

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

4th Session (Addendum)

Recommendation 38 (1998)¹ on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova

The Congress,

1. Recalling the visit to monitor the Referendum on the status of regional autonomy for Gagauzia in January 1995 and the monitoring of local elections in the Republic of Moldova in spring of the same year;
2. Having taken note of the findings of the expert delegation sent by the Council of Europe to the Republic of Moldova in May 1997 to assist in the drawing up of bills on regional planning, local government and local elections;
3. Having sent a delegation made up of its two co-rapporteurs, Mr Lycourgos (Cyprus) and Mr Muller (France), a consultant and a member of the Secretariat, from 4-6 December 1997, and taken note of their report;
4. Welcoming the ratification by the Moldovan parliament of the European Charter of Local Self-Government on 1 July 1997 and anxious to ensure that the Charter's principles are fully implemented in the country;
5. Bearing in mind the interim report prepared by its two co-rapporteurs on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova, examined by the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions;
6. Having taken note of the opinion prepared by Mr de Bruycker, consultant, on the most recent versions of the bill on local government and the bill on regional planning of the Republic of Moldova, both of which have been submitted to the parliament;

1. Discussed and adopted by the Standing Committee of the Congress on 6 March 1998 (see doc. CG (4) 20, draft Recommendation, presented by Mr G. Lycourgos and Mr X. Muller, Rapporteurs).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

4^e Session (Addendum)

Recommandation 38 (1998)¹ sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Moldova

Le Congrès,

1. Rappelant la mission d'observation du Référendum sur le statut d'autonomie régionale de la Gagauzie en janvier 1995 et l'observation des élections locales en République de Moldova au printemps de la même année;
2. Ayant pris connaissance de la mission d'experts envoyée par le Conseil de l'Europe dans la République de Moldova en mai 1997 au sujet de la préparation de projets de loi sur l'organisation territoriale, sur l'administration publique locale et sur les élections locales;
3. Ayant envoyé une délégation composée de ses deux co-rapporteurs, MM. Lycourgos (Chypre) et Muller (France), d'un expert consultant et du Secrétariat les 4-6 décembre 1997, et pris connaissance de leur rapport;
4. Se félicitant de la ratification par le Parlement moldave de la Charte européenne de l'autonomie locale le 1^{er} juillet 1997 et soucieux d'assurer la mise en œuvre effective des principes de la Charte dans le pays;
5. Compte tenu du rapport intérimaire préparé par ses deux co-rapporteurs sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Moldova examiné par la Chambre des Pouvoirs Locaux et par la Chambre des Régions;
6. Ayant pris connaissance de l'avis préparé par M. de Bruycker, expert consultant, sur les dernières versions du projet de loi sur l'administration publique locale et du projet de loi sur l'organisation administrative-territoriale de la République de Moldova, tous les deux soumis au Parlement;

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 6 mars 1998 (voir doc. CG (4) 20, projet de Recommandation, présenté par M. G. Lycourgos et M. X. Muller, Rapporteurs).

7. Considers it necessary forthwith to address the following considerations and recommendations to the parliamentary and governmental authorities which will emerge from the forthcoming parliamentary elections in the Republic of Moldova:

7.1 *Regarding the local authorities' democratic basis*

7.1.1 States that the present situation, in which 92 local authorities – accounting for 10% of Moldova's local authorities but representing a large share of the population nonetheless because they include the capital, Chisinau, and other major cities – are deprived of any democratic representation in the form of a local council or a mayor, is incompatible with Article 3.2 of the European Charter of Local Self-Government;

7.1.2 Considers that this situation, resulting from the fact that the minimum turnout of 50% was not reached in both rounds of the local elections, in spring 1995, should have been resolved as the result of a decision of the Constitutional Court of 6 November 1995, calling for the unconstitutional rule whereby the government appoints the mayor if the turnout is less than 50% to be amended within 4 months and the legal consequences of the provisions of the law declared unconstitutional to be notified;

7.1.3 Regrets that, although the electoral law was amended within 4 months, in accordance with the instructions of the Constitutional Court, two years after this amendment, 92 towns and municipalities still find themselves without democratically elected local councils;

7.1.4 Recommends that the Moldovan government and parliament organise local elections in the 92 towns and municipalities deprived of elected without delay.

7.2 *Regarding the supervision of local authority activities and institutions*

7.2.1 Recommends that all forms of controls on expediency (contesting decisions and elected representatives alleged to be acting against the public interest) be abolished and that administrative supervision be

7. Estime nécessaire de formuler dès à présent à l'adresse des autorités parlementaires et gouvernementales qui seront issues des prochaines élections législatives en République de Moldova les considérations et recommandations suivantes :

7.1 *En ce qui concerne le fondement démocratique des pouvoirs locaux*

7.1.1 Affirme que la situation actuelle selon laquelle 92 collectivités locales – représentant 10% des pouvoirs locaux moldaves mais un pourcentage important de la population car la capitale Chisinau et d'autres villes importantes en font partie – sont privées de tout support démocratique élu tant au niveau du conseil local que du maire est incompatible avec l'article 3, alinéa 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

7.1.2 Estime que cette situation, due au fait qu'aux élections locales au printemps 1995 le seuil de 50% de votants n'avait pas été atteint aux deux tours d'élections, aurait dû être résolue sur la base d'une décision de la Cour constitutionnelle du 6 novembre 1995 demandant que la disposition anticonstitutionnelle selon laquelle, si le taux de 50% de votant n'était pas atteint le gouvernement nommerait le Maire, soit modifiée dans un délai de 4 mois et «que soient restaurées les conséquences juridiques des dispositions de la loi déclarée anticonstitutionnelle»;

7.1.3 Déplore que, la loi électorale ayant été modifiée dans les délais de 4 mois dans le sens demandé par la Cour constitutionnelle, deux ans après cette modification 92 villes et communes sont toujours privées d'une démocratie locale dotée d'organes élus;

7.1.4 Recommande aux autorités gouvernementales et parlementaires moldaves de procéder sans délais à l'élection des pouvoirs locaux dans les 92 villes et communes qui sont toujours dépourvues d'organes élus.

