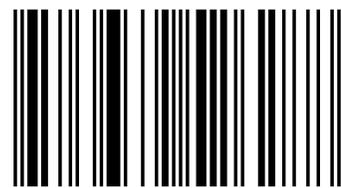


Ce volume contient certains travaux présentés à la conférence internationale intitulée „ L'organisation de l'administration publique locale en République de Moldavie à la lumière des expériences et des pratiques publiques locales en Europe”. Cette manifestation scientifique a été organisée le 6 Octobre 2015, à Chişinău, par l'Institut des Sciences Administratives de la République de Moldavie (ISAM), en commun avec des partenaires nationaux et internationaux et elle a réuni des spécialistes de la République de Moldavie, de Roumanie et de France. Les thèmes abordés visent la qualité et l'efficacité des normes juridiques ayant comme objet l'administration publique, l'autonomie locale et financière, le contrôle administratif, la décentralisation, les services publics locaux, le développement durable et la coopération intercommunautaire, la modernisation de l'administration et l'intégration européenne. Les contributions qui font partie de ce volume ont comme but le développement des sciences administratives et de bonnes pratiques de gouvernance locale dans les états européens.



Maria Orlov, docteur en droit, maître de conférences, coordinateur de recherche à l'Institut de Recherches Juridiques et Politiques de l'Académie des Sciences de Moldavie, Président de l'ISAM, éditeur du „Cahier Scientifique” de l'ISAM, auteur des cours - „Droit Administratif” et „Cours de contentieux administratif”, membre du réseau OLA-Europe.



978-3-639-52628-8

Le gouvernement local en Moldavie

Orlov

**EUE** ÉDITIONS  
UNIVERSITAIRES  
EUROPÉENNES



Maria Orlov

# L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie

**Maria Orlov**

**L'organisation de l'administration publique locale en Moldavie**



**Maria Orlov**

**L'organisation de l'administration  
publique locale en Moldavie**

**Éditions universitaires européennes**

## **Impressum / Mentions légales**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle in diesem Buch genannten Marken und Produktnamen unterliegen warenzeichen-, marken- oder patentrechtlichem Schutz bzw. sind Warenzeichen oder eingetragene Warenzeichen der jeweiligen Inhaber. Die Wiedergabe von Marken, Produktnamen, Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen u.s.w. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutzgesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Information bibliographique publiée par la Deutsche Nationalbibliothek: La Deutsche Nationalbibliothek inscrit cette publication à la Deutsche Nationalbibliografie; des données bibliographiques détaillées sont disponibles sur internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Toutes marques et noms de produits mentionnés dans ce livre demeurent sous la protection des marques, des marques déposées et des brevets, et sont des marques ou des marques déposées de leurs détenteurs respectifs. L'utilisation des marques, noms de produits, noms communs, noms commerciaux, descriptions de produits, etc, même sans qu'ils soient mentionnés de façon particulière dans ce livre ne signifie en aucune façon que ces noms peuvent être utilisés sans restriction à l'égard de la législation pour la protection des marques et des marques déposées et pourraient donc être utilisés par quiconque.

Coverbild / Photo de couverture: [www.ingimage.com](http://www.ingimage.com)

Verlag / Editeur:

Éditions universitaires européennes

ist ein Imprint der / est une marque déposée de

OmniScriptum GmbH & Co. KG

Bahnhofstraße 28, 66111 Saarbrücken, Deutschland / Allemagne

Email: [info@omniscryptum.com](mailto:info@omniscryptum.com)

Herstellung: siehe letzte Seite /

Impression: voir la dernière page

**ISBN: 978-3-639-52628-8**

Copyright / Droit d'auteur © Maria Orlov

Copyright / Droit d'auteur © 2016 OmniScriptum GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. / Tous droits réservés. Saarbrücken 2016



**INSTITUT DES SCIENCES ADMINISTRATIVES  
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDAVIE**

MD 2075, str. Nicolae Milescu – Spătaru, 23/55, Chişinău

Tel. 373-22-484615, E-mail: [isamd\\_2006@yahoo.com](mailto:isamd_2006@yahoo.com),

[orlovmg@yahoo.fr](mailto:orlovmg@yahoo.fr)

Web: <http://www.isam.fd.md>

Ce volume constitue une Edition spéciale du Cahier Scientifique de l'ISAM, qui contient certains travaux présentés à la conférence internationale (session des communications scientifiques), à Chişinău, République de Moldavie, le 6 octobre, 2015

***L'organisation de l'administration publique locale en République de Moldavie à la lumière des expériences et des pratiques publiques locales en Europe***

**Organisée par :**

*L'Institut des Sciences Administratives de la République de Moldavie (ISAM)<sup>1</sup>*

*L'Institut de Recherches Juridiques et Politiques de l'Académie des Sciences de Moldavie (IRJP)*

*OLA - Observatory on Local Autonomy*

*L'Institut des Sciences Administratives «Paul Negulescu» de Roumanie*

**Avec la participation de:**

*AUF- L'Agence universitaire de la Francophonie (BECO, Chişinău)*

**Coordinateur principale:**

**Maria ORLOV**, *Président de l'ISAM*

**Coordinateurs :**

**Radu CARP**, *Université de Bucarest, Roumanie*

**Crina Mihaela VERGA**, *Université « Mihail Kogălniceanu », Iaşi, Roumanie*

**Comité de rédaction:**

**Vlad CANȚÎR**, *Académie d'Administration Publique, République de Moldavie*

**Vasile CONSTANTINOV**, *Université des Etudes Appliquées de la Moldavie*

**Verginia VEDINAŞ**, *Université de Bucarest, Roumanie*

**Maria URECHE**, *Université « 1 Decembrie 1918 », Alba Iulia, Roumanie*

---

<sup>1</sup> **Note :** C'est la septième édition des sessions de communications scientifiques organisée par l'Institut des Sciences Administratives de la République de Moldavie. Les matériaux des conférences internationales précédentes, organisées par l'ISAM (Cahiers Scientifiques) sont exposés, en format PDF, sur le site [www.isam.fd.md](http://www.isam.fd.md)

## TABLE DES MATIERES

### **Maria ORLOV**

*Les perspectives de révision, d'ajustement et de simplification des normes juridiques concernant l'activité de l'administration publique. .... 9*

### **Verginia VEDINAŞ**

*Mutations législatives et institutionnelles dans l'administration publique en Roumanie ..... 20*

### **Carolina SMOCHINĂ, Andrei SMOCHINĂ**

*Principes constitutionnels concernant le développement administratif-territorial de la République de Moldavie ..... 27*

### **Radu CARP**

*L'insolvabilité des unités administratives locales - les principes du droit public sont-ils totalement compatibles avec les exigences d'un management efficace ? ..... 37*

### **Iurie TAP**

*L'administration publique de la République de Moldavie dans le contexte de la décentralisation ..... 44*

### **Tatiana SAPTEFRATI, Vlad CANTIR**

*La décentralisation et le développement régional - priorités pour la modernisation de l'administration publique locale dans la République de Moldavie ..... 49*

### **Andra Karla SIENERTH**

*Les implications de l'intégration européenne sur le processus de régionalisation en Roumanie ..... 59*

### **Natalia SAITARLI**

*La modernisation de l'administration publique locale de la République de Moldavie dans la perspective de l'intégration européenne ..... 68*

### **Emilia Lucia CĂTANĂ**

*The legal regime of the conflict of interests in the matter of the Romanian public authorities with competence in the management of European funds..... 76*

### **Veaceslav BULAT**

*Mécanismes d'incitation financière de la Coopération intercommunale et spécificités de leur application dans la République de Moldavie..... 88*

### **Crina VERGA**

*Le développement communautaire durable en Roumanie ..... 102*

### **Maria URECHE**

*Administrative support for community - some experiences of the Intercommunity Development Association Stremţ- Râmeţ, Alba county, Romania ..... 117*

<b>Andrei GUȘTIUC, Natalia TÎLTU.</b>	
<i>L'autonomie financière-fiscale et la cohérence des politiques gouvernementales centrales vis-à-vis d'administrations locales.....</i>	<i>125</i>
<b>Mariana ODAINIC</b>	
<i>Reconsidération de l'impôt immobilier en tant que facteur activateur de l'autonomie financière locale .....</i>	<i>143</i>
<b>Vlad Dan OANEA</b>	
<i>L'impact du contrôle administratif sur l'autonomie locale.....</i>	<i>159</i>
<b>Liliana BELECCIU</b>	
<i>Politiques publiques pour le développement des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement en termes de l'autonomie locale en République de Moldova.....</i>	<i>168</i>
<b>Vasile CONSTANTINOV</b>	
<i>Le E-gouvernement au niveau local et régional dans la République de Moldavie. L'utilisation des systèmes informationnels automatisés pour la prestation des services de protection sociale de la population.....</i>	<i>178</i>
<b>Ioan ZONGA</b>	
<i>L'implication des autorités locales de la Roumanie dans l'intégration des personnes ayant la protection internationale .....</i>	<i>187</i>
<b>Laurențiu VEDINAȘ</b>	
<i>The role of local police in the rule of law.....</i>	<i>210</i>

## AVANT-PROPOS

La coopération entre l'Institut des Sciences Administratives de la République de Moldavie (ISAM) et l'Institut des Sciences Administratives de la Roumanie (ISAR) "Paul Negulescu" est le résultat de l'appartenance du professeur Maria Orlov à ces deux institutions. Maria Orlov a été et reste encore le représentant des générations des juristes qui, au début des années 1990, ont élevé l'héritage, d'entre les deux guerres, de la pensée du droit public roumain. Le droit constitutionnel et, dans une moindre mesure, le droit administratif ont été la cible favorite de l'ancien régime communiste. On essayait constamment à idéologiser ces disciplines, à les éloigner de leur vrai contenu, à cacher les contributions des auteurs roumains qui, à la manière de Paul Negulescu, se sont manifestés avant la période communiste.

Le professeur Tudor Drăganu a établi un pont entre la période d'entre les deux guerres, époque communiste où il a soutenu constamment la nécessité du droit administratif et la période post-communiste où il a apporté une contribution inestimable au développement du droit public. L'idée de renouvellement de la tradition d'entre les deux guerres a apparu spontanément. On doit mentionner que l'ancien ISAR a été fondé en 1925, par le professeur Paul Negulescu. Il y a réalisé une activité scientifique impressionnante. Cette implication manifeste a déterminé, en 1928, par loi, l'attribution à cette institution de la qualité statutaire „d'établissement d'utilité publique". L'ISAR a été aussi, en 1930, membre fondateur de l'Institut International des Sciences Administratives, ayant le siège à Bruxelles.

Maria Orlov, brillante ancienne doctorante du professeur Tudor Drăganu, a été parmi les personnes qui ont participé, dès le début, aux activités de l'ISAR "Paul Negulescu". Contrairement à son correspondant d'entre les deux guerres, le nouveau ISAR a commencé ses activités à Sibiu. Il était nécessaire de montrer l'intérêt des juristes de la République de Moldavie pour le droit administratif, beaucoup d'entre eux ayant, comme Maria Orlov, des études spécialisées en Roumanie. Ainsi, l'idée de l'ISAM, frère de l'ISAR "Paul Negulescu", est née. Les deux institutions se sont développées parallèlement et elles ont réussi à organiser, presque chaque année, des sessions des communications scientifiques. En 2015, la septième édition des sessions d'ISAM a été organisée à Chişinău, ayant comme thème : l'administration publique locale. C'était l'occasion de faire la jonction entre l'ISAR et l'ISAM, d'une part, et OLA (*Observatory on Local Autonomy*), d'autre part, étant donné le fait que beaucoup de membres de ces deux instituts ont participé plusieurs fois aux activités d'OLA.

Nombreux auteurs, juristes et experts en sciences administratives ou politiques, ont débattu à Chişinău, sous l'égide de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), les problèmes de l'administration locale en Roumanie et dans la République de Moldavie. Faute de tentatives de réformes dans ce domaine, après une série d'échecs concernant la révision de la Constitution ou de certaines lois, en Roumanie et dans la République de Moldavie, les débats se sont ciblés sur les aspects financiers de la décentralisation, sur l'absorption, au niveau local, des fonds structurels européennes ou sur l'informatisation de l'administration publique locale.

Il paraît que le temps des débats sur les grandes réformes de l'administration publique locale est déjà histoire. Le cadre actuel normatif des deux pays, concernant ce domaine, est perfectible, mais, par manque de propositions concrètes et de volonté politique, la discussion est limitée. La Roumanie ne peut pas absorber, d'une manière efficace, les fonds structurels européens, ayant le fondement d'une structure administrative qui date de 1968. La République de Moldavie n'a pas une autorité complète sur son territoire, reconnu du point de vue du droit international, grâce au régime séparatiste, établi en 1992, dans la région transnistrienne. D'une manière paradoxale, ces problèmes, qui sont les prémisses de toute discussion sur le mode de repenser le fonctionnement de l'administration publique locale, ne sont pas traités dans cet ouvrage. Les auteurs des textes inclus connaissent très bien ces prémisses, mais leur but est d'offrir des solutions qui peuvent être appliquées. Ces solutions sont exprimées par des auteurs, dont la contribution notoire est validée sur le plan international. Plusieurs textes de cet ouvrage ne se résument pas à analyser le cadre normatif existant, mais ils offrent des solutions concrètes pour débloquer quelques dysfonctionnements de l'administration publique locale des deux pays.

Les contenus de ces textes m'ont déterminé de poser, d'une manière ouverte, plusieurs questions légitimes: dans quelle mesure le modèle d'organisation de l'administration publique locale de la République de Moldavie a été marqué par celui de la Roumanie ou par les expériences des autres pays, en quoi consiste l'originalité de cette création, quelle est le héritage historique des années 1812, 1918 et 1940 et qu'est-ce qu'on a gardé du modèle d'administration de l'Union Soviétique. Ceci peut constituer le sujet des débats d'une future session des communications scientifiques de l'ISAM et, également, un thème de réflexion au niveau d'OLA. Le cadre d'analyse utilisé dans le cas de la République de Moldavie peut être appliqué aux autres pays qui ont bâti leurs administrations publiques locales sur les traditions historiques, en combinant ces traditions avec les bonnes pratiques.

La qualité scientifique des textes de cet ouvrage est incontestable et montre combien l'étude de l'administration publique dans les deux pays a avancé les dernières années, en se rattachant au débat européen. Le fait qu'un ouvrage en français, entièrement dédié à l'administration publique locale, ayant des auteurs de la Roumanie et de la République de Moldavie, a été possible, prouve la capacité viable des ressources francophones, de haute qualité, d'expertiser un domaine qui se développe, même si ceux qui sont responsables de l'administration ne sont pas toujours intéressés d'avoir un dialogue avec la communauté scientifique.

Radu CARP

Professeur à la Faculté des Sciences Politiques

Directeur de l'Ecole Doctorale en Sciences Politiques de l'Université de Bucarest

Directeur E.MA, membre du Comité Exécutif EIUC

Membre du réseau scientifique OLA

## PREFACE

La République de Moldavie, en tant qu'état indépendant, est formée après la chute du système de l'URSS. Les principaux actes de constitution ont été : La Déclaration de Souveraineté du 23.06.1990 et la Déclaration d'Indépendance du 27.08 1991.

L'édification de l'état de droit et l'implémentation des principes de la démocratie ont été difficiles dans notre pays, après un demi-siècle de verticalité rigide du pouvoir, après une gouvernance locale dictée par un seul centre, après un style de commande exagérée, qui exclut irréversiblement toute interprétation ou créativité de la part des acteurs impliqués dans la gouvernance.

A présent, on peut dire qu'on a dépassé les étapes les plus difficiles de consolidation de la structure étatique, grâce à l'effort, parfois incohérent, de la classe politique et à la nouvelle génération de gens qui s'est maturée durant l'époque. Ils ont senti et vu la démocratie avec toutes ses différences. En plus, ils ont fait des études modernes dans le pays et à l'étranger, ils ont eu la possibilité d'apprendre la théorie et la pratique de la bonne gouvernance. Ce fait a fortifié sensiblement la prestation des services et la qualité de la gouvernance au niveau central et local dans notre pays. Dans le cadre de ce décor de la vie sociale, en 2006, on a créé l'Association non-gouvernementale « Institut de Sciences Administratives de la République de Moldavie » (ISAM) qui a pour but de: *„Soutenir l'Administration publique en vue de promouvoir la réforme et assurer sa modernisation au niveau central autant qu'au niveau local dans le contexte de l'intégration de la République de Moldavie dans les structures européennes par le renforcement et l'élargissement de la participation de la société au processus de prise des décisions et au dialogue constructif entre l'administration publique et la société civile, du fait de son caractère professionnel et de son but idéal qui correspond aux intérêts généraux de la société en offrant des possibilités de développement professionnel aux fonctionnaires de l'administration publique”.*

Pour réaliser ce but l'ISAM a organisé plusieurs conférences (sessions de communications scientifiques) où l'on a discuté les bonnes pratiques de la gouvernance ensemble avec représentants de l'ambiance académique et les praticiens de la gouvernance au niveau de pays et à l'étranger.

Ce travail, que nous proposons au public, est une partie de ces rapports, présentés dans le cadre de la VII édition des conférences organisées par ISAM, le 6 octobre 2015.

Nous espérons que la lecture de ce volume donnera plus d'image à la République de Moldavie et un minimum d'information sur la gouvernance locale de notre pays.

**Maria ORLOV**

Dr., maître de conf., Président de l'ISAM

# CERTAINES PERSPECTIVES DE REVISION, AJUSTEMENT, SIMPLIFICATION ET SYSTEMATISATION DES NORMES JURIDIQUES DANS LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**Maria ORLOV,**

Dr., maître de conf., Université d'Etat "Alecus Russo" de Balti,  
Institut des Recherches Juridiques et Politiques de l'Academie des Sciences de  
Moldavie,  
Président de l'Association «Institut de Sciences Administratives de la  
République de Moldavie»,  
Email : [orlovmg@yahoo.fr](mailto:orlovmg@yahoo.fr)

## Summary

*The review of rules from the administrative field aims the simplification and harmonization of public administration activity, so that it can fully meet the needs of the community.*

*In addition, the modernization of the regulatory framework in order to achieve the democratic reforms and to adjust the national legislation to the community legislation, are important conditions for European integration undertaken by Republic of Moldova by signing the Association Agreement between European Union and Republic of Moldova in June 2014. One of the most important commitments that are contained in this Agreement is: the further reform of public administration. The reform, which will ensure the modernization and development of an efficient and accountable public administration that will guarantee the proper functioning of all public institutions in order to provide quality services to the entire population.*

*In this paper we will show the situation of existing legal regulations in public administration field and what are the prospects for their modernization, in order to ensure the good governance.*

**Keywords:** review, modernization, systematization, coding, administrative field, legislative inflation

## Résumé

*La révision des normes du domaine administratif a pour but la simplification et l'armonisation de l'activité de l'administration publique, de la*

*la manière que celle-ci puisse satisfaire pleinement les nécessités de la communauté.*

*En plus, la modernisation du cadre normatif a pour but la réalisation des réformes administratives et l'ajustement de la de la législation nationale à la celle communautaire sont des conditions importantes de l'intégration européenne, assumées par la République de Moldavie par la signature de l'Accord d'Association RM-UE, en juin 2014.*

*Ainsi, un des plus importants engagements est: la prolongation de la réforme de l'administration publique. La réforme qui va assurer la modernisation et le développement d'une administration publique efficiente et responsable qui garantirait le bon fonctionnement de toutes les institutions publiques en vue d'offrir des services de qualité à la population.*

*Dans cet ouvrage nous allons exposer la situation des réglementations juridiques existentes dans le domaine de l'administration publique et les perspectives de leur modernisation en vue d'assurer la bonne gouvernance.*

**Mots clé:** *révision, modernisation, systématisation, codification, domaine administratif, inflation législative.*

## **1. Certains arguments justificatifs de la modernisation des normes juridiques de réglementation de l'administration publique.**

En vue de réaliser la mission de base, d'une manière efficiente maximale, l'administration publique des états démocratiques est en transformation permanente, en modernisation et en réforme. Cette mission est à servir pleinement son peuple et assurer une vie décente à tous les membres de la communauté. Une vie décente signifie le minimum d'existence, assuré par l'état, qui permet le développement de la personnalité humaine, stipulation ponctuelle de la Constitution de la République de Moldavie<sup>1</sup>.

Chaque état a son spécifique d'organisation administrative, basé sur la tradition, la culture, l'histoire, le niveau de formation professionnelle et de culture politique des gouvernants. Ainsi, la qualité de la gouvernance et les instruments utilisés dans la procédure de solutionner les problèmes de la société diffèrent d'un état à l'autre. Il existe, en même temps, des principes et des pratiques communes qui sont à la base d'une bonne gouvernance. De ce point de vue, l'échange d'expérience entre les états et les représentants de leurs administrations publiques et du milieu académique est très utile, ayant le but d'y identifier et utiliser les pratiques de succès. Ceci conduira, avec certitude, à

---

<sup>1</sup> Art. 1 et 47, de la Constitution de la République de Moldavie, du 29.07.1994, Publicat : 18.08.1994 , Journal Officiel Nr.1, art. Nr : 1, entrée en vigueur: 27.08.1994

la modernisation de l'administration publique de tout état et évitera les erreurs et les pratiques inefficaces.

Parmi les multiples principes de la bonne gouvernance il est à mentionner celui de la continuité et de l'abordabilité constructive des programmes démarrés par les gouvernements antérieurs. Or, cette continuité manque chez nous, tant au niveau d'administration centrale qu'au niveau local. Par exemple, presque chaque nouveau gouvernement a essayé de faire des réformes dans le domaine de l'administration publique locale, de la sorte qu'on a, en ce moment, un système administratif détérioré, une agglomération exagérée de réglementations juridiques et d'attributions accordées aux autorités publiques locales. Plusieurs d'entre elles ne sont pas réalisables, à cause de manque d'instruments et de moyens financiers correspondants.<sup>1</sup>

Tout cela confirme, une fois de plus, la nécessité de modernisation et de simplification du cadre juridique et du système administratif du notre pays.

La préoccupation pour la simplification du droit s'est manifestée d'une manière permanente. Mais, ce problème est devenu aujourd'hui très actuel, puisque tous les états modernes connaissent ce phénomène nommé « inflation législative », autrement dit une multitude non contrôlée de réglementations juridiques. Selon certains auteurs, la créativité législative excessive des dernières décennies a déterminé la perte du caractère de permanence et de généralité de la loi, celui devenant un instrument politique et non pas l'expression d'une règle de droit<sup>2</sup>.

Une telle créativité, qui se manifeste par l'excès de réglementations mal systématisées, par parallélismes et confusions, affecte sensiblement l'applicabilité du système de droit et le fonctionnement d'une bonne gouvernance. En plus, notre parlement a transformé les lois, ensemble de règles de conduite, en véritables traités de droit, avec des définitions et principes, sur les multiples pages du texte de la loi. Dans agglomération de textes, il est difficile à identifier la règle (la conduite), que la loi t'oblige à respecter et quelles sont les conséquences ou la responsabilité si on viole cette conduite.

Dans une telle agglomération confuse de la législation il est difficile à assurer la légalité dans l'administration publique et dans la société en général. Ainsi, on compromet tout le processus d'édification de l'état de droit. La solution qui s'impose est d'adopter un plan d'activités concrètes de révision et

---

<sup>1</sup> Voir : Maria Orlov, *Le pouvoir local en République de Moldavie*, La gouvernance locale dans les États-membres de l'Union européenne, OLA (Observatory on Local Autonomy), <http://www.ola-europe.com/organisation/reseau-europeen/>

<sup>2</sup> Caroline-Gau-Cabéé, *Dimension historique de la simplification. Qu'en est-il la simplification du droit*, LGDJ, 2010, p. 18

de modernisation du cadre normatif de notre pays, en vue d'éliminer les insuffisances mentionnées.

## **2. Perspectives de modernisation de la législation de la République de Moldavie**

Toute société moderne doit se baser sur un système législatif stable, unitaire, cohérent et corrélé avec les relations sociales existantes. Ceci est, en particulier, relevant pour les états post-communistes qui ont changé le régime totalitaire à un régime démocratique. La République de Moldavie est justement dans cette situation qui, durant les 25 ans d'existence, a adopté un nouveau système de droit. Ce changement de système ne signifie pas encore l'amélioration de la qualité de la gouvernance et du niveau de vie de la population. La créativité législative se manifeste soit par l'adoption de nouveaux actes normatifs, soit par le changement de ceux existants. Ce processus n'a pas été privé de carences concernant : la cohérence et l'abordabilité systémique de nouvelles structures des actes normatifs ; l'ajustement de la législation existante aux nouvelles réglementations ; le manque d'expérience et de maturité professionnelle de la classe politique ; l'influence des traditions de l'époque soviétique. Ainsi, le cadre normatif est devenu assez aggloméré et confus et l'administration publique incapable de le respecter et l'exécuter.

La signature de l'Accord entre la République de Moldavie et l'Union Européenne, le 27 juin 2014, a offert une nouvelle chance de modernisation de la législation de notre pays. On peut identifier, avec clarté, dans le texte de cet Accord l'obligation de moderniser le cadre normatif existant de la manière qu'il puisse satisfaire les exigences d'une bonne gouvernance et assurer la continuité des réformes assumées avec succès. Les réformes sont nécessaires dans tous les domaines de la justice et de l'administration publique. Et même si les derniers vingt ans ces domaines ont supporté plusieurs réformes, celles-ci n'ont pas été suffisantes et réussites. Les réformes administratives ont supporté plusieurs difficultés puisque l'administration publique représente un système d'autorités et institutions publiques complexe et très vaste du point de vue de la diversité des domaines d'activité, d'un nombre exagéré de personnel et des réglementations normatives consacrées à l'organisation et au fonctionnement de ce système. Si, à l'élaboration de cette stratégie, on ne tient pas compte de tous ces éléments, dans leur ensemble, la réforme ne produira pas les effets attendus. Selon nous, deux aspects sont plus importants et dignes d'être pris en compte, même si la réussite de la réforme dépend de multiples facteurs objectifs et subjectifs :

- *niveau de formation professionnel du personnel de l'administration publique*
- *qualité et accessibilité des réglementations juridiques dans ce domaine.*

***Une haute formation professionnelle du personnel de l'administration publique*** est une des conditions de base pour réaliser une bonne gouvernance. La formation professionnelle et continue des fonctionnaires publics va assurer la connaissance des réglementations qui les visent, avec toutes les modifications du jour, et va permettre à ceux-ci d'exécuter, d'une manière efficiente, leurs attributions investies. La réforme administrative suppose encore la construction efficiente d'une formation continue du personnel des autorités de l'administration publique. Or, un tel système d'écoles de sciences administratives n'existe pas encore dans la République de Moldavie.<sup>1</sup>

En plus, il n'existe pas dans notre pays un Ministère de l'administration qui serait responsable de la planification et de la coordination du processus de formation continue du personnel de l'administration publique. On peut mentionner avec certitude que ce domaine a gardé encore les conceptions du vieux système soviétique. Ainsi, un département dans le cadre de la Chancellerie d'État, structure exécutive du Gouvernement, élabore le plan annuel de formation des fonctionnaires publics, nommé Commande d'état, qui, ultérieurement, est réalisé exclusivement par l'Académie d'Administration Publique auprès le Gouvernement de la République de Moldavie. Dans ces conditions, la formation des fonctionnaires publics sera marquée par le facteur politique, l'idéologie des partis qui sont à la gouvernance. Dans ce contexte, nous soutenons l'idée que la formation des fonctionnaires publics doit être faite par plusieurs institutions d'enseignement qui ont l'autonomie universitaire et sont apolitiques.

***La qualité et l'accessibilité des réglementations juridiques*** du domaine de l'administration publique sont aussi très importantes dans le processus de démocratisation de l'état, de réalisation des réformes administratives et de consolidation de la bonne gouvernance.<sup>2</sup>

Actuellement, l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique centrale et locale sont réglementés par un nombre trop grand d'actes normatifs. Ces actes normatifs sont élaborés habituellement par les ministères,

<sup>1</sup> ORLOV Maria, VEDINAȘ Virginia., CANȚÎR Vlad, *La formation et la carrière des fonctionnaires publics de la Roumanie et de la République de Moldavie*. Colloque Internationale « Les activités professionnelles et le marché du travail », Université du Littoral, Saint Omer France, 29-30 novembre 2012, Revue Européenne du Droit Social, Volume XVIII, ISSUE 1, Yare, 2013, Editura **Bibliotheca**, Târgoviște, România, 2013, p.140-153, ISSN 1843-679X, [www.RevueEuropeenneduDroitSocial.ro](http://www.RevueEuropeenneduDroitSocial.ro)

<sup>2</sup> Voir: Maria Ureche, *Les pouvoirs publics dans les pays européens*, House Published Altip, Alba Iulia, 2011. Pag. 152

ou d'autres autorités administratives, d'une manière individuelle, pour leur domaine d'activité.

Par conséquent, il n'existe pas une corrélation parfaite entre les actes normatifs qui réglementent les divers domaines de l'administration publique. Même si dans les dispositions finales de chaque loi est stipulé que le Gouvernement est obligé de présenter au Parlement des propositions de mise en concordance de la législation avec la loi récemment adoptée, ceci ne réussit pas dans plusieurs cas.

Selon nous, cette situation est déterminée par le fait qu'il n'existe pas un ministère de l'administration ou un Conseil Consultatif dans le cadre du Parlement, qui doit s'occuper de la corrélation et l'ajustement de nouveaux projets des actes normatifs à ceux déjà existants. Par conséquent, la multiplication non contrôlée des réglementations normatives et le développement du phénomène de l'inflation législative continuent.

### **3. La codification des normes de réglementation du domaine administratif**

Dans une telle situation de chaos législatif, la révision et l'ajustement des normes de droit, qui réglementent le processus de gouvernance, deviennent une nécessité impérieuse. Mais celle-ci n'est pas une tâche facile. Le grand nombre de normes qui réglementent le domaine administratif constitue sérieux empêchement dans le processus de modernisation et de systématisation de celles-ci. En plus, il faut accepter que chaque état ait sa propre vision ou conception concernant son système de droit.

Une systématisation parfaite est considérée la codification des normes juridiques. Le problème de la codification des normes de droit administratif a été largement discuté dans la littérature de spécialité durant la période d'entre guerres. Ainsi, à l'époque, le prof. J.H.Vermeulen a remarqué le fait que : « Il existe un pays qui a codifié son Droit administratif : Le Portugal. Le 31 décembre 1936 est approuvé le code administratif portugais, divisé en quatre chapitres, traitant, respectivement, de : l'organisation administrative, fonctionnaires administratifs et embauchés, finances locales, contentieux administratif »<sup>1</sup>.

Contextuellement, la nécessité de modernisation de la législation dans le domaine de l'administration publique devient de plus en plus évidente dans les périodes de crise sociale économique, politique, culturelle où le chaos, la

---

<sup>1</sup> J.H. Vermeulen, *L'évolution du droit administratif roumain*, Ed., Institutul de Arte Grafice „Vremea”, Carol 10, Bucarest, 1943, p. 19-20.

pauvreté et la corruption dominant. L'établissement de l'ordre public et de la normalité de la vie sociale est la tâche principale de l'administration publique. Cette responsabilité peut être réalisée seul dans le cas où l'administration est gouvernée par un système cohérent et accessible de réglementations juridiques. Dans cette ordre d'idées, les grands Professeurs roumains en droit public, de la période d'entre guerres, soutenaient que : « le bonheur des peuples ne vient qu'avec une bonne administration, le mal et l'insuffisance que l'humanité souffrante supporte ne sont pas la conséquence d'une organisation politique, mais surtout le résultat d'une mauvaise organisation administrative...et alors, tous les efforts de l'humanité sont à faire une révision des lois d'organisation pour pouvoir construire une nouvelle société administrative »<sup>1</sup>.

Après plus d'un siècle, La République de Moldavie supporte les mêmes problèmes de mauvaise organisation de l'administration publique. Sauf les motifs liés à la crise économique, on remarque à présent ceux déterminés par l'inflation législative, qui impose avec insistance la révision et la systématisation du cadre normatif existant. Dans ce contexte le parlement doit manifester de la volonté politique et prendre la responsabilité pour la qualité des réglementations juridiques adoptées.<sup>2</sup>

Dans cet ordre d'idées, nous avons proposé plusieurs fois de faire une révision des normes qui réglementent l'administration publique, pour simplifier et systématiser celles dernières. La pratique a mis en évidence que la systématisation du droit consacré à l'organisation et au fonctionnement de l'administration publique dans un seul Code est impossible. En revanche, ceci est possible par la codification de certaines institutions juridiques, par exemple : l'organisation et le fonctionnement des autorités publiques locales, consacrés aujourd'hui dans nombreuses lois, peuvent être systématisés dans un seul Code des collectivités locales<sup>3</sup>, selon le modèle français ; le contentieux administratif, qui est réglementé par la Loi cadre nr.793/2000, avec l'application des normes de la procédure civile, peut faire l'objet d'un Code de la juridiction administrative, selon le modèle du Code de la juridiction constitutionnelle<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir notamment les réflexions de Paul NEGULESCU, Romul BOILA, George ALEXIANU, *Précisions sur le Code administratif annoté (Cuvânt de lămurire la Codul administrativ adnotat)*, tome 1, éd. « Institutul de arte grafice VREMEA », 1930, republié in : Ediție anastatică, COLECȚIA OPERA OMNIA PATRIMONIUM, éd. « Tipo Moldova », Iași, 2013 (la traduction a été assurée par les auteurs).

<sup>2</sup> Voir: ORLOV Maria, CONDURACHE Gabriela. *Moldavie en 2014*. Revue Est Europa. Éditée par l'Institut Universitaire Varenne. Bavière. *Chronique politique et constitutionnelle des pays postcommunistes de l'espace balkanique - Année 2014*, <http://www.est-europa.univ-pau.fr/est-europa-en-ligne/articles-en-ligne/numero-en-preparation.html>

<sup>3</sup> Voir : ORLOV Maria, SAITARLI Natalia, „*Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova*”, International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 4 th Edition. Perspectives on the Interpretation and Enforcement of the Law, June 4th – 6th 2015, Cluj-Napoca, Romania, Journal “Fiat Iustitia”, Pro Universitaria Publishing House, Bucharest, nr 2/2015, pag. 107-113, [www.prouniversitaria.ro](http://www.prouniversitaria.ro), <http://econpapers.repec.org/article/dcu/journal/>

<sup>4</sup> *Codul juridiciei constituționale (Code de la juridiction constitutionnelle)*, adopté par la loi no. 502 du 16.06.1995, Publié : 28.09.1995, Monitorul Oficial Nr. 53-54 , art. Nr : 597, [www.justice.md](http://www.justice.md)

Ceci permettra la corrélation des normes matérielles à celles procédurales pour réaliser la justice administrative, selon le modèle des états démocratiques, et en vue d'assurer une bonne gouvernance.<sup>1</sup>

La codification de certaines institutions du droit administratif a existé même dans la législation soviétique. Ainsi, la responsabilité administrative-contraventionnelle a été systématisée dans le Code concernant les contraventions administratives, adoptées en 1985, qui, à l'époque, a remplacé plus de 500 actes normatifs qui réglementait le régime juridique des contraventions. L'avantage de la codification des contraventions est incontestable, mais, en même temps, il est à mentionner certaines confusions qui se sont transformées en erreurs conceptuelles à cette occasion. Ainsi, la codification des contraventions nous a déterminé de comprendre que celles dernières sont « les uniques » déviations administratives, tandis que la responsabilité contraventionnelle est « l'unique » forme de responsabilité administrative. Par conséquent, la vraie responsabilité administrative, en tant que forme de responsabilité de l'administration pour l'émission des actes juridiques illégaux et abusifs, sous la forme du contentieux administratif, n'a pas existé pendant la période soviétique que notre état a traversé plus d'un demi-siècle.

A présent, le Code contraventionnel de la République de Moldavie<sup>2</sup>, ne comprend pas le terme « contravention administrative » et la responsabilité contraventionnelle a pris un régime juridique spécial et ne peut pas être confondue avec la responsabilité administrative.

On peut mentionner encore le fait que notre parlement continue à entreprendre plusieurs tentatives de codification du domaine administratif. Par exemple, en 2013, on a proposé au Parlement un projet de Code de procédure administrative et en 2015 on a élaboré un projet de Code administratif. Malheureusement, seul un petit groupe restreint, s'occupe de l'élaboration de ces projets, sans implication large de la société civile et du milieu académique et sans organiser des débats publics avec le concours des acteurs principaux, les fonctionnaires publics, qui vont ensuite exécuter ou appliquer ces réglementations. D'ici le fait qu'on ne connaît pas encore l'étape de la procédure d'adoption des projets des Codes mentionnés. Il y a beaucoup de discussions sur les avantages et les désavantages de la codification de la branche de droit administratif dans la littérature de spécialité de notre pays et de l'étranger.

---

<sup>1</sup> Voir : ORLOV Maria, *Curs de contencios administrativ (Cours de contentieux administratif)*, Tip. „Elena V.I.” SRL, Chişinău, 2009

<sup>2</sup> *Codul contravențional al Republicii Moldova (Code des contraventions de la République de Moldavie)*, adopté par la loi no. 218-XVI du 24.10.2008, Monitorul Oficial nr.3-6/15 din 16.01.2009

Certains auteurs nient l'idée d'une telle codification, invoquant le fait qu'un code devient rapidement une « bible » de l'administration, dont le texte est fidèlement respecté et, de cette perspective, l'action de l'administration sera affectée, suite à cette codification. La souplesse qui doit caractériser l'action de l'administration, déterminée par la nécessité de satisfaire les nécessités publiques en permanente transformation, constituerait un obstacle dans l'élaboration d'un code.

Le prof. Verginia Vedinaș remarque que tout cela ne doit pas déterminer la conclusion que l'idée de la codification doit être abandonnée. Il faut réaliser une « *balance* » des avantages et des désavantages, qui vont déterminer que la solution adoptée soit totalement légitime.<sup>1</sup>

D'un autre point de vue, *la simplification, la systématisation, la normalisation et l'unification de l'activité de l'administration publique* représentent les arguments les plus forts qui sont à la base de la codification administrative. En plus, une telle réglementation devrait mener à *l'élimination de tout parallélisme ou contradiction entre les actes normatifs du domaine*.

En même temps, il est à supposer que la codification de la procédure administrative permettra *l'utilisation d'une terminologie unitaire*. A l'heure actuelle, l'activité de l'administration publique est caractérisée par une grande variété de dénominations et surtout confusions nombreuses, concernant l'identification correcte du type de l'acte administratif émis<sup>2</sup>.

Nous soutenons en totalité ces opinions. La codification du droit administratif et surtout de la procédure administrative est nécessaire pour simplifier et optimiser l'activité de l'administration publique. Même si la codification du droit administratif ou de certaines institutions de celui-ci a été et reste encore un processus extrêmement difficile, toutefois les avantages d'une telle codification sont incontestablement importants et capables d'assurer la bonne gouvernance, l'efficacité et la fonctionnalité de tout le système de l'administration publique.

#### 4. Conclusions

Suite à l'analyse de nombreux actes normatifs qui réglementent l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique de la République de Moldavie, on peut mentionner qu'on consacre à toute autorité ou

---

<sup>1</sup> Verginia Vedinaș, *Drept administrativ (Droit administratif)*, Ediția a VI-a revăzută și actualizată, Ed., Universul Juridic, București, 2011, pp. 62-63

<sup>2</sup> Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice (Pouvoir discrétionnaire et abus de pouvoir des autorités publiques)*, Editura ALL BECK, București, 1999, p.382

institution publique du système administratif, en particulier, des réglementations juridiques suffisantes qui vont déterminer leur organisation et fonctionnalité. Le problème qui s'impose est que ces réglementations sont dispersées en nombreux actes normatifs, sans corrélation parfaite entre eux. En même temps, on remarque l'absence des réglementations qui assurent le fonctionnement de l'administration en tant que système, ou l'activité de chaque élément est en continuité et interdépendance avec les autres éléments. Sans doute, la structure territoriale-administrative a une importance particulière pour le succès de la bonne gouvernance, mais encore plus importante est le choix des instruments par lesquels l'administration va réaliser les tâches du jour. Ces instruments sont prévus par les réglementations juridiques. Par conséquent, la qualité et l'efficacité de la gouvernance dépendent de la qualité et la clarté de ces réglementations.

Vu l'objectif de base de la République de Moldavie de continuer le parcours européen, nous considérons que la systématisation par codification de certaines institutions du domaine administratif serait une solution optimale en vue de réduire « l'inflation » législative et l'ajustement de la législation nationale à celle communautaire. La simplification des réglementations juridique, à leur tour, va déterminer une meilleure compréhension et le respect de celles-ci tant par les administrateurs que par les administrés.

## **Bibliographie**

1. Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice (Pouvoir discrétionnaire et abus de pouvoir des autorités publiques)*, Ed., ALL BECK, București, 1999
2. Caroline-Gau-Cabéé, *Dimension historique de la simplification. Qu'en estilla simplification du droit*, LGDJ, 2010
3. Paul NEGULESCU, Romul BOILA, George ALEXIANU, *Précisions sur le Code administratif annoté (Cuvânt de lămurire la Codul administrativ adnotat)*, tome 1, Ed. « Institutul de arte grafice VREMEA », 1930, republié in : Ediție anastatică, COLECȚIA OPERA OMNIA PATRIMONIUM, éd. « Tipo Moldova », Iași, 2013
4. Maria Orlov, *Curs de contencios administrativ (Cours de contentieux administratif)*, Tip. „Elena V.I.” SRL, Chișinău, 2009
5. Maria Orlov, *Le pouvoir local en République de Moldavie*, La gouvernance locale dans les États-membres de l'Union européenne, OLA (Observatory on Local Autonomy) <http://www.ola-europe.com/organisation/reseau-europeen/>
6. Maria Orlov, Verginia Vedinaș., Vlad Cantir, *La formation et la carrière des fonctionnaires publics de la Roumanie et de la République de Moldavie*, Colloque Internationale « Les activités professionnelles et le marché du travail », Université du

- Littoral, Saint Omer France, 29-30 novembre 2012, Revue Européenne du Droit Social, *Volume XVIII, ISSUE 1, Yare, 2013*, Ed., Bibliotheca, Târgoviște, România, 2013, p.140-153, ISSN 1843-679X, [www.RevueEuropéenneduDroitSocial.ro](http://www.RevueEuropéenneduDroitSocial.ro)
7. Maria Orlov, Gabriela Condurache, *Moldavie en 2014*, Revue Est Europa, Éditée par l'Institut Universitaire Varenne, Bayonne, *Chronique politique et constitutionnelle des pays postcommunistes de l'espace balkanique - Année 2014*, <http://www.est-europa.univ-pau.fr/est-europa-en-ligne/articles-en-ligne/numero-en-preparation.html>
  8. Maria Orlov, Natalia Saitarli, „*Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova*”, International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 4 th Edition. Perspectives on the Interpretation and Enforcement of the Law, June 4th – 6th 2015, Cluj-Napoca, Romania, Journal “Fiat Iustitia”, Pro Universitaria Publishing House, Bucharest, nr 2/2015, pag. 107-113,
  9. [www.prouniversitaria.ro](http://www.prouniversitaria.ro), <http://econpapers.repec.org/article/decujournal/>
  10. Verginia Vedinaș, *Drept administrativ (Droit administratif)*, Ediția a VI-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2011
  11. J.H. Vermeulen, *Evoluția dreptului administrativ român (L'évolution du droit administratif roumain)*, Ed., Institutul de Arte Grafice „Vreamea”, Carol 10, Bucarest, 1943,
  12. Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene (Les pouvoirs publics dans les pays européens)*, House Published Altip, Alba Iulia, 2011

# MUTATIONS LEGISLATIVES ET INSTITUTIONNELLES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ROUMANIE

**Verginia VEDINAȘ**

Prof. Dr., Université de Bucarest,  
Membre de la Cour des Comptes de la Roumanie,  
Email: [verginia.vedias@rcc.ro](mailto:verginia.vedias@rcc.ro)

## Résumé

*L'étude vise à obtenir une vue d'ensemble de l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique en Roumanie d'une perspective évolutive de la législation après 1990 jusqu'à nos jours. Étant donné la complexité et l'ampleur du thème proposé, l'analyse se concentrera sur l'identification des problèmes qui concernent les autorités constituant le système de l'administration publique, les relations entre eux et les principes qui régissent leurs activités.*

**Mots-clés:** *administration publique, pouvoir exécutif, gouvernement local, gouvernement central, principes, les relations.*

## Summary

*The study aims to achieve an overview of the organization and functioning of public administration in Romania, from an evolutionary perspective in legislation after 1990 until the present. Given the complexity and scale of the theme proposed, the analysis will focus on matters concerning which authorities constitutes the public administration system, the relations between them and the principles that govern their activity.*

**Keywords:** *public administration, executive power, local government, central government, principles, relationships.*

## 1. Généralités sur l'administration publique et l'organisation administrative et territoriale du pays

En 1990, la Roumanie a quitté, par sacrifice, unique en Europe de l'Est, le régime dictatorial et a commencé le processus de construction d'un «État de droit, démocratique et sociale», qualification institué par l'article 1 par. (3) de la Constitution<sup>1</sup>. Cela a impliqué un long processus de reconstruction législative et institutionnelle de l'Etat, donnant lieu à l'adoption et la révision de la Loi fondamentale et l'adoption des lois organiques sur les autorités publiques centrales et locales.

Dans le plan de l'administration publique, les changements fondamentaux apportés qui se sont produits ont ciblé le repositionnement de ce composant du pouvoir exécutif dans les formes d'organisation et de fonctionnement en modèles spécifiques d'un État du droit.

Particulièrement pour le régime totalitaire était que toute l'administration publique a été considérée comme **un gouvernement de l'État**, dans l'État totalitaire fonctionnement **quatre catégories d'organes**, à savoir **l'organe de pouvoir de l'État, de l'administration de l'Etat, les autorités judiciaires et les poursuites**.

Un tel engrenage politique et institutionnel a exclu le fonctionnement de l'État sur la base **du principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État**, actuellement consacrés par l'article 1, paragraphe (4) de la Constitution<sup>2</sup>.

Particulièrement pour l'État de droit est que le gouvernement local est composé par deux catégories d'organes, à savoir **d'organes de l'administration d'État et d'organes de nature locale autonome**.

À la base de l'organisation et fonctionnement de l'administration publique dans l'unités administratives-territoriales, la Constitution de la Roumanie, par l'article 120, mettre les principes de **déconcentration des services publics, de l'autonomie locale, de la décentralisation et de la reconnaissance du droit des minorités nationales qui ont un poids important à utiliser leur langue maternelle, par l'écriture et par voie orale en relations avec l'autorités locaux autonomes et les services publics décentralisés des ministères et d'autres autorités de l'administration centrale de spécialité**. La compréhension et l'application en pratique de ces principes doivent être signalés

---

<sup>1</sup> La Constitution de la Roumanie a été publiée dans le Journal Officiel n °. 233 du 21 Novembre 1991. Elle a été révisée par la loi n, 429/2003, publié au Journal Officiel no. 758 du 29 Octobre 2003 et republiée au Journal Officiel no. 767 du 31 Octobre 2003;

<sup>2</sup> Article 1 par. (4) prévoit que «l'Etat est organisé sur le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire au sein de la démocratie constitutionnelle».

à l'organisation administrative et territoriale de l'État roumain, comme il est inscrit dans l'article 3, par. (3) de la Loi Fondamentale. Selon les normes constitutionnelles, la Roumanie appartient à la catégorie des pays qui ont:

a) **une unité administrative et territoriale de base**, représentée par **communes** et **villes**, avec la possibilité que certaines villes à déclarer selon la loi, municipalités;

b) **une unité administrative et territoriale du niveau intermédiaire**, représentée par **le comté**<sup>1</sup>.

Comme il est connu, en Europe et dans le monde, il existe plusieurs catégories d'Etats en matière d'organisation administratives et territoriales, à savoir: d'États qui, comme la Roumanie, ont seulement un niveau intermédiaire entre la base et le centre; d'États qui ont deux ou plusieurs niveaux intermédiaires comme la France, l'Italie, l'Espagne, etc.

Préoccupations pour changement à l'organisation administrative et territoriale de l'Etat roumain ont été exprimées dans la dernière décennie, et de plus en plus important, au cours des cinq dernières années, et ils visent principalement **l'introduction de la région**, comme deuxième unité administrative du niveau intermédiaire, avec le comté. Un tel changement de l'essence ne peut être atteint que par la révision de la Loi Fondamentale, étant donné que, comme j'ai mentionné, dans le système juridique roumain aussi, comme dans d'autres Etats, l'organisation administrative du territoire est régi par la Constitution. En ce sens, a été élaboré aussi un projet de révision de la Constitution sur laquelle a été prononcée la Cour Constitutionnelle<sup>2</sup>, la Décision infirmer en grande partie le contenu du projet et bloquant pour une période de temps, l'approche elle-même, étant donné que dans la réalité politique actuelles, il est difficile de répondre à la majorité qualifiée de 2/3 requise par la Constitution pour l'adoption d'une loi constitutionnelle.

## **2. L'administration locale publique: principes, institutions, évolution et réglementation en vigueur**

Le moment historique du 22 Décembre 1989 a entraîné après lui-même des mutations essentielles dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale, tant sur le plan **législatif** et aussi institutionnel.

**Au niveau législatif**, nous pensons qu'on peut reconnaître **trois** grandes périodes:

---

<sup>1</sup> Voir la Loi n° 2/1968, sur l'organisation administrative du territoire de la Roumanie, reparue dans le Journal Officiel, Partie I, no. 54 du 27 Juillet 1981

<sup>2</sup> Par la Décision no. 80 du 16 Février 2014 publié au Journal Officiel, Partie I, no. 246 du 7 Avril 2014.

a) *la période pré-constitutionnelle 1990-1991*, marquée, après le période des décrets de loi, lois spécifiques pour l'étapes de transition d'un régime à l'autre, du promulgation de la Loi no. 69/1991, la première loi de l'administration publique locale<sup>1</sup> qui a souffert d'innombrables changements et ajouts<sup>2</sup>, certains invalidées par la Cour constitutionnelle<sup>3</sup>.

b) *la période post-constitutionnelle 1991-2003*, soit la période où était en vigueur la Constitution dans sa forme originale. Dans cette étape était en vigueur la Loi n°. 69/1991, jusqu'en 2001, quand a été adopté la loi actuelle sur l'administration publique locale no. 215/2001<sup>4</sup>;

c) *la période post-révision* après l'adoption de la Loi 429/2003<sup>5</sup>, qui a modifié la Loi Fondamentale. Le texte en vigueur au cours de cette période a continué à être la Loi no.215/2001, avec des modifications et des ajouts qui ont été faits, le plus important étant la Loi no. 286/2006<sup>6</sup>.

Les principes d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique ont été consacrés depuis **l'étape pré-constitutionnelle**, par la Loi no. 69/1991, concernant **l'autonomie locale, la décentralisation, la légalité, l'admissibilité et la consultation du public sur les questions locale** d'importance particulière.

**Au niveau constitutionnel**, sous sa forme originale, ont été mentionnées, par l'ancien article 119, maintenant 120 après la révision et la republication de la Constitution, les principes d'autonomie locale et de la décentralisation.

Comme on peut voir, le principe de la **déconcentration des services publics** il n'a pas été prévu dans le premier projet de la Constitution, qui se réfère uniquement à **la décentralisation des services publics**, ainsi que **l'autonomie locale**.

La doctrine a souligné que, bien que la Constitution n'a pas expressément énoncé, le principe de la décentralisation doit être compris dans son double sens, tant que la *décentralisation* et aussi la *déconcentration*, compte tenu de l'élément commun des deux principes, à savoir **le transfert du droit de décision et d'action, du structures centrales vers les structures locales, qui sont à**

---

<sup>1</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 238 du 28 Novembre 1991, et republiée au Journal Officiel, Partie I, no.79 du 18 Avril 1996.

<sup>2</sup> Parmi ses nombreux amendements, la Loi n°. 24/1996 modifiant et complétant la loi sur gouvernement local no. 69/1991, publié au Journal Officiel, Partie I, no. 76 du 13 Avril 1996.

<sup>3</sup> Nous envisageons O.U.G. no. 22/1997 modifiant et complétant la loi sur gouvernement local no. 69/1991, publié dans au Journal Officiel, Partie I, no. 105 du 9 mai 1997.

<sup>4</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 204 du 23 Avril, 2001

<sup>5</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 758 du 29 Octobre 2003

<sup>6</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 621 du 18 Juillet 2006. Autres modifications apportées à la Loi n°. 215/2001 ont été faites par la Loi n°.738/2001, publié au Journal Officiel, Partie I, no. 802 du 14 Décembre 2001; Loi no. 216/2002, publié au Journal Officiel, Partie I, no. 288 du 29 Avril 2002; Loi no. 141/2004, publié au Journal Officiel, Partie I, no. 396 du 4 mai 2004. Loi no. 215/2001 a été republié en Journal Officiel, Partie I, no. 123 du 20 Février 2007.

**proximité de membres des collectivités locaux, dont les besoins ils satisfont, par les services rendus, l'administration.**

La consécration constitutionnelle du principe de la déconcentration des services publics est effectuée dans le système juridique roumain par la Loi no. 429/2003, **qui complètent les principes d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique locale** en ajoutant deux nouveaux principes, à savoir **la décentralisation et la reconnaissance du droit des minorités nationales qui ont un poids important dans une unité administrative et territoriale<sup>1</sup> d'utiliser leur langue maternelle à l'écrit et oral** dans les relations avec les services publics déconcentrés des ministères et d'autres organes de l'administration locale, dans les conditions fixées par la loi organique.

La loi organique à qui envoie la Constitution est la loi actuelle No.215/2001, qui consacre plusieurs façons de réaliser la droit<sup>2</sup>, respectivement *la divulgation publics des documents normatifs et respectivement la communication de ceux qui ont un caractère individuel et dans la langue de la minorité ou l'utilisation de la langue de cette minorité aux réunions des organes délibérants d'autonomie locale* (conseils locaux et de comté), avec l'exigence que l'exécutif (le maire ou le président du conseil de comté) **de fournir une traduction en roumain**, qui a le caractère d'une langue officielle de l'état<sup>3</sup>, **et les documents de la réunion sont finis toujours en roumain.**

En conclusion, selon la Constitution et selon la loi no. 215/2001 sur la base d'organisation et fonctionnement de l'administration publique dans l'unités administratives-territoriales sont actuellement deux catégories de principes, en fonction de leur source.

A) principes de **nature constitutionnelle**: l'autonomie, la décentralisation, la déconcentration des services publics et le droit des minorités à utiliser leur langue maternelle dans les relations avec les organismes gouvernementaux locaux dans les localités où ils ont une partie importante;

B) **principes de nature juridique**, la Loi no. 215/2001 ajoutant à celles qui sont prévues par la Constitution, les principes de la **légalité, l'admissibilité et la consultation du public sur les questions d'intérêt particulier.**

Les actes juridiques précités auxquels sont ajoutés d'autres incidents<sup>4</sup> réglemente les autorités publiques, également, les autorités publiques à travers lesquelles est mise en oeuvre l'autonomie juridique dans les unités

<sup>1</sup> Par «pourcentage significatif» signifie 20% de la population totale

<sup>2</sup> Verginia Vedinaş, en I. Moraru, E.S. Tănăsescu (coord.) *Constituția României. Cometarii pe articole*, Editura C.H.Beck, Bucureşti, 2008, pp. 1167-1174.

<sup>3</sup> Conformément à l'article 13 de la Constitution

<sup>4</sup> Loi no. 393/2004 sur le statut d'élus locaux, publié en Journal Officiel, Partie I, no. 912 du 7 Octobre de 2004.

administratives-territoriales. De ce point de vue, le gouvernement local de notre pays a suivi le modèle français, à filon duquel a été construit, d'ailleurs, tout le système de droit roumain, selon lequel **le rôle des délibérative est confiée d'organes collégiaux**, a savoir **les conseils locaux au niveau de base et ceux du comté au niveau intermédiaire** et le rôle d'exécutif est exercé **par l'organes unipersonnelles, maires et présidents des conseils de comté**.

A ces deux catégories d'autorités, tant que la Constitution<sup>1</sup> mais aussi la loi organique confère compétence matériel dans le règlement des toutes les questions, sauf celles qui, par la loi, reviennent d'autres autorités publiques. À cet égard, l'article 36 par. (1) de la loi-cadre établit *la cause générale de plénitude de compétence pour le conseil local, sauf ceux qui sont donnés par la loi à d'autres autorités publiques, centrales ou locales, et en termes de compétence territoriale, il est circonscrit à l'unité administrative-territoriale dans laquelle il a été élu*<sup>2</sup>.

Comme elle concerne primaire, il «illustre la synthèse d'intérêts généraux et locaux, en faisant une corrélation entre les intérêts de la communauté locale avec ceux de l'Etat, de développer harmonieux les communautés, comme parties composant de l'État national, unitaire et indivisible roumain<sup>3</sup>».

Fluctuations législatives ont été enregistrées au cours des 26 années de la mise en place du l'État du droit et en ce qui concerne l'élection d'autorités délibérantes et exécutives de l'autonomie locale; le président du conseil du comté, initialement, basée sur la loi n°. 70/1991 sur les élections locales<sup>4</sup>, a été élu **indirectement** parmi les conseillers du comté. Ultérieur, par la Loi no.35/2008<sup>5</sup>, on passe à l'élection directe du président du conseil de comté par un **vote majoritaire uninominal à un tour, comme le maire**, parce que, ultérieur, par la Loi no. 115/2015<sup>6</sup> de changer la manière de le nommer, retourner à, depuis 2016, aux élections au suffrage indirect par la majorité des conseillers de comté en fonction, procédure commune aussi pour le vice-président du conseil de comté, le vote étant secret<sup>7</sup>.

**Le maire de localités** est élu par le **vote uninominal**, par les citoyens ayant le droit de vote d'un village ou d'une ville (municipalité ou du district de Bucarest). Initialement, l'élection était habituellement faite en deux tours, étant

<sup>1</sup> Par l'article 121 alin. (2) qui stipule que «*les conseils locaux opèrent en vertu de la loi, comme autorités administratives autonomes et gèrent les affaires publiques dans les communes et les villes.*»

<sup>2</sup> Rodica Narcisa Petrescu - *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, pp. 174-175.

<sup>3</sup> Mihai Cristian Apostolache – *Primarul în România și Uniunea Europeană*, Editura Universul Juridic, București, p. 124

<sup>4</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 239 du 28 Novembre, 1991

<sup>5</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 196 du 13 Mars de 2008.

<sup>6</sup> Publié Journal Officiel, Partie I, no. 349 du 20 mai 2015

<sup>7</sup> M.C. Apostolache – *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comentată și adnotată*, Editura Universitară, București, 2015, p.270

donné que, dans des cas rares se réunissait la majorité absolue d'électeurs au premier tour. Ca exigé l'organisation du deuxième tour, après quoi il était déclaré élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre des votes.

Invoquant d'économies prétendues, en 2012 a été changé l'élection de maire a changé de sorte que, maintenant, il est élu en un seul tour.

Cette chose d'abord a satisfait certaines forces politiques, puis, avec les changements de conjecture, est devenue indésirable, étant contestée devant les contentieux administratives et constitutionnelles. Il est regrettable que l'opinions critiques exprimées en doctrine ont été ignorés et ceux qui initialement soutiennent une certaine solution juridique, car ils ont une conjoncture favorable, ultérieur deviennent les plus virulents critiques de sa. Ce qui n'est pas encore compris, suffisamment, est que **les lois doivent être des solutions durables, et ne pas satisfaire des besoins circonstanciels qui peuvent se retourner contre eux.**

### 3. Conclusions

Bien que plus de 25 ans aient fait beaucoup de progrès importants dans la réalisation des réformes nécessaires dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale, il est évident qu'il n'a pas encore été placé sous aspect juridique et institutionnel.

À notre avis, il est d'actualité urgente les mesures suivantes:

a) modifier l'organisation administrativement, en mettant en place des régions

b) modifier l'élection du maire, qui ont lieu en deux tours, pour lui donner plus de légitimité.

# PRINCIPES CONSTITUTIONNELS CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT ADMINISTRATIF-TERRITORIAL DE LA REPUBLIQUE DE MOLDAVIE

**Carolina SMOCHINA,**

Dr., maître de conf., Université Européenne de Lefke

**Andrei SMOCHINA,**

Prof. Dr. Hab., Institut des Recherches Juridiques et Politiques  
de l'Academie des Sciences de Moldavie  
Email: studii\_juridice@yahoo.com

## Summary

*The scope of the present article is to define the opportunity of the reform of public administration concerning the organization and functioning of the local public administration, mechanisms and legal methods of assuring constitutionality in the administration of the local public domain in the Republic of Moldova.*

*The theoretic effort that we are going to perform in the following lines, proposes to overcome this attitude towards the pointed critical observations, towards the contents of propositions concerning the improvement of the legislation in force, in order to impose to the phenomenon of the administrative reform its intended importance, through the adequate approach to the adequate issue.*

**Key words:** *reform of public administration, local autonomy, decentralization, local collectivities, local and central public administration, local councils*

## Introduction

L'objectif de la présente étude est de déterminer l'opportunité de la réforme de l'administration publique faisant référence à l'organisation et au fonctionnement de l'administration publique locale, aux mécanismes et moyens juridiques de la garantie constitutionnelle de l'administration du domaine public local de la République de Moldavie.

Pour atteindre ce but impératif, nous sommes obligés d'aborder mutuellement un problème qui vise la doctrine du droit constitutionnel

concernant la personnalité juridique des collectivités locales, parce que la politique actuellement pratiquée dans la société civile, les médias et non seulement dévalorise cette position.

L'effort théorique que nous allons entreprendre ci-dessous vise à remédier à cette attitude par rapport aux remarques critiques ponctuelles, au contenu des propositions en vue d'améliorer la législation, afin d'imposer au phénomène de la réforme de l'administration l'importance attendue en traitant adéquatement le problème abordé.

De nombreux experts juridiques théorisent parfois trop, sans se demander lesquels pourraient être les avantages ou les inconvénients de la réforme de l'administration locale en matière de la réalisation de l'intérêt public des citoyens des collectivités locales. Cette doctrine leur semble *sine qua non* comprise. Malheureusement, la République de Moldavie maintient la division par districts, alors que la division administrative-territoriale actuelle en 32 divisions de second degré ralentit le développement de l'Etat.

En référence à la réforme de premier niveau – des villages, communes, nous estimons que la discussion doit prendre ampleur, en dépit du fait que, par exemple, trois villages, parfois même quatre, peuvent être inclus dans un processus de réforme locale pour les réunir dans une commune, de sorte que les trois conseils locaux ne forment qu'un et avec ça obtenir la réduction du personnel et des dépenses administratives revenant aux mairies des unités locales actuelles. Ne pas apprécier les enjeux contemporains du développement administratif-territorial de la Moldavie comporte le risque de nous exposer à parler dans des langues différentes et vivre avec l'impression de la réalisation d'une communication qui peut être considérée comme un échec.

Il convient de mentionner que, pour promouvoir le programme d'intégration européenne il est nécessaire d'opérer la réforme de l'organisation administrative - territoriale de la Moldavie: opérer la transition des districts à défaut dans une combinaison arbitraire et artificielle, créée à partir des besoins administratifs à des zones équipées en termes d'urbanisme, avec le matériel et le potentiel financier suffisant pour un développement cohérent du territoire de la république.

Nous ne souvenons avec regret les districts fondés artificiellement au cours de la période socialiste partant des considérations administratives: Cainari, Basarabeasca etc., entités qui dépendaient totalement du gouvernement moldave. Nous ne nous sommes pas fixés l'objectif de nommer toutes les autorités locales du deuxième niveau. Mais il est certain que nous n'avons pas besoin de tant d'acteurs dans ce domaine.

Nous avons besoin d'un long processus de modernisation et d'adaptation aux réalités contemporaines de l'administration publique locale, tout en poursuivant l'objectif de répondre à des structures similaires des pays de l'UE et maintenir en même temps les traditions nationales.

## **1. L'importance d'une réforme de l'administration publique locale**

Dans l'opinion des maires, c'est l'une des conditions préalables et l'élément moteur fondamental de la modernisation, de l'europanisation et du développement de nos communautés en particulier et du pays dans son ensemble<sup>1</sup>. Les organismes créés au niveau des unités administratives - territoriales ont une position égale par rapport aux organes de pointe, auxquels sont subordonnés, cette subordination étant plus ou moins stricte, tel que le demande le principe de l'autonomie locale, de la décentralisation et en particulier, comment sont réalisés ou pas les exigences de ce principe<sup>2</sup>.

À notre avis le problème mentionné est l'un des plus décourageants pour une bonne partie de la classe politique du pays, non seulement pour le débat portant sur le contenu de la réponse, mais aussi sur les réglementations constitutionnelles.

Nous assistons à une faible résonance du besoin d'une réforme de l'administration publique locale. La doctrine est destinée à diminuer, sinon supprimer cette opposition violente des relations politiques dans le pays. Il faut substituer le gouvernement naturel par le gouvernement consensuel. Nous avons en vue un gouvernement du peuple régit par la loi<sup>3</sup>. Ce sont les réformes de bon sens.

Bien sûr, cette étude permettra d'élucider cette question; elle est trop vaste, trop discutée trop délicate. Mais nous allons exposer quelques considérations, propositions utiles pour déceler une nouvelle vision du développement administratif-territorial de la Moldavie dans le cadre des principes de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics dans le pays.

Nous sommes d'accord avec la position de la doctrine approuvée à l'unanimité et insérée dans l'Appel au Parlement encore en 2009 sur la nécessité d'élaborer et d'adopter une nouvelle Constitution, dont le contenu reflète une vision intégrée sur l'administration publique avec ses deux composantes:

---

<sup>1</sup> Le Journal „Voix des autorités locales”, n°.1, 2015.

<sup>2</sup> Genoveva Vrabie. Droit constitutionnel et institutions politiques contemporaines. Iași: Editura TEAM, 1995, p. 94-95.

<sup>3</sup> Dan Claudiu Dănișor. Droit constitutionnel et institutions politiques. Craiova: Editura Europa, 1995, p. 187.

l'administration publique centrale et locale, c'est-à-dire une organisation, une construction durable administrative du territoire avec des institutions fortes et modernes.

En d'autres termes, de nombreux théoriciens et non seulement, connaissent aussi les propositions des membres de la Commission pour les propositions de la réforme constitutionnelle portant sur les sujet de la présente recherche. Une telle initiative n'est pas la première.

Bien que nous soyons en 2015, nous considérons appropriée le problème en discussion.

Il est à noter que les idées modernes du gouvernement de l'état s'affirment lentement dans notre société parce que l'ensemble de la classe politique actuelle, n'est pas en réalité consciente et ne voit pas la place et l'importance de la décentralisation au sens large et de la nécessité de la démolition de la verticale du pouvoir existant, hérité du passé totalitaire dans tous les domaines.

Nous avons des maires orientés vers les intérêts des communautés locales afin de résoudre les problèmes locaux, mais nous avons beaucoup de fonctionnaires qui n'ont pas appris à travailler, ne cherchent pas de solutions, ne comprennent pas les enjeux locaux – voilà que nous communiquent les maires avant les élections. On se demande naturellement: pourquoi existe-t-il ce phénomène? La réponse est bien connue et tient de la nature humaine. Beaucoup de ceux qui entrent dans la vie publique sont entraînés par des impulsions autres que de s'adonner au bien public, respectivement de mettre son travail au service des autres.

Nous sommes conscients que toute réforme est combinée avec certains risques, et peut causer des difficultés et des inconvénients, et une réforme administrative et territoriale va mettre en action certains éléments fédéralistes, sécessionnistes et d'autres, qui vont tenter d'affaiblir le processus ou d'exiger des réglementations constitutionnelles.

En fait, c'est un processus naturel que nous ne devrions pas craindre, sinon nous risquons d'avoir une situation déplorable qui ne répond plus aux exigences et besoins de la société, en anéantissant de la sorte le développement socio-économique, juridique et politique de l'Etat dont les réglementations ne contiennent pas la manifestation de la volonté générale du peuple.

## **2. La législation constitutionnelle moldave: créatrice de droits fondamentaux**

Par conséquent, afin de parvenir à la réforme administrative territoriale proposée par la doctrine en modifiant la Constitution, nous avons décidé de faire une analyse des dispositions constitutionnelles dans ce domaine, afin de déterminer les résultats juridiques des garanties constitutionnelles en la matière.

Les principes de base de l'administration locale sont reflétés dans l'art. 109 de la Constitution de la République de Moldavie, ainsi libellé <sup>1</sup>:

1. L'administration publique dans les unités administratives-territoriales est fondée sur les principes de l'autonomie locale, la décentralisation des services publics, l'éligibilité des autorités de l'administration publique locale et de la consultation des citoyens dans les problèmes locaux d'intérêt particulier;

2. l'autonomie vise tant l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale que la gestion qu'elle représente;

3. l'application des principes décrits ci-dessus ne peut pas nuire au caractère unitaire de l'Etat.

Les principes de l'administration publique locale constituent des idées générées par la nature de de l'administration publique locale et ils sont incorporés dans la stratégie de décentralisation et dans le plan d'action tels que, par exemple: l'octroi de l'autonomie organisationnelle et patrimoniale aux communautés locales, etc.

Il est facile de remarquer que l'autonomie locale vise l'organisation, le fonctionnement, les compétences et les pouvoirs, ainsi que la gestion des ressources qui, selon la loi, appartiennent au village, ville ou au district, le cas échéant, selon le cadre juridique mis en place par l'État.

Tous ces changements, transformations, réformes (si nous pouvons réformer) sont opérés en base de certains principes constitutionnels - dont le premier est le principe de l'autonomie locale - l'expression du pouvoir souverain. L'autonomie locale est le principe fondamental de l'organisation administrative et territoriale de l'Etat<sup>2</sup>.

Les objectifs fondamentaux de la réforme peuvent être déterminés ponctuellement:

- Assurer le principe de l'autonomie locale;

---

<sup>1</sup> Constitution de la République de Moldavie, art.109 alin. (1).

<sup>2</sup> Guțuleac V, Droit administratif. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p.193.

- Réaliser le principe de l'autonomie locale. Il prévoit un long processus de modernisation et d'adaptation de l'administration publique locale aux réalités de notre économie et de notre société;
- Réviser les fonctions publiques;
- Assurer la libéralisation des autorités locales pour former le personnel en fonction des besoins et des sources de financement locaux;
- Opérer la décentralisation financière et le renforcement de la base fiscale;
- Assurer l'accès des autorités locales aux fonds européens pour attirer des investissements dans la localité;
- Définir les propriétés, l'évidence et l'évaluation des biens immobiliers;
- Elaborer les politiques de développement au niveau local;
- Résoudre le problème visant à attirer les professionnels / spécialistes / dans l'administration publique locale;
- Mettre en place le registre unique des propriétaires;
- Promouvoir le programme d'intégration de la République de Moldova dans l'Union européenne etc.

Il convient de rappeler ici l'affirmation de Constantin Stere. Pour un bon fonctionnement du principe de l'autonomie locale il est nécessaire, selon le savant du début du siècle dernier, une organisation administrative et territoriale appropriée: " Une organisation administrative honnête et sérieuse ne peut pas ignorer la réalité, elle doit se fonder, autant que possible, sur les organismes vivants, et non pas sur des organismes arbitraires et artificiels combinés, sans aucune vie propre. C'est de cette façon qu'on pourrait faire naître les riches sources d'énergie nationale et d'activité civique"<sup>1</sup>.

Nous avons cité certains moments de la Conférence scientifique internationale du 1 Juin 2015, dédiée au juriste et politicien Constantin Stere, 150 ans après sa naissance.

Mais, remarque le professeur Victor Guțuleac, l'autonomie locale est considérée par la doctrine constitutionnelle de l'Europe orientale comme l'une des formes les plus efficaces de l'autogestion administrative<sup>2</sup>.

Le professeur Victor Guțuleac considère ensuite à juste titre que l'autonomie locale est un principe constitutionnel proclamé par la Constitution, qui confère le droit pour les autorités locales de résoudre seuls les problèmes locaux, dans les conditions de la loi et de l'Etat unitaire.

<sup>1</sup> Cité d'après Raisa Grecu. Stere dans la lutte pour les droits de l'homme. Chișinău: Universul, 2009, p. 182.

<sup>2</sup> Guțuleac V. Droit administratif Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p. 198.

En fait, il y a plusieurs aspects importants liés à la tergiversation de la réforme. Il y a vraiment des problèmes liés aux réglementations constitutionnelles de la Loi fondamentale de notre Etat. Nous avons établi que les dispositions des articles 141 et 142 de la Constitution pourraient créer des difficultés pratiques liées à la réforme de l'administration publique locale adéquate. Le pouvoir politique met des limites à l'évolution chaotique des phénomènes sociaux. Mais il se propose de rester en dehors de ces limites, c'est à dire que les règles sont faites pour les autres.

Il est important de réaliser que l'article 143 de la Loi sur la modification de la Constitution prévoit que le Parlement est habilité à adopter une loi sur la modification de la Constitution au moins 6 mois après la présentation de l'initiative par 2/3 des voix des députés du Parlement.

Dans ce contexte, on doit prendre en compte et l'article 141 L'initiative de la révision de la Constitution, qui au paragraphe (2) prévoit que les projets de lois constitutionnelles ne seront soumis au Parlement qu'avec l'avis de la Cour constitutionnelle, adopté par le vote d'au moins quatre juges.

Les réglementations constitutionnelles en vigueur (article 110) stipulent que - le territoire de la République de Moldavie est organisé administrativement en villages, villes, districts et l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie. Cette norme organise l'État sur les principes de l'administration locale, qui en leur application ne peuvent pas affecter le caractère de l'Etat unitaire et représentent une garantie de l'Etat. À cet égard, il est utile de mentionner que le village est une unité géographique et non pas administrative et territoriale. Donc, l'autonomie n'appartient pas au territoire, mais à l'autorité publique qui déroule une activité administrative indépendante sur ce territoire.

Nous pouvons constater l'existence des normes constitutionnelles qui ne permettent pas la déduction directe et indiscutable de la solution constitutionnelle, visant les autorités du village et de la ville (l'article 112) comme suit:

1) Les autorités de l'administration publique moyennant lesquelles l'autonomie locale est exercée dans les villages et les villes, sont les conseils locaux et les maires élus.

2) Les conseils locaux et les maires agissent, dans les conditions de la loi, comme des autorités administratives autonomes et gèrent les affaires publiques dans les villages et les villes.

Il est à noter que dans cet article manque **le conseil de district**, car il est autonome, régi par l'article 109, couvrant l'autonomie locale et la décentralisation des services publics.

Il est nécessaire de noter qu'en Moldavie, nous avons un nouveau système de financement local institutionnalisé par la Loi de finances modifiée. Dans ces circonstances, la mise en œuvre de la Loi de finances publiques locales sur l'ensemble du territoire national a des résultats positifs, car les transfèvements ne sont plus opérés par le deuxième niveau aux mairies, mais directement par le ministère des Finances aux mairies. Le directeur exécutif du Congrès des pouvoirs locaux en Moldavie Viorel Furdui est d'avis que le problème visant à dépolitiser les relations budgétaires, a été déjà résolu, qu'on a donné plus de motivation et de la liberté dans la dépense de l'argent, le but étant de donner plus d'autonomie aux mairies locales<sup>1</sup>.

Nous présentons des témoignages édifiants au lecteur sur l'incompréhension de la nécessité d'une réforme de l'administration publique. Les partis politiques ont montré à maintes reprises l'incompétence et la partialité dans l'interprétation de diverses propositions de réforme institutionnelle, dans l'exercice des fonctions prévues par la législation en vigueur.

### **Conclusions : la réforme administrative territoriale vs. les autorités locales**

Depuis 2009, à chaque fois la réponse était – il est prématuré de rédiger une nouvelle constitution – nous allons revenir dans deux ans, la société n'est pas prête, ou on ne précisait que les acteurs politiques ayant lancé l'idée de la réforme administrative.

Il n'est pas facile de vaincre ces tendances. Il s'agit ici et de l'incompréhension des enjeux locaux par la classe politique au pouvoir. A notre avis, nous devons créer un consensus national pour la réforme. Par conséquent, il est impératif d'opérer la réforme de l'administration publique.

Afin de donner une vision réaliste de la réforme de l'administration publique il est nécessaire de tenir compte que le fondement de l'organisation administrative du territoire est constitué par les autorités locales de premier niveau (villages) et non pas par les districts - les autorités locales du second niveau, qui ne sont pas efficaces.

C'est donc la volonté collective à sa base qui est importante. La conscience du citoyen doit s'institutionnaliser et se réaliser pleinement, alors que les connaissances et les compétences dans le domaine de l'administration publique devraient être une préoccupation non seulement des fonctionnaires publics, mais aussi de tous les membres de la communauté.

---

<sup>1</sup> Furdui Viorel. „Le système d'administration dans la République de Moldavie n'est pas fonctionnel”. En: Ziarul de Gardă, 4 juin 2015, p.10-11.

Il en découle que la disposition constitutionnelle modifie son contenu, à raison de son usage. Cela est important d'un point de vue pratique. On peut trouver plusieurs situations de ce genre.

Le droit constitutionnel se confronte à une difficulté<sup>1</sup>: il est difficile de demander à des dignitaires et des fonctionnaires de se contraindre eux-mêmes.

Pour déterminer plus précisément la nécessité d'une vaste réforme administrative et territoriale en République de Moldavie, il faut prendre en considération les expériences historiques des différents modèles de l'administration publique développés au cours des deux cents dernières années en Europe occidentale. Cela atteste que la disposition constitutionnelle sur la réforme de l'administration publique va changer le paradigme en fonction de l'équilibre des forces au niveau des partis, des groupes d'intérêt, des médias, etc. Telle est la voie naturelle de la préparation et de la réalisation de la réforme de l'administration publique en Moldavie.

Se référant aux avantages et aux coûts que pose une telle réforme, il faut dire que, malgré la méfiance que les citoyens manifestent aujourd'hui à l'égard des institutions et des pouvoirs publics, la participation des citoyens peut avoir un rôle très important: à partir de l'identification du problème jusqu'à l'adoption des solutions de la réforme de l'administration publique, en améliorant ainsi la qualité de la prise des décisions. Le fait de consulter les personnes sur les problèmes locaux d'intérêt particulier confère plusieurs avantages au développement de la société.

Sur une telle base, les autorités locales se voient accorder la personnalité juridique qui leur offre la possibilité de participer au circuit légal de leur propre nom<sup>2</sup>.

En tant que tel, le Programme de réforme du secteur public du 2002 proposait en lignes générales la décentralisation des services publics locaux et le développement des composantes de la Stratégie intitulée la Réforme de l'administration publique et la création d'un consensus pour la réforme. Ce Programme n'est pas devenu déterminant dans le développement de la démocratie à tous les niveaux qui entraînent la représentation locale, à travers laquelle les collectivités locales gèrent indépendamment les questions publiques.

La réforme de l'administration publique n'est pas une idée abstraite, c'est un processus complexe, compliqué, lent, qui englobe toutes les composantes de la vie sociale et qui peut être atteinte par des mesures concrètes. Une fois la réforme administrative et territoriale adoptée et les principes constitutionnels sur

---

<sup>1</sup> Dan Claudiu Dănișor. Droit constitutionnel et institutions politiques. Craiova: Editura Europa, 1995, p.188.

<sup>2</sup> Vida I. Pouvoir exécutif et administration publique. București: Journal Officiel, 1994, p.19.

le développement territorial administratif en Moldavie inscrits dans la Constitution, alors une attention plus particulière sera attirée aux citoyens de l'état.

### **Bibliographies :**

1. Constitution de la République de Moldova
2. Dănișor, D. C. (1995). Droit constitutionnel et institutions politiques. Craiova: Editura Europa
3. Furdui, V. (2005). Le système d'administration en République de Moldova n'est pas fonctionnel. En: Ziarul de Gardă, 4 juin 2015, p.10-11.
4. Grecu, R. (2009). Stere dans la lutte pour les droits de l'homme. Chișinău: Universul, 2009, p. 182.
5. Guțuleac, V. (2013). Droit administratif. Chișinău: Tipografia Centrală
6. Le Journal „Voix des autorités locales”, n°.1, 2015.
7. Vida, I. (1994). Pouvoir exécutif et administration publique. București: Journal Officiel.
8. Vrabie, G. (1995). Droit constitutionnel et institutions politiques contemporaines. Iași: Editura TEAM, 1995, p. 94-95.

# L'INSOLVABILITE DES UNITES ADMINISTRATIVES LOCALES - LES PRINCIPES DU DROIT PUBLIC SONT-ILS TOTALEMENT COMPATIBLES AVEC LES EXIGENCES D'UN MANAGEMENT EFFICIENT ?

**Radu CARP**

Prof. Dr., Université de Bucarest, Roumanie

Email : radu.carp@fspub.unibuc.ro

## **Abstract**

*The public institutions were excluded for a long period from the insolvency rules in Romania as well as in other countries. The European states introduced this mechanism because of the influence of the American law. USA was the first country in the world that acknowledged the insolvency of towns by the Bankruptcy Act from 1934. This chapter analyze how the mechanism has been introduced in Romania in two stages: first by the Law no. 273/2006 regarding the local public finances and then by the Emergency Government Ordinance no. 46/2013. The financial problems of the territorial administrative units may be solved by this new mechanism but the public law issues were ignored because the 4 years mandate of local elected authorities is not taken into account. It is necessary to have a real decentralization process in order to create more own resources of these units. Decentralization and good governance are the best solutions that could avoid the financial problems of a territorial administrative unit and insolvency shall be the latest resort.*

**Keywords:** public law, insolvency, local public finances, decentralization, territorial administrative units

## **Introduction**

Les institutions publiques ont été longtemps exclues de l'application de la procédure d'insolvabilité en Roumanie et en dans droit comparé.

Le code du commerce roumain de 1887, partiellement en vigueur, prévoyait dans l'article 8 (actuellement abrogé) que l'Etat et les institutions publiques ne pouvaient pas être assimilées aux commerçants, et par conséquence, on ne pouvait pas leur appliquer la procédure d'insolvabilité ou celle de la faillite.

La tendance actuelle en droit commercial et en droit administratif c'est d'abandonner cette vision.

## **1. Aux origines du mécanisme de l'insolvabilité : l'expérience américaine**

Les Etats européens ont introduit ce mécanisme grâce à l'influence du droit américain, les Etats Unis étant, en 1934, le premier pays à reconnaître l'insolvabilité des villes par *Bankruptcy Act*, en réaction à la crise financière des années 1930. Cette loi a été modifiée pour inclure les municipalités aussi parmi les personnes juridiques qui se soumettent à l'insolvabilité, en introduisant des réglementations spécifiques (Chapitre 9).

Un cas célèbre est celui de l'Orange County de l'Etat de Californie. En 1994, ce district a perdu de l'argent à cause des sommes distribuées pour des fonds d'investissement qui n'ont pas donné de rendement.

Un autre cas est celui de la ville de Vallejo, toujours en Californie. Les employés de la municipalité n'ont plus pu recevoir les salaires qui avaient augmenté de façon injustifiée. En 2008 Vallejo est devenu la plus peuplée ville de Californie en demandant l'application du Chapitre 9.

Jusqu'à présent, il y a environ 500 UAL (unités administratives - locales) qui ont été déclarées en faillite, et des grandes villes comme San Diego, Miami ou Cleveland ont été très proche de se trouver dans cette situation.

En 2013, Detroit est devenu la plus peuplée ville des Etats Unis à demander la faillite. Un juge fédéral a ultérieurement approuvé un plan de redressement des dettes dont le montant attendait 7 millions de dollars.

Néanmoins, la faillite des municipalités/des districts est un phénomène plutôt rare.

De 2008 jusqu'en 2012 (la période de la crise financière), le rapport entre UAL qui ont demandé la faillite et le nombre total a été de 1688 :1, ce qui signifie 0.06%<sup>1</sup>.

## **2. L'insolvabilité des unités administratives - locales en Roumanie**

La Roumanie a introduit ce mécanisme juridique en deux étapes :

D'abord, on a introduit par la Loi no. 273/2006 relative aux finances publiques locales<sup>2</sup> une référence à l'état d'insolvabilité de l'UAL.

---

<sup>1</sup> Mike MACIAG, *How rare are municipal bankruptcies?*, <http://www.governing.com/blogs/by-the-numbers/municipal-bankruptcy-rate-and-state-law-limitations.html> (date de l'accès du site: 15.05.2016).

<sup>2</sup> M.Of. no. 618/18.07.2006.

L'art. 74 de la Loi no. 273/2006 mentionne l'état de « crise financière » qui peut être surpassée à travers un plan de redressement et l'article 75 réglemente une procédure d'insolvabilité *sui generis* des UAL.

L'insolvabilité est définie comme « l'incapacité des UAL de payer leurs obligations de paiement en espèces et exigibles, sauf celles qui se trouvent dans une situation de litige contractuel » (article 2), et dans l'art. 75 on affirme que l'UAL est dans un état d'insolvabilité si : a) elle n'a pas acquitté les obligations de paiement en espèces et exigibles, de plus de 120 jours d'ancienneté et qui dépassent 50% du budget annuel, sans prendre en considération celles qui se trouvent en litige contractuel ; b) elle n'a pas payé les droits salariaux prévus dans le budget de revenus et dépenses, pour une période de plus de 120 jours dès la date d'échéance.

Il y a, bien évidemment, une contradiction entre les deux dispositions.

Cette procédure établie par cette loi rendait pratiquement impossible son application, fait critiqué dans la doctrine<sup>1</sup>.

Dans une deuxième étape, on a émis l'OUG (Ordonnance d'Urgence du Gouvernement) no. 46/2013 relative à la crise financière et l'insolvabilité des UAL<sup>2</sup> qui a modifié considérablement le mécanisme décrit par la Loi nr. 273/2006.

La loi définit la crise financière comme étant l'état du patrimoine des UAL qui affronte des difficultés financières, faute de disponibilités, ce qui conduit aux obligations de paiement en impayé depuis plus de 90 jours et qui dépassent 15% du budget UAL, tout comme aux droits salariaux impayés prévus dans le budget, pour une période qui dépasse les 90 jours de l'échéance.

L'insolvabilité est définie en tant que l'état du patrimoine UAL qui affronte des difficultés financières, faute de disponibilités, ce qui conduit aux obligations de paiement en impayé. Le refus du paiement fait référence à 120 jours et la déclaration est faite à 50% du budget UAL.

La différence entre crise financière et insolvabilité consiste, ainsi, dans le nombre de jours pendant lesquels on a des obligations en impayé et leur poids dans le budget UAL.

L'autorité délibérative (le conseil local, de département) atteste la crise financière et demande à l'ordonnateur principal de crédits (le maire, le président du conseil de département) de lancer une ébauche de plan de redressement

---

<sup>1</sup> Gheorghe PIPEREA, *Insolvența instituțiilor publice, consecințele față de alegeri*, (Insolvabilité des institutions publiques, conséquences face aux élections), [www.piperea.ro](http://www.piperea.ro) (date de l'accès du site: 15.05.2016).

<sup>2</sup> J.Of. no. 299/24.05.2013.

financier. Cet ordonnateur de crédits sollicite l'enregistrement de la décision dans le Registre local des situations de crise financière des UAL.

Dans les 5 jours suivant l'adoption de la décision, on crée le Comité pour des situations de crise financière. Il est composé par : le maire, le chef du service financier-comptabilité, un représentant du conseil local ou de département, un représentant de la direction générale des finances publiques (DGFP - service déconcentré du Ministère des Finances) et un représentant de la structure dont l'unité fait partie.

Le plan de redressement financier comprend :

- Une présentation de la situation financière de l'UAL ;
- Des mesures qui assurent les services essentiels pendant la mise en œuvre du plan ;
- Des mesures d'amélioration de la gestion financière et pour l'efficacité de la prestation des services publics essentiels ;
- Des mesures pour réduire les dépenses ;
- La planification budgétaire ;
- L'établissement des tâches pour mener à bien le plan, des objectives, des personnes responsables et des délais ;

La mise en œuvre du plan de redressement financier est obligatoire pour les UAL.

La crise financière cesse :

- Si les conditions qui ont rendu la crise financière apercevable n'existent plus pendant 180 jours ;
- Si les critères d'insolvabilité sont remplis.

L'insolvabilité commence avec la soumission d'une demande auprès du tribunal par les créanciers ou par l'ordonnateur principal de crédits. La demande doit être accompagnée de :

- Le budget UAL ;
- La liste des biens trouvés dans le patrimoine ;
- La liste des créanciers ;
- La liste des paiements et des transferts patrimoniaux faits pendant une période passée de 120 jours ;
- La liste des services publics essentiels que les UAL fourniront pendant la durée de l'insolvabilité ;

Le juge syndic décide l'ouverture de la procédure d'insolvabilité et désigne un mandataire judiciaire.

Celui-ci envoie des notifications aux créanciers des UAL et rédige un tableau des créances. Avec l'ordonnateur principal de crédits, il élabore un plan de redressement, soumis à l'avis de la DGFP et à l'approbation du conseil local ou de département.

Le plan de redressement comprend les moyens et les délais pour le règlement des dettes de chacun des créanciers.

La mise en œuvre du plan de redressement ne peut pas prendre plus de 3 ans, à partir de la date de son autorisation.

On déclare la procédure d'insolvabilité close si les créances comprises dans le tableau définitif de créances ont été totalement éteintes.

Si les conditions qui ont mené à l'achèvement de l'insolvabilité ne sont plus remplies, on déclare la procédure close, même si les créances n'ont pas été toutes payées.

Ne pas déclarer l'état de crise financière représente une infraction dont la sanction est une amende de 10.000 à 50.000 RON.

Ne pas déclarer ou déclarer en retard l'état d'insolvabilité, pendant plus de 6 mois, par l'ordonnateur principal de créances représente une infraction punie d'une peine d'emprisonnement de 3 mois à 1 an ou d'une amende.

Quant à l'insolvabilité des UAL, les sanctions ne concernent pas les UAL ou la communauté locale. Les sanctions intéressent l'ordonnateur de créances – le maire ou le président du conseil de département.

Qu'est-ce qu'il arrive si l'état d'insolvabilité et la prise des attributions de l'ordonnateur par le mandataire judiciaire s'étendent après la date des élections ? Est-ce que la personne qui gagne les élections ne pourra pas commencer son mandat ? La sanction s'applique-t-elle donc aussi à la personne dernièrement élue ? De ce qu'on comprend de la loi, qui se réfère à « l'ordonnateur de créances » comme fonction et non pas en tant que personne, la sanction n'est pas *intuitu personae*, mais elle concerne aussi le nouvel élu.

Néanmoins, cette situation peut donner suite à des controverses, puisque de cette façon, la volonté de l'électorat ne peut pas être mise en œuvre.

Le problème financier des UAL peut être résolu grâce à la nouvelle procédure, mais le problème de droit public est ignoré par celle-ci. Si on prenait en considération la durée du mandat du nouvel élu, le problème financier ne pourrait être résolu que dans certaines situations.

Cela prouve que parfois, les exigences du management spécifiques aux UAL ne sont pas tout à fait compatibles avec la délimitation temporelle des mandats des élus locaux et avec les règles du droit public en général.

### 3. Conclusions

Même si on a plusieurs fois accentué dans la doctrine la nécessité d'un tel règlement, les résultats de la mise en pratique de ce mécanisme juridique sont modestes. Beaucoup d'UAL ne veulent pas déclarer l'état de crise financière, même si l'OUG no. 46/2013 établit des sanctions en ce sens-là. L'atomisation de l'administration publique locale, par l'apparition d'un nombre impressionnant d'UAL sans aucune étude d'impact, ce qui rend difficile le fonctionnement de l'administration au niveau local, n'a pas pu être corrigée par ce règlement, au moins pour l'instant.

La raison pour laquelle on a introduit le mécanisme d'insolvabilité des UAL a été celle de résoudre l'incapacité d'autogestion de telles unités avec les sommes d'argent disponibles. Expert Forum remarque dans une étude publiée en 2013<sup>1</sup> le fait que ce sont seulement 650 de localités sur un total de 2860 qui peuvent couvrir totalement les dépenses salariales de leurs propres revenus plus une partie de l'impôt sur le revenu personnel (IVG) qu'on leur rend mensuel, ces sources représentant 48% des budgets locaux. Plus inquiétant encore c'est le fait que 24% de ces localités (685) ont des dépenses salariales plus des doubles par rapport aux revenus. Dans ces conditions, la majorité d'UAL sont dans un état d'insolvabilité *de facto* permanente. La solution d'attribution des sommes supplémentaires des fonds nationaux pour des projets d'investissement s'est avérée génératrice de clientélisme politique, causant à la fois une plus grande dépendance des UAL du centre, étant ainsi un obstacle pour la décentralisation. Expert Forum considère même que la seule raison d'être de ces UAL « conçues dès le départ pour se trouver en faillite technique » est « le maintien de la base de clientélisme politique dans le territoire ». Etant donné que la solution de fusionner les UAL ne fut pas et n'est pas faisable à cause des orgueils identitaires locaux, on a trouvé la solution du règlement de l'insolvabilité des UAL, de sorte que celles ayant des problèmes majeurs d'assurance des dépenses minimales ne soient plus contraintes de demander du financement du centre sur des critères exclusivement politiques. Malheureusement, cette solution s'est avérée impraticable, ce qui rend vraiment nécessaire une réelle décentralisation à travers laquelle les UAL puissent avoir plusieurs revenus propres, en parallèle avec la découverte des mécanismes d'appui des fusions des UAL, afin de créer des UAL capables de se débrouiller mieux du point de vue financier et qui, grâce à cette particularité, mettent en œuvre plus efficacement les principes de la bonne gouvernance.

---

<sup>1</sup> *Clientelismul politic în alocarea de fonduri către primării*, (Le clientélisme politique dans l'allocation des fonds pour les mairies) <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf> (date de l'accès du site: 15.05.2016).

## Bibliographie

1. Loi no. 273/2006 relative aux finances publiques locales M.Of. (Le Journal Officiel) no. 618/18.07.2006.
2. Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no. 46/2013 relative à la crise financière et l'insolvabilité des UAL M.Of. (Le Journal Officiel) no. 299/24.05.2013.
3. Mike MACIAG, *How rare are municipal bankruptcies?*, <http://www.governing.com/blogs/by-the-numbers/municipal-bankruptcy-rate-and-state-law-limitations.html>
4. Gheorghe PIPEREA, *Insolvența instituțiilor publice, consecințele față de alegeri*, [www.piperea.ro](http://www.piperea.ro)
5. Rapport Expert Forum, *Clientelismul politic în alocarea de fonduri către primării*, <http://expertforum.ro/extra/harta-bugetelor/EFOR-rap-anual-2013.pdf>

# L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DE MOLDAVIE DANS LE CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION

**Iurie ȚAP,**  
Député au Parlement de la République de Moldavie,  
Doctorant, Académie d'Administration Publique  
Email : [iurietsap@yandex.ru](mailto:iurietsap@yandex.ru)

## Résumé

*Le système de gouvernement local est composé de deux niveaux (898 unités administratives de premier niveau et 34 unités administratives de deuxième niveau). Puisqu'il est très fragmenté et ses structures manquent de capacité administrative, il ne peut pas être fonctionnel. La fusion du système administratif (local et régional) s'impose comme solution et créerait la capacité de développement local et régional et de prestation efficace des services.*

**Mots-clé :** *gouvernement local, capacité administrative, développement local et régional, structures,*

## Summary

*The System of Local Administration consists two levels (898 administrative units of level I and 34 administrative units of level II).*

*Being highly fragmented, with structures without administrative capacity, it is not functional. In this sense, is required amalgamation of administrative system (local and regional), thus creating the capacity needed in order to facilitate local and regional development and efficient delivery of service.*

**Keywords:** *administrative units, structures, capacity, local and regional development*

## Introduction

L'adoption de la Constitution, le 29 juillet 1994, a marqué une nouvelle étape dans la transformation de la République de Moldavie. Dans la réglementation constitutionnelle de 1994, l'administration publique cesse d'être une administration exclusivement d'Etat et se divise dorénavant en administration centrale (d'Etat) et locale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aurel Simboteanu, *Administration publique centrale*, Chișinău, 1999, pag. 37

En vertu de la Constitution, la République de Moldavie est un Etat décentralisé. L'art. 112 établit que le pouvoir public est représenté par les conseils locaux et les maires élus, assurant l'autonomie locale des villes et des villages. Ce sont des autorités administratives autonomes qui gèrent les affaires publiques <sup>1</sup>.

## **1. Le système de gouvernement local**

Suivant l'adoption de la nouvelle Constitution, le système de gouvernement local a subi plusieurs transformations. Il est actuellement régi par la Loi n° 435 du 28.12.2006 sur la décentralisation administrative et la Loi n° 436 du 28.12.2006 sur l'administration publique locale.

De jure, ces deux lois développent le principe constitutionnel de l'autonomie locale, mais leur mise en œuvre a été retardée. L'arrivée au pouvoir des forces démocratiques, en juillet 2009, a donné l'espoir que cela fera aboutir la réforme de la décentralisation. La Stratégie nationale de la décentralisation (SND) et le Plan d'action pour sa mise en œuvre (PA) ont été adoptés en avril 2012, par la Loi n° 64. SND et PA, appréciés de manière positive par le Conseil de l'Europe, prévoient des transformations radicales en vue du renforcement et du développement de l'autonomie locale (2012 - 2015).

Une étape importante, à cet égard, a été la modification du système des finances publiques, piloté en 2014 et mis en œuvre dès 2015. La mise en place des revenus des communautés locales a contribué de manière significative au renforcement de l'autonomie locale. Les autorités locales reçoivent d'importantes ressources propres et disposent d'elles dans les conditions prévues par la loi<sup>2</sup>.

Les modifications apportées ont réduit l'influence politique et la dépendance des autorités publiques locales des niveaux administratifs supérieurs. La politique budgétaire pour 2016 a apporté de nouvelles solutions pour la consolidation de l'autonomie locale. Le projet de loi prévoit, entre autres, la mise en place d'un nouvel impôt local (sur véhicules), qui sera administré de la même manière que l'impôt sur l'immeuble<sup>3</sup>.

Au-delà de ces réalisations, le système de gouvernement local reste inopérant. On présente, dans ce contexte, les problèmes fondamentaux de la réforme du gouvernement local:

---

<sup>1</sup> La Constitution de la République de Moldavie, Chişinău, 1994

<sup>2</sup> Loi n° 397 du 16.10.2003 sur les finances publiques locales

<sup>3</sup> Loi n° 435-XVI du 28.12.2006 sur la décentralisation administrative

- 1) La fragmentation excessive (898 unités administratives de premier niveau pour une population de 2,9 millions; 30% d'entre elles ont moins de 1500 habitants - le seuil minimum fixé par la loi);
- 2) Les gouvernements locaux ruraux ne fournissent pas de services, ils ont plutôt un rôle de représentation (plus de 84%);
- 3) La base fiscale et les revenus collectés sont insuffisants pour entretenir l'appareil administratif - qui assure les services publics; en vertu de la Loi 435 (2006), une autorité publique locale est considérée viable si les dépenses administratives ne dépassent pas 30% des revenus totaux (888 (99%) des unités administratives territoriales ne satisfont pas ce critère);
- 4) La dimension, le nombre réduit des habitants, la base fiscale inexistante rendent impossible la mise en œuvre des politiques de développement économique et social au niveau local.

## **2. La réforme administrative-territoriale**

Prenant en considération les principes théoriques de la décentralisation et l'expérience internationale, on réitère la nécessité de la réforme administrative-territoriale. Or, l'aménagement adéquat du territoire est l'une des deux conditions de la décentralisation<sup>1</sup>.

SND établit que la structure administrative-territoriale (la capacité administrative) est un aspect essentiel de la réforme de décentralisation. L'objectif formulé par la SND est d'augmenter la capacité administrative des unités administratives-territoriales, réduire la fragmentation et rationaliser les structures administratives-territoriales, ce qui consolidera l'autonomie locale, la prestation des services publics et la démocratie locale.

Dans ce contexte, les études élaborées pour la SND ont défini plusieurs solutions concernant les options de la réforme administrative-territoriale.

Le système fondé sur l'amalgamation du premier niveau serait une des options administratives-territoriales, prévoyant la formation de 111 unités administratives-territoriales - au lieu de 898, avec une population moyenne de 23800 habitants. Ce modèle réduirait les dépenses administratives (plus de 70%) et formerait la capacité administrative-territoriale (le nombre des employés des nouvelles unités serait de 40 - par rapport au chiffre actuel - de 5,7)<sup>2</sup>.

Une autre option prévoit l'organisation sur deux niveaux. Pour le premier niveau, on propose la formation de 289 unités administratives-territoriales, avec

---

<sup>1</sup> Loi n° 436-XVI du 28.12.2006 sur l'administration publique locale

<sup>2</sup> Loi des finances publiques et de responsabilité budgétaire et fiscale n° 181 du 25.07.2014

une population moyenne de 9129 habitants. Dans ce cas, les dépenses administratives diminueront de plus de 50% et le nombre des employés sera de 18 (par rapport à 5,7).

Le deuxième niveau administratif sera constitué de trois régions administratives (Nord, Centre, Sud). Une telle formule remplit toutes les conditions nécessaires pour l'intégration régionale, le développement équilibré, la faisabilité opérationnelle, les coûts administratifs, ainsi que les critères des unités territoriales statistiques (NUTS). Le système administratif formé à la suite de l'amalgamation (locale et régionale) remplira les conditions de développement local et régional et de prestation efficace des services.

Les alternatives possibles (la décentralisation asymétrique, la fusion volontaire et partielle des communautés qui ne remplissent pas les conditions légales, la coopération intercommunale) ne seront pas efficaces et n'assureront pas le développement local et une bonne prestation des services. Il est évident que la restructuration de l'administration publique locale et régionale ne sera pas du tout simple.

Les principaux risques viennent de la part du facteur politique, qui ne veut pas renoncer à son influence (il existe actuellement plus de 12 milles fonctions électives au niveau local, tandis que la restructuration réduira leur nombre jusqu'à trois fois).

Quelques élus locaux feront opposition, risquant de perdre leