanie, de l'Association des Villes de Roumanie, de la Fédération des Autorités locales de Roumanie
13.30 – 14.30	Groupe parlementaire de « l'Union démocratique des Hongrois » (UDMR), Chambre des députés, Parlement
14.30 – 15.30	Groupe parlementaire des minorités nationales, Chambre des députés, Parlement
16.00 – 17.00	Membres de la Commission de l'administration publique de la Chambre des députés et du Sénat
17.30 – 18.30	M. Gheorghe GHERGHINA, Secrétaire d'état, ministère des finances publiques
19.00 – 20.00	M. Mihai-Cristian ATĂNĂSOAIE, Préfet de Bucarest

Mercredi 26 mai : Bucarest

9.00 – 10.00	Prof. Dr. Sorin Mircea OPRESCU, Maire de Bucarest
10.30 – 11.15	Présidents de Conseils de « judet » Membres de l'Union Nationale des Conseils Généraux de Roumanie
11.30 – 12.00	M. Gyorgy FRUNDA, Président de la Commission des droits de l'Homme du Sénat, Parlement
12.00 – 13.00	M. Ioan VIDA, Président de la Cour Constitutionnelle
15.00 – 16.00	M. Gheorghe EMACU, Secrétaire d'Etat pour les collectivités locales et M. Marius Tiberiu MARTINESCU, Secrétaire d'Etat en charge de la réforme de l'administration publique, Ministère de l'Administration et des Affaires de l'Intérieur
18.00	Représentant du ministère du développement régional et du tourisme.

Annexe 2

**OBSERVATIONS DU MINISTRE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'INTÉRIEUR SUR LE RAPPORT
DE LA MISSION DE SUIVI DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU
CONSEIL DE L'EUROPE**

1. Concernant la modification de la loi n° 67/2004

Selon l'article 6, paragraphe 2, de la version consolidée du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la communauté européenne, « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

Les droits fondamentaux, de même que les principes qui forment la base du patrimoine électoral européen – le suffrage universel, égal et libre, secret et direct – sont inscrits dans la Constitution de la Roumanie.

Les dispositions qui régissent l'exercice de ces droits sont contenues dans la loi n° 67/2004 relative à l'élection des autorités de l'administration publique locale, la loi n° 373/2004²⁹ sur l'élection de la Chambre des députés et du Sénat, la loi n° 14/2003 relative aux partis politiques et le décret n° 26/2000 relatif aux associations et aux fondations (documents ci-joints).

La Constitution de la Roumanie et les lois mentionnées ci-dessus respectent pleinement les critères établis par le Conseil européen en 1993 à Copenhague et les Lignes directrices sur le patrimoine électoral européen, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 51^e session plénière des 5 et 6 juillet 2002.

De fait, les textes législatifs de la Roumanie mentionnés ci-dessus ont été adoptés en 2003 et 2004, avant l'adhésion du pays à l'Union européenne, et ils ont donc fait l'objet d'une analyse d'experts européens dans le cadre des deux procédures de suivi de la Commission européenne et du Conseil de l'Europe.

Tous les rapports de la Commission européenne – en 2004, 2005 et 2006 – et les deux rapports du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales indiquent que la Roumanie respecte les droits de l'homme et les droits des minorités nationales. Les élections locales de 2004, organisées sur la base de la loi n° 67/2004, ont fait l'objet d'une mission d'observation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Le rapport des experts indique que les élections locales ont été « bien organisées et transparentes et ont respecté les normes d'une société démocratique ».

En outre, concernant ces élections, le rapport (COM(2004)657final) de la Commission européenne indique ce qui suit : « **Des élections locales ont eu lieu en juin 2004. Depuis l'an 2000, ce sont les premières élections organisées dans le pays ; elles ont été jugées, généralement, à la fois libres et équitables** » – « **Local elections were held in June 2004. These were the first national level elections since 2000 and were generally considered as both free and fair.** »

Concernant le contenu de l'article 7 de la loi n° 67/2004 relative à l'élection des autorités de l'administration publique locale, qui fait l'objet de la lettre de la Commission européenne, nous faisons les observations suivantes :

- a) Le contenu de l'article 7 de la loi n° 67/2004 respecte pleinement l'article 29, paragraphe 1, de la Constitution relatif à la liberté de conscience. En effet, toute personne qui répond aux conditions énoncées par la loi est éligible et peut se présenter aux élections en tant que candidat indépendant, sans devoir adhérer à une organisation dont elle ne partage pas les idées. Dans le cas contraire, si l'intéressé se présente à une élection sur la liste d'une organisation, il représente celle-ci et ne peut exercer cette fonction en l'absence d'un consensus entre les idées et les aspirations de l'organisation pour laquelle il est candidat et ses propres convictions.

²⁹ La loi n° 373/2004 a servi de base aux élections locales de 2004 et 2008. La loi en vigueur actuellement est la loi n° 35/2008, qui a introduit le scrutin uninominal pour l'élection de la Chambre des députés et du Sénat.

- b) L'article 16, paragraphe 1, de la Constitution prévoit l'égalité en droit des citoyens roumains, en l'absence de privilèges et de mesures discriminatoires. La loi n° 67/2004 respecte ce principe, puisque les citoyens appartenant à une minorité nationale peuvent légalement déposer une candidature indépendante, au même titre que les citoyens de la communauté roumaine. L'article 7, paragraphes 3 et 4, de la loi n° 67/2004 s'applique uniquement aux organisations de citoyens roumains membres de minorités nationales légalement établies autres que celles qui sont représentées au Parlement, pour les mêmes raisons que celles qui s'appliquent à l'enregistrement des partis politiques, telles qu'elles sont énoncées dans l'article 19, paragraphe 3, de la loi n° 14/2003.

Si l'on compare l'article 7, paragraphe 4, de la loi n° 67/2004 et l'article 19, paragraphe 3, de la loi n° 14/2003, on voit qu'il s'agit plutôt d'une discrimination positive pour les citoyens membres d'une minorité nationale.

- c) **L'article 8, paragraphe 1, de la Constitution, relatif au pluralisme politique**, est également respecté. Nous considérons que l'existence d'une multitude d'organisations – qu'il s'agisse de partis politiques, d'organisations de membres d'une minorité nationale représentées au Parlement, d'autres organisations ou alliances, ou encore de citoyens participant au processus électoral à titre individuel – est l'expression du pluralisme dans la société roumaine.
- d) Concernant le droit d'éligibilité, l'article 7 de la loi n° 67/2004 régit un aspect spécifique du processus électoral, à savoir le dépôt des candidatures. Cet article est conforme à l'article 20 de la Constitution, lu conjointement avec l'article 2 et l'article 21, points 1 et 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans la mesure où les différences éventuelles entre les dispositions sur le dépôt de candidatures pour les citoyens de la communauté roumaine et celles qui s'appliquent aux autres communautés ne visent pas à instaurer une discrimination fondée sur le critère de nationalité.

Le dépôt des candidatures est régi par l'article 19, paragraphe 3, et l'article 55 de la loi n° 14/2003 sur les partis politiques et par l'article 7 de la loi n° 67/2004 relative à l'élection des autorités de l'administration publique locale.

Ces dispositions sont les suivantes :

- Article 7, paragraphes 3 et 4, de la loi n° 67/2004 :

« (3) Des candidatures peuvent aussi être déposées par d'autres organisations de citoyens membres d'une minorité nationale légalement instituées, qui présentent une liste de membres au Bureau électoral central. Le nombre de membres ne peut être inférieur à 15 % du nombre total des citoyens qui ont déclaré appartenir à la minorité en question lors du précédent recensement.

(4) Si le nombre de membres nécessaire pour respecter l'obligation énoncée au paragraphe 3 est supérieur à 25 000 personnes, la liste de membres devra inclure au moins 25 000 personnes résidant dans un minimum de 15 comtés du pays et la ville de Bucarest, avec un minimum de 300 personnes pour chacune de ces entités. » ;

- Article 19, paragraphe 3, de la loi n° 14/2003 :

« La liste doit inclure au moins 25 000 membres fondateurs résidant dans un minimum de 18 comtés du pays et la ville de Bucarest, avec un minimum de 700 personnes pour chacune de ces entités » ;

- Article 55 de la loi n° 14/2003 :

« Le contenu de la présente loi s'applique en conséquence aux citoyens membres d'organisations de minorités nationales qui participent aux élections, à l'exception des articles 6, 10 e), 12 (1), 18, 19, 27, 46 (1) e) et f), 47, 48 et 53. »

L'analyse du contenu de ces dispositions ne permet pas de conclure qu'elles sont discriminatoires à l'égard des membres des minorités nationales ni qu'elles entravent le libre exercice du droit d'éligibilité.

La présence de ces dispositions dans la législation ne va pas à l'encontre des textes constitutionnels et conventions internationales invoqués, le législateur ayant une compétence exclusive pour définir les modalités et les conditions de fonctionnement du système électoral.

L'obligation de présenter une liste de citoyens membres de l'organisation d'une minorité nationale pour pouvoir déposer des candidatures aux élections locales ne constitue pas une restriction du droit d'éligibilité, dans la mesure où une liste de membres comprenant 15 % du nombre total des

personnes ayant déclaré appartenir à la minorité concernée est requise. **Ce nombre restreint permet à toute minorité nationale de créer des organisations et de déposer éventuellement des candidatures, ce qui garantit le plein respect du principe du pluralisme politique.**

Les organisations de citoyens membres des minorités nationales représentées au Parlement ne sont pas privilégiées concernant le dépôt de candidatures aux élections locales, puisqu'elles se sont pliées à des règles plus strictes pour accéder au Parlement.

En effet, d'après l'article 4, paragraphe 2, de la loi n° 373/2004 sur l'élection des membres de la Chambre des députés et du Sénat, « les organisations de citoyens membres d'une minorité nationale définies au paragraphe 1, légalement instituées, si elles n'ont pas obtenu aux élections au moins un siège de député ou de sénateur, ont le droit en vertu de l'article 62, paragraphe 2, de la Constitution de la Roumanie, tel que modifié, à un siège de député si elles ont obtenu, à l'échelle nationale, un nombre de voix au moins égal à 10 % du nombre moyen des votes exprimés dans le pays pour l'élection d'un député ».

L'article 7, paragraphes 3 et 4, de la loi n° 67/2004 vise à défendre l'intérêt des minorités nationales, considérées dans leur intégralité, et il s'oppose aux intérêts divergents qui pourraient se manifester au sein de ces minorités. En outre, il peut contribuer à empêcher la partition des organes élus et favoriser leur bon fonctionnement.

Nous soulignons, une fois encore, que la loi permet aux citoyens roumains membres d'une minorité nationale de déposer leurs candidatures sur les listes de l'organisation à laquelle ils appartiennent ou en tant qu'indépendants.

Concernant l'Avis n° 300/2004 relatif à la loi n° 67/2004 sur l'élection des autorités de l'administration publique locale de la Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière, tenue à Venise les 3-4 décembre 2004, mentionné dans la lettre de la Direction générale pour la justice, la liberté et la sécurité de la Commission européenne, nous indiquons ce qui suit :

Le Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a invité la Commission de Venise à donner un avis sur la conformité des principes énoncés dans la loi n° 67/2004 avec les instruments juridiques de base du Conseil de l'Europe, à savoir la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne de l'autonomie locale.

Cette invitation faisait suite à une demande adressée à l'APCE d'adopter une décision sur la loi n° 67/2004. En conséquence, la Commission de Venise a préparé l'Avis n° 300/2004, qui indique au point IV – « Conclusions » – que, dans l'ensemble, la loi se conforme aux normes du patrimoine électoral européen.

De plus, l'application de la loi à l'occasion des élections de 2004 n'a soulevé aucun problème particulier. Néanmoins, l'avis indique que les dispositions de l'article 7 créent des difficultés. En effet, cet article « restreint la possibilité que plus d'un groupement de personnes appartenant à une minorité nationale (en l'occurrence, la minorité hongroise) soit représenté au sein des autorités à l'échelon local dans l'ensemble du pays. Les restrictions qu'il impose ne semblent pas justifiées par la nécessité d'assurer l'unité pour préserver le poids électoral d'une minorité, dans la mesure où les électeurs savent comment sauvegarder leurs intérêts en tant que minorité ».

Nous soulignons que l'Avis n° 300/2004 de la Commission de Venise n'a pas été suivi d'une résolution du Conseil de l'Europe ni d'une décision de l'APCE concernant la loi n° 67/2004.

En conclusion, le Gouvernement de la Roumanie considère que les droits fondamentaux et les principes de base du patrimoine électoral européen sont pleinement respectés en Roumanie. Ils s'appliquent sans discrimination et en protégeant les droits des minorités nationales.

Ainsi, 18 organisations de minorités nationales composées de représentants de 19 minorités (les Slovaques et les Tchèques étant représentés par la même organisation) et 5 partis politiques – le Parti libéral national, le Parti social démocrate, le Parti démocrate libéral, le Grand Parti de la Roumanie et le Parti conservateur – sont représentés au Parlement roumain.

Les 18 organisations de minorités nationales représentées au Parlement ont présenté des candidats aux élections locales de juin 2008.