7.2 *En ce qui concerne le contrôle sur les actes et les organes des pouvoirs locaux*

7.2.1 Recommande que toute forme de contrôle d'opportunité (en attaquant les actes et les élus qui agiraient «contre les intérêts généraux des citoyens») soit abolie et que la tutelle des autorités se limite au contrôle de

<p>confined to ensuring compliance with the law in accordance with Article 8 of the European Charter of Local Self-Government;</p>	<p>la légalité conformément à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;</p>
<p>7.3 Regarding the <i>municipal secretaries</i>, who are currently appointed by the Government, recommends that the Moldovan authorities adopt a statute in accordance with the principles of administrative independence provided for under Article 6 of the European Charter of Local Self-Government.</p>	<p>7.3 En ce qui concerne les <i>Secrétaires communaux</i>, actuellement désignés par le Gouvernement, recommande aux autorités moldaves d'adopter un statut conforme aux principes d'autonomie administrative prévus par l'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale.</p>
<p>7.4 <i>Regarding local finances</i></p>	<p>7.4 <i>En ce qui concerne les finances locales</i></p>
<p>7.4.1 Notes that the present situation is not compatible with Article 9 of the European Charter of Local Self-Government, particularly in view of the extreme paucity of local authorities' own resources and the lack of clear and transparent rules on financial transfers to local authorities ;</p>	<p>7.4.1 Constate que la situation actuelle n'est pas compatible avec l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale notamment en ce qui concerne l'extrême faiblesse des ressources propres et l'inexistence de règles claires et transparentes sur les transferts financiers aux collectivités locales ;</p>
<p>7.4.2 Recommends that the Moldovan governmental and parliament pass a law on local finances honouring the commitments entered into on ratification of the European Charter of Local Self-Government and abiding by the opinions of the Council of Europe's experts on the subject.</p>	<p>7.4.2 Recommande aux autorités gouvernementales et parlementaires moldaves d'adopter une loi sur les finances locales qui respecte les engagements contractés par la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale et de mettre en œuvre à cet effet les avis des experts du Conseil de l'Europe.</p>
<p>7.5 <i>Regarding regionalisation</i></p>	<p>7.5. <i>En ce qui concerne la régionalisation</i></p>
<p>7.5.1 Notes that the present situation, with 37 districts, 4 municipalities outside the districts, and the autonomous region of Gagauzia, does not meet the standards of regional self-government applied in western Europe, particularly in view of the fact that the executive body is controlled by the state authorities and is not accountable to an elected council ;</p>	<p>7.5.1 Constate que la situation actuelle avec 37 districts, 4 municipalités hors district et la région autonome de Gagauzie, ne correspond pas aux standards d'autonomie régionale en vigueur en Europe occidentale, en particulier du fait que l'organe exécutif appartient à l'administration d'Etat et n'est pas responsable devant l'organe élu ;</p>
<p>7.5.2 Welcomes the determination of the Moldovan government to set up 8 new regions which, along with the city of Chisinau, would replace the 37 districts, thereby equipping the country with a modern system of regional government based on the fundamental principles of the draft European Charter of Regional Self-Government ;</p>	<p>7.5.2 Se félicite de la détermination du gouvernement moldave de procéder à la création de 8 régions qui, avec la ville de Chisinau, remplaceraient les 37 districts, et doteraient ainsi le pays d'un niveau régional moderne et s'inspirant des principes de base du projet de Charte européenne de l'autonomie régionale ;</p>
<p>7.5.3 Welcomes the political consensus among Moldovan associations of local authorities concerning the regionalisation project ;</p>	<p>7.5.3 Se félicite ainsi du consensus politique qui existe auprès des associations de pouvoirs locaux moldaves pour ce projet de régionalisation ;</p>

7.5.4 Recommends that the Moldovan parliament adopt the bill on regional planning tabled by the government.

7.6 *Regarding transfrontier co-operation*

7.6.1 Welcomes the commitment expressed by the government and the associations of local authorities towards encouraging transfrontier co-operation between local and regional authorities;

7.6.2 Recommends that the government and the parliament adopt the necessary measures – either as part of a general law on local self-government or through a specific law – to establish a legal framework governing transfrontier co-operation between local and regional authorities based on the Outline Convention of the Council of Europe and the protocol to it.

7.7 *Regarding the local government and regional planning bills tabled before the parliament*

7.7.1 Welcomes the generally high standard of the text, which covers both local and regional authorities and represents a major step towards setting up an institutional framework for local and regional democracy in accordance with the principles upheld by the Congress;

7.7.2 Recommends that the Moldovan parliament adopt these bills as quickly as possible while taking account of the following proposals aimed at making them clearer and fully compatible with the European Charter of Local Self-Government:

- clarify the terminology used in the bill on the organisation of local and regional authorities, particularly as regards the term “district”, with reference to the opinion set out in the appendix to this draft;
- take account of the opinion on the bill on local government also set out in the appendix, concentrating on the following points:
 - clarifying the functions of communes and municipalities on the one hand and districts on the other to avoid the overlapping of responsibilities;

7.5.4 Recommande au Parlement moldave de procéder à l'adoption du projet de loi sur l'administration territoriale déposé par le Gouvernement.

7.6 *En ce qui concerne la coopération transfrontalière*

7.6.1 Se félicite de la volonté déclarée par les autorités gouvernementales et par les associations des pouvoirs locaux d'encourager la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales;

7.6.2 Recommande aux autorités gouvernementales et parlementaires d'adopter les dispositions nécessaires - soit dans le cadre de la loi générale sur l'autonomie locale, soit par une loi spéciale - fixant le cadre juridique réglant la coopération transfrontalière des collectivités locales et régionales en s'inspirant de la Convention cadre du Conseil de l'Europe et son protocole additionnel.

7.7 *En ce qui concerne les projets de loi sur l'administration publique locale et sur l'Organisation administrative territoriale déposés auprès du Parlement*

7.7.1 Se félicite de la bonne tenue générale du texte qui porte aussi bien sur les collectivités locales que régionales et constitue un pas déterminant vers la constitution d'un cadre institutionnel de l'autonomie locale et régionale conforme aux principes défendus par le Congrès;

7.7.2 Recommande au Parlement moldave de procéder rapidement à l'adoption de ces textes en tenant compte des propositions suivantes visant à les rendre plus clairs et parfaitement compatibles avec la Charte européenne de l'autonomie locale:

- de clarifier la terminologie utilisée dans le projet de loi sur l'organisation administrative territoriale notamment en ce qui concerne le terme de «district» en se référant à l'avis figurant en annexe à ce projet;
- de tenir compte de l'avis sur le projet de loi sur l'administration publique locale figurant également en annexe et en particulier des points suivants:
 - de clarifier les compétences entre communes et municipalités d'une part et districts d'autre part en évitant les chevauchements des responsabilités;

- establishing the right of local authorities to co-operate in accordance with Article 10 of the Charter;
 - restricting the possibility of dissolving local councils, which should only be considered for very serious cases where the council cannot function or is incapable of functioning;
 - confirming supervision over local authorities to a review of lawfulness by doing away with "administrative and budgetary supervision" and above all preventing the authorities from taking account of the "general interest of the citizens", which amounts to supervision of expediency and is therefore contrary to the Charter;
 - seeing to it that the power to appoint and dismiss municipal and district secretaries falls to the local and regional authorities and not the government;
- deleting Section 98, which provides for limits to financial independence, in breach of the Charter;
 - giving details, in Section 88, of the objective criteria to be used to calculate financial transfers to local and regional authorities so as to avoid arbitrary decisions;
 - clarifying the functions of the "administrative commission" referred to in Sections 117 et seq with a view to ensuring that it does not encroach on the powers of regional authorities;
 - deleting Section 121, which states that conflicts between the central authorities and the local and regional authorities shall be settled by the government and is contrary to Article 4.4 of the Charter.

8. *In order to complete the legislative and administrative framework necessary for the development of local and regional self-government*

8.1 Recommends that the Moldovan government and parliament draw up and pass a law on local finances, a law on the property of local and regional authorities, and a law on local government officers.

9. *Regarding the training of local and regional government staff*

9.1 Recommends that the Committee of Ministers release the funds needed to help the Moldovan

- de prévoir le droit des collectivités locales à coopérer en conformité avec l'article 10 de la Charte;
- de rendre plus restrictives les possibilités de destitution des conseils locaux, solution envisageable uniquement pour des cas très graves d'impossibilité ou d'incapacité de fonctionnement;
- à ramener la tutelle sur les collectivités locales à un contrôle de légalité en supprimant les «contrôles administratifs et budgétaires» et surtout la prise en compte par les autorités de contrôle des «intérêts généraux des citoyens», ce qui correspond à un contrôle d'opportunité qui n'est pas admis par la Charte;

- de faire en sorte que la désignation et le pouvoir de destitution du secrétaire communal et du secrétaire de district relèvent des organes de la collectivité territoriale et non du gouvernement;
- de supprimer l'article 98 prévoyant des limites à l'autonomie financière des districts contraires à la Charte;
- de préciser à l'article 88 les critères objectifs pour la fixation des transferts financiers aux collectivités territoriales afin d'éviter l'arbitraire;
- de clarifier les compétences de la «commission administrative» visées aux articles 117 et suivants afin d'éviter qu'elle empiète sur les domaines de compétence des collectivités territoriales;
- de supprimer l'article 121 statuant que les divergences entre les autorités centrales et les collectivités territoriales sont solutionnées par le gouvernement, ce qui est contraire à l'article 4 alinéa 4 de la Charte.

8. *Afin de compléter le cadre législatif et administratif nécessaire au développement de l'autonomie locale et régionale*

8.1 Recommande aux autorités gouvernementales et parlementaires moldaves d'élaborer et d'adopter une loi sur les finances locales, une loi sur la propriété des collectivités territoriales, ainsi qu'une loi sur la fonction publique locale.

9. *En ce qui concerne la formation du personnel local et régional*

9.1 Recommande au Comité des Ministres de libérer les moyens nécessaires pour assister

authorities to set up special training for local and regional government staff with the assistance of ENTO.

10. *Regarding the autonomous region of Gagauzia*

10.1 Welcomes the fact that the new status of the autonomous region of Gagauzia has made a decisive contribution towards settling the political conflict in this region, thanks to the restraint both of the Moldovan authorities and of the regional authorities;

10.2 Considers it necessary for certain provisions of the Statute to be revised, particularly those relating to the definition of the powers and responsibilities of the autonomous region;

10.3 Therefore welcomes the fact that the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission) is working in co-operation with the Congress to provide the Gagauz regional authorities with assistance in drawing up the "Legal Code of Gagauzia" provided for under Article 12 of the statute on the special legal status of Gagauzia.

11. *Regarding the situation in Transnistria*

11.1 Regrets the fact that the 1995 agreement between the Moldovan government and the Prime Minister of the Russian Federation providing for the gradual withdrawal of the Russian 14th Army from Transnistrian territory has not been ratified and implemented so as to enable a fair statute on the autonomy of the Region to be drawn up;

11.2 States its willingness to assist in the drafting of a Statute on autonomy for the Region of Transnistria, once the political situation so permits and provided that the Moldovan authorities so request.

Appendix

Opinion of the two bills of the Republic of Moldova on local and regional self-government

I. Introduction

It would seem that considerable progress has been made since the previous versions of the texts on the organisation of local and regional authorities and on local government were submitted and dealt with in an expert

les autorités moldaves à mettre sur pied une formation spécifique du personnel local et régional avec l'aide de ENTO.

10. *En ce qui concerne la région autonome de Gagauzie*

10.1 Se félicite de ce que le nouveau statut de la région autonome de Gagauzie ait contribué de manière décisive à résoudre les tensions politiques qui s'étaient manifestées dans cette région, grâce à la modération tant des autorités moldaves que des autorités régionales;

10.2 Estime nécessaire que certaines dispositions de Statut, notamment celles relatives à la définition des compétences de la région autonome soient révisées;

10.3 Se félicite par conséquent que la Commission sur la démocratie par le droit (Commission de Venise) accorde son assistance aux autorités régionales de Gagauzie lors de l'élaboration du «Code légal de Gagauzie» prévu à l'article 12 du Statut d'autonomie en coopération avec le Congrès.

11. *En ce qui concerne la situation en Transnistrie*

11.1 Déploie le fait que l'accord de 1995 qui était intervenu entre le gouvernement moldave et le Premier Ministre de la Fédération de Russie prévoyant le retrait progressif de la 14^e Armée du territoire de Transnistrie, n'ait pas été ratifié et mis en œuvre, de manière à permettre la définition d'un statut équitable d'autonomie de la Région,

11.2 Déclare sa disponibilité, une fois que la situation politique le permettrait et si les autorités moldaves en exprimaient le souhait, à prêter son assistance pour la définition d'un Statut d'autonomie de la Région de Transnistrie.

Annexe

Avis sur les deux projets de lois sur l'autonomie locale et régionale de la République de Moldova

I. Introduction

Il apparaît par rapport à la version antérieure des textes sur l'organisation administrative territoriale de la République de Moldova et sur l'administration publique locale qui ont fait l'objet d'un rapport d'experts du

report by the Council of Europe in May 1997 and that many of the observations made at that time have been taken into account. The fact remains that quite important comments still need to be made concerning the latest versions.

II. Opinion on the bill on the organisation of local and regional authorities

The bill on “the organisation of local and regional authorities” is clearly a general text which deals with the various levels of local and regional authority in the Republic of Moldova whereas the bill on “local government” deals with their organisation. The title of the second text should perhaps be amended so as to give a better idea of its content and, in particular, to make it clear that it is complementary to the first bill.

It is regrettable that the concepts used in Moldovan law do not make the necessary clear distinction between decentralised state authorities and entirely self-governing local authorities. The fact that Part XI of the bill on local government also covers arrangements for the “sectors (areas)” when these are clearly local offices of the State authorities (or even subdivisions of the municipalities) reflects this. The concept of “local and regional administrative bodies” used to describe the villages, communes, towns, municipalities and districts does not fully reflect their independence unless this is simply a question of poor translation. The Moldovan authorities might do better to use the term “local authority” so as to avoid any confusion with the local offices of the State authorities. Furthermore, the distinction between villages, communes, towns and municipalities seems to be just as complex as lacking in any real legal effect. It might be suggested therefore that, in order to simplify matters, a single generic term could be used to cover all the basic local authorities.

- Section 2 of the bill, which simply reproduces Article 109 of the Constitution, should be deleted. Moreover, unless there has been an error in the numbering of the Articles of the English version of the Constitution sent to me, I cannot understand why Section 1 does not refer to Article 109 but only to Articles 110 and 111.
- The meaning of Section 7, paragraph 2, according to which “The municipality may include within its structure independent local and regional administrative bodies” is not clear. Unless this stems from a mistake in translation, there is some confusion between Section 7, paragraph 4, under which “Municipalities may be divided into sectors”, and Section 9, paragraph 3, according to which “Districts can be divided into sectors (areas)”. The term «sector» should be reserved for only one of these levels of local authority. Part XI of the local government bill on the “sector or area” only serves to add to the confusion of the reader. What is needed is a clear explanation of what exactly is covered by the notion of a sector.

Conseil de l'Europe rendu en mai 1997 que des progrès significatifs ont été accomplis depuis et que nombre des observations formulées à ce moment ont été prises en compte. Il reste que des remarques assez importantes doivent encore être formulées à propos des derniers projets.

II. Avis sur le projet de loi sur l'organisation administrative territoriale

Le projet «sur l'organisation administrative territoriale» est manifestement un texte général qui organise les différents niveaux de collectivités territoriales de la République moldave, tandis que le projet sur «l'administration publique locale» règle leur organisation. Il apparaît que l'intitulé du second texte devrait être revu de manière à mieux indiquer son contenu, notamment le fait qu'il est complémentaire au premier.

Il est regrettable que les concepts employés en droit moldave ne rendent pas clairement compte de la distinction qu'il y a lieu de faire entre les organes déconcentrés et décentralisés. Le fait que le second projet sur l'administration publique locale règle également en son chapitre XI le sort du «secteur (place)» alors qu'il s'agit dans ce cas manifestement d'une unité de l'administration déconcentrée de l'Etat (voire également d'une division des municipalités) en témoigne. L'idée «d'unités administratives territoriales» employée pour rendre compte des villages, communes, villes, municipalités et districts ne rend pas véritablement compte de leur autonomie, à moins qu'il s'agisse d'une simple question de traduction. On pourrait donc suggérer aux autorités moldaves de recourir plutôt au vocable «collectivité territoriale» afin d'éviter toute confusion avec les unités de l'administration déconcentrée de l'Etat. Par ailleurs, la distinction entre villages, communes, villes et municipalités est aussi complexe que, apparemment, dépourvue de réelle portée sur le plan juridique. On peut donc s'interroger, pour des raisons de facilité, sur la possibilité de ne retenir qu'une seule dénomination générique pour l'ensemble des collectivités de base.

- L'article 2 du texte qui ne fait que répéter le texte de l'article 109 de la Constitution doit être omis. Par ailleurs et sauf erreur dans la numérotation des articles constitutionnels dans la version anglaise dont je dispose, on ne comprend pas pourquoi l'article 1^{er} ne renvoie pas à l'article 109, mais uniquement aux articles 110 et 111.
- Le sens de l'article 7, paragraphe 2 selon lequel «la municipalité peut inclure dans sa structure des unités administratives territoriales autonomes» n'apparaît pas. Sauf s'il s'agit d'une erreur de traduction, une confusion apparaît entre les articles 7, paragraphe 4 selon lequel «les municipalités peuvent être divisées dans des secteurs» et l'article 9, paragraphe 3 selon lequel «les districts peuvent être divisés en secteurs (places)». Le terme secteur devrait être réservé à l'une ou à l'autre de ces divisions territoriales. La confusion du lecteur ne fait que croître avec le chapitre XI consacré «au secteur ou à la place» figurant dans le projet sur l'administration publique locale. Il faut donc préciser ce que recouvre exactement la notion de secteur.

- Section 9, according to which “the district is a local administrative entity made up of villages (communes), towns and municipalities – which are the basic building blocks for the organisation of local and regional authorities in the Republic”, is a particularly muddled clause. It would seem that the district is the second tier of authority in Moldova, falling between the lowest level and the local level. The aforementioned Section raises the question of what autonomy the district has with respect to the basic authorities from which it seems to emanate. Considering that the intention seems to be to make the district an authority in its own right, as confirmed in Section 7 of the local government bill, Section 9 should be amended to state simply in paragraph 2 that the geographical boundaries of districts shall be based on those of villages, communes, towns and municipalities. The same comment can be made regarding Section 10, which is probably intended for Gagauzia; this should be expressly stated to make the text more understandable.
- Assuming that this is not a mistake in translation, a question mark can be put over the use of the term “district” to describe the intermediate tier of local authority. This term is rarely used [at least in French] and evokes [in French] the idea of a decentralised state authority¹; accordingly, the Moldovan authorities could be questioned on the meaning of this term in Moldovan and possibly advised to use the word «region» instead, all the more so because this word is used to describe the elected district authority referred to as “conseil régional” (or regional council) in the French translation of the local government bill.
- Section 16, paragraph 2, which provides that a village can only be described as such if it has a population of 1 000 or more, conflicts with Section 14, paragraph 1 of the local government bill, which states that the local council for places with a population under 1 000 shall have 7 members.

III. Opinion on the local government bill

Right from the outset it should be said that the bill is along the right lines and represents an admirable effort to implement the principles of the European Charter of Local Self-Government. Some provisions, such as Sections 8, paragraph 2, 9 and 86, paragraph 2, are obviously modelled directly on the Charter. The bill covers local and regional self-government quite comprehensively; it is particularly satisfying that it contains provisions relating to property and finance, even though they still have to be supported by further legislation.

1. English translator’s note: The word “district” is more commonly used in English than in French and therefore may not be so entirely inappropriate in an English translation of the bills in question. Nonetheless, even in the English the word “region” may be a better and much clearer solution for all concerned.

- L’article 9 «selon lequel le district est une unité administrative-territoriale constituée de villages (communes), villes et municipalités - unités fondamentales de l’organisation administrative territoriale de la République» est un texte particulièrement confus. Il apparaît que le district constitue le second niveau de collectivités territoriales en Moldova, intermédiaire entre le niveau de base et le niveau local. On peut à la lecture de la disposition précitée se demander quelle est son autonomie face aux collectivités de base dont il semble émaner. Comme l’intention paraît être, ainsi que cela ressort de l’article 7 du projet de loi sur l’administration publique locale, de faire du district une collectivité à part entière, cette disposition doit être revue et se limiter à indiquer au paragraphe 2 que les limites territoriales des districts sont établies à partir de celles des villages, communes, villes et municipalités. Une remarque identique peut-être formulée à propos de L’article 10, lequel traite vraisemblablement de la Gagauzie, ce qui mériterait d’être explicité pour la bonne compréhension du texte.
- Sauf s’il s’agit d’une question de traduction, on peut s’interroger sur l’emploi du terme de «district» pour désigner la collectivité territoriale au niveau intermédiaire. Ce terme peu usité renvoie plutôt à l’idée d’une unité de l’administration déconcentrée de l’Etat; on pourrait donc interroger les autorités moldaves sur le sens de ce terme en langue moldave et éventuellement leur conseiller de recourir plutôt à l’idée de région, d’autant plus que celle-ci est employée à propos des organes du district appelé «conseil régional» dans la traduction française du projet de loi sur l’administration publique locale.
- L’article 16, paragraphe 2 prévoyant qu’un village ne peut être constitué qu’à partir de 1 000 habitants est contradictoire avec l’article 14, paragraphe 1 du projet sur l’administration publique locale prévoyant qu’un conseil local compte 7 membres pour les localités de moins de 1 000 habitants.

III. Avis sur le projet de loi sur l’administration publique locale

On relèvera d’emblée que le projet va dans le bon sens et constitue un effort louable de concrétisation des principes de la Charte européenne de l’autonomie locale. Certaines dispositions, comme les articles 8, paragraphe 2, 9 et 86, paragraphe 2 sont manifestement directement inspirées de la Charte. Le projet de loi règle l’autonomie locale et régionale de manière assez complète; il est notamment heureux qu’il contienne des dispositions relatives à la propriété et au financement, même si ces dernières doivent encore être complétées par d’autres législations.

- Paragraphs 1 and 3 of Section 2, which simply reproduce Article 109 of the Constitution, should be deleted.
- Section 13, paragraph 3 is already covered by Section 9 and should be deleted.
- It should be checked whether the “local council” referred to in Section 6 is the same as the “administrative commission” referred to in Section 117 and, if so, the same terminology should be used if this is not just a translation problem. Furthermore, it is not clear why this provision insists on “co-ordination of the activity of the local councils with a view to providing public services benefiting the region and municipality”, nor exactly what is meant by this: does this mean co-operation between municipalities, or the provision of regional services, bearing in mind that it cannot cover the provision of municipal services, which is of course the responsibility of the municipalities. It is also striking that the bill contains no mention of the right of local authorities to form associations to co-ordinate activities. This represents a shortcoming with respect to the European Charter of Local Self-Government.

Regarding the basic local authorities in particular:

- The attempt to define the functions of the local authorities in the law establishing them should be saluted, because, as the recent work of the group monitoring the implementation of the Charter has shown, this is very rarely done. However, the functions of the basic local authorities and the districts are not always defined clearly enough and, above all, they overlap. For instance, both tiers of local government are responsible for “public hygiene”, “health protection”, “social problems and social welfare centres and institutions” and “social welfare and the upkeep of social welfare and health establishments”. At the very least a clearer distinction should be drawn between the responsibilities of each tier.
- According to Sections 18 and 41, deputy mayors are appointed by the local council on the mayor’s proposal. It should be stipulated whether they must be selected from among the members of the local council or not. Under Section 41, deputy mayors are politically responsible to the council, by contrast with mayors. It should be checked whether the differential system thereby imposed on the local executive is coherent overall.
- It is odd that Section 19 provides on the one hand that the local council elects its chair and on the other that the local council shall be convened by the mayor. It would seem more logical for the council to be convened by its chair so as to emphasise that the chair can act as the counterweight to a directly elected mayor.

- Les paragraphes 1^{er} et 3 de l’article 2 qui ne font que répéter le texte de l’article 109 de la Constitution doivent être omis.
- L’article 13, paragraphe 3 est cependant un doublon par rapport à l’article 9 et devrait donc être omis.
- Il convient de vérifier si le «conseil de l’administration publique» visé à l’article 6 correspond bien à la «commission administrative» visée à l’article 117 et, le cas échéant, d’unifier le vocabulaire employé s’il ne s’agit pas d’un simple problème de traduction. Par ailleurs, on ne voit pas pourquoi on insiste dans cette disposition sur la «coordination de l’activité des conseils locaux en vue de réaliser les services publics à intérêt régional et municipal» ni de quoi il s’agit précisément: coopération entre municipalités, réalisation des services d’intérêt régional, sachant qu’on ne peut viser la réalisation des services d’intérêt municipal qui relève évidemment des municipalités. Il est par ailleurs frappant de constater que le texte ne contient aucune disposition sur le droit des collectivités de s’associer entre elles pour coopérer, ce qui constitue une lacune par rapport à la Charte européenne de l’autonomie locale.

En ce qui concerne les collectivités de base en particulier:

- L’effort visant à préciser les compétences des collectivités territoriales dans leur loi organique mérite d’être salué, car il est rarement entrepris ainsi que cela ressort des derniers travaux menés par le groupe de suivi de l’application de la charte locale. Les compétences des collectivités de base et celles des districts ne sont cependant pas toujours définies de manière suffisamment précises et, surtout, elles se chevauchent, par exemple pour ce qui est de «l’hygiène publique» et de «la protection de la santé», «des problèmes sociaux, y compris les centres et institutions d’assistance sociale» et de «l’assistance sociale et de l’entretien des institutions sanitaires et sociales». Il faut à tout le moins mieux les délimiter les unes par rapport aux autres.
- Les vice-maires sont, d’après les articles 18 et 41, désignés par le conseil local sur proposition du maire. Il conviendrait d’indiquer s’ils doivent ou non être désignés parmi les membres du conseil local. En vertu de l’article 41, les vice-maires sont politiquement responsables devant le conseil, à la différence du maire. Il convient de vérifier si le régime différencié qui est ainsi prévu pour les membres de l’exécutif local est globalement cohérent.
- Il est curieux que l’article 19 prévoit d’une part que le conseil local élit son président, d’autre part que le conseil local soit convoqué par le maire. Il paraît plus logique que le conseil soit convoqué par son président de manière à souligner que celui-ci peut jouer un rôle de contre-pouvoir face à un maire directement élu.

- The bill does not make it clear whether the mayor is directly elected by the people. This point should be clarified.
- Paragraph 2 of Section 24 requires that a 2/3 majority be achieved for certain decisions to be taken, assuming that this is not just simply a rule concerning a quorum. Attention should be paid to this issue because it may cause certain impediments which could hinder the smooth running of the local authority.
- It should be ascertained whether the time-limit stipulated in Sections 21, paragraph 5, and 30 paragraph 5, does in fact apply to the notification of elections and not just to the decision taken on the matter.
- The bill contains many detailed provisions on the forms of direct supervision over the members of local councils. Section 30 is particularly important in this respect. Paragraph 1 should only allow the dissolution of the council in very serious cases and should not establish the right to suspend its activities. It is particularly important to do away with any penalty imposed on councils in the event of an abuse of authority. Moreover, since the scrutiny of local and regional authorities is supposed to be confined to lawfulness, we cannot see how a court could be bound to set aside a decision on the ground that it was «not in keeping with the overall interests of the village, commune, town or municipality”. Likewise, the possibility provided for in paragraph 6 of dismissing a councillor if he or she “violates the constitution or other rules, goes against the interests of the local authority or takes part in unconstitutional activities” should be withdrawn even though confirmation by a court is required. As in Section 43 on the mayor, the rule should cover only the most serious cases.
- There are just as many provisions relating to the supervision of decisions. Sections 26, paragraphs 2, 30, 109, 111b and, above all, 112 stipulate that this supervision is carried out by the courts at the request of the prefect. A more appropriate solution may be to entrust administrative supervision of the local authorities to the prefects, limiting this strictly, as stipulated in the Charter, to a review of lawfulness, combined with a special right of appeal to the courts for the local authorities. In addition to this, the notion of “administrative and budgetary supervision” used in Section 111.i. is too vague and should be clarified, particularly as regards how it differs from the review of lawfulness. Likewise, the meaning and scope of Section 123 should be clarified as regards the “supervision of the performance of the mayor’s duties”.
- The meaning of Section 38.i. should be clarified in the light of Section 49.
- Il ne ressort pas assez clairement du projet de loi si le maire est bien directement élu par la population. Ce point devrait être éclairci.
- L’article 24 requiert en son paragraphe 2 une majorité des 2/3 pour la prise de certaines décisions, à moins qu’il ne s’agisse d’une simple règle de quorum. Il convient d’y être attentif car cela peut générer certains blocages préjudiciables à la gestion de la commune.
- Il conviendrait à l’article 21, paragraphe 5 ainsi qu’à l’article 30, paragraphe 5 de s’assurer que le délai prévu vaut véritablement pour la convocation des élections et non pas seulement pour ce qui concerne la prise d’une décision à ce sujet.
- Les dispositions relatives à des formes de contrôle pesant directement sur les personnes qui composent les organes locaux sont assez nombreuses et détaillées. L’article 30 est à cet égard particulièrement important. Le paragraphe 1^{er} devrait ne permettre que la dissolution du conseil dans les cas graves et non une possibilité de suspension de ses activités. Il convient notamment de supprimer toute sanction pesant sur le conseil en tant que tel en cas d’excès de compétences. Par ailleurs, comme le contrôle qui trouve à s’exercer sur les collectivités territoriales est de pure légalité, on ne voit pas comment une juridiction pourrait être amenée à annuler une décision pour «le fait qu’elle ne correspondrait pas aux intérêts généraux du village, de la commune, de la ville ou de la municipalité». De même, il convient au paragraphe 6 de supprimer la possibilité de destitution d’un conseiller si celui-ci «enfreint la constitution, autres actes ou intérêts de la collectivité locale ou participe aux activités des organes anticonstitutionnels» malgré l’exigence de confirmation par une juridiction. Il conviendrait de ne viser, comme à l’article 43 pour ce qui concerne le maire, que les cas les plus graves.
- Les dispositions relatives aux contrôles des actes sont tout aussi nombreuses. Il ressort des articles 26, paragraphes 2, 30, 109, 111b et surtout 112 que ce contrôle est effectué par des juridictions à la demande du préfet. Une meilleure solution peut être de confier l’exercice du contrôle administratif sur les collectivités locales aux préfets en le limitant strictement, comme c’est prévu, à un contrôle de légalité et en l’assortissant d’une voie de recours juridictionnelle spécialement organisée à l’attention des collectivités territoriales. Par ailleurs, la notion de «contrôle administratif et budgétaire» employée à l’article 111.i. est trop vague et doit être précisée, notamment pour ce qui est de la différence avec le contrôle de légalité, de même que le sens et la portée de l’article 123 doivent être explicités pour ce qui est du «contrôle sur la réalisation des fonctions du maire».
- Le sens de l’article 38.i. devrait être précisé par rapport à l’article 49.

- The status and the means of appointment of the local or municipal secretary should be reviewed on the basis of the fundamental principle that this senior official is indeed an organ of the local authority and that he or she should therefore be appointed and, where appropriate, dismissed by the local authority, even if it means that he or she has a status governed by the central authorities and the right to appropriate means of appeal.

Regarding districts in particular:

Generally speaking, we can only congratulate the Moldovan authorities on their decision to establish strong regional authorities, which represents a major step forward in view of the present situation of the districts. Particular emphasis should be placed on the fact that the future regions will have their own assembly and a genuine executive body (the chair of the regional council and the standing committee), since the role of the prefect in the running of the regions will be strictly limited. Section 109, paragraph 2 usefully stipulates that “there shall be no subordinate relationship between the heads of the state authorities (the prefects) on one hand and the local and regional councils and the municipality of Chisinau on the other”. Section 61 simply provides that “the head of the state authorities (the prefect) may attend the sessions of the standing committee”. Provided that it is clear that the prefect is not entitled to vote at these sessions, this provision does not undermine the autonomy of the region. However, it could be argued that the existence of a district administrative commission is enough to ensure that there is co-ordination between the state authorities and the districts.

- It is not clear why Section 55 insists on “the co-ordination of the activity of village (or communal) councils with a view to providing public services benefiting the region”, nor exactly what is meant by this: does this mean co-operation between municipalities, or the provision of regional services, bearing in mind that it cannot cover the provision of municipal services, which is of course the responsibility of the municipalities? This provision should include a clause giving overall powers to the districts in line with the draft European Charter of Regional Self-Government.
- The existence of a secretary at district level prompts the same comments as that of a secretary at local level.
- Section 66 calls for the same comments as Section 30.
- It is essential for Section 88 on financial transfers to the regions and local authorities to state explicitly that these must be carried out according to a number of objective criteria so as to remove any element of arbitrariness in the distribution of funds. Explanations should also be sought regarding the precise meaning of this provision.
- Section 93, paragraph 2 requires an explanation.

- Le mode de désignation et la qualité du secrétaire communal ou municipal doivent être revus en partant du principe essentiel que ce haut fonctionnaire est bien un organe de la commune et qu’il doit en conséquence être désigné et, le cas échéant, destitué par la commune, quitte à ce qu’il bénéficie d’un statut réglé par le pouvoir central et de possibilités de recours adéquates.

En ce qui concerne les districts en particulier:

De manière générale, on ne peut que féliciter les autorités moldaves d’avoir décidé d’établir des régions fortes, ce qui constitue un progrès considérable par rapport à la situation actuelle des districts. On insistera en particulier sur le fait que les régions prévues seront dotées d’une assemblée et d’un véritable organe exécutif (le président du conseil régional et le bureau permanent), le rôle du préfet étant fort limité dans l’administration de la région. L’article 109, paragraphe 2 précise utilement «qu’il n’existe aucun rapport de subordination entre les chefs des administrations d’Etat (préfets) d’un côté, et les conseils locaux, régionaux et de la municipalité de Chisinau». L’article 61 prévoit simplement que «le chef de l’administration d’Etat (le préfet) peut assister aux sessions du bureau permanent». S’il est clair qu’il n’y détient pas une voix délibérative, cette disposition ne porte pas atteinte à l’autonomie de la région. On peut cependant se demander si l’existence de la commission administrative de district n’est pas suffisante pour assurer la coordination entre l’administration déconcentrée de l’Etat et les districts.

- On ne voit pas pourquoi on insiste à l’article 55 sur «la coordination de l’activité des conseils des villages (communes) en vue de réaliser les services publics à intérêt régional», ni de quoi il s’agit précisément: coopération entre municipalités ou réalisation des services d’intérêt régional, sachant qu’on ne peut viser la réalisation des services d’intérêt municipal qui relève évidemment des municipalités. Il paraît nécessaire d’établir dans cette disposition une clause de compétence générale en faveur des districts dans la ligne du projet de charte européenne de l’autonomie régionale.
- L’existence au sein du district d’un secrétaire appelle les mêmes remarques que le secrétaire au niveau des collectivités de base.
- L’article 66 appelle les mêmes remarques que l’article 30.
- Il est indispensable que l’article 88 relatif aux transferts financiers vers les régions et communes indique explicitement que ceux-ci doivent s’effectuer en fonction d’un certain nombre de critères objectifs de manière à supprimer tout arbitraire dans leur répartition. Il faudrait également obtenir des explications sur le sens précis de cette disposition.
- L’article 93, paragraphe 2 nécessite une explication.

-
- Section 98 should probably be deleted. It is impossible to force the local authorities to adapt their own budget to fit in with the state budget without seriously undermining local self-government.
 - The concept and the exact role of the “administrative commission” referred to in Section 117 et seq should be clarified. With respect to the local and regional authorities, this should only be a coordinating body, for it cannot take any binding decision concerning their activities without undermining their autonomy. Section 121, which states that “conflicts between the central authorities and the local and regional authorities shall be settled by the government”, is not admissible.
 - Care should be taken to ensure that the personal legal liability of local representatives (including civil liability) provided for in Section 132 does not prevent them from performing their duties freely. The law should also provide for a form of direct liability for local authorities as legal entities.
- L'article 98 devrait vraisemblablement être supprimé. On ne peut, sans violer gravement l'autonomie locale, forcer les collectivités territoriales à adapter leur propre budget en fonction du budget de l'Etat.
 - La conception et le rôle exact de la «Commission administrative» visée aux articles 117 et suivants doivent être explicités. Pour ce qui est des collectivités locales et régionales, il ne peut s'agir que d'un organe de concertation et de coordination ne pouvant prendre à leur égard aucune décision contraignante sans porter atteinte à leur autonomie. L'article 121 selon lequel «les divergences entre les autorités centrales et les collectivités territoriales sont solutionnées par le gouvernement» n'est pas admissible.
 - Il faut être attentif au fait que la mise en cause de la responsabilité personnelle des mandataires locaux (notamment sur le plan civil) prévue à l'article 132 ne peut pas porter atteinte au libre exercice de leur mandat et qu'il doit aussi exister une forme de responsabilité directe des collectivités territoriales en tant que personnes juridiques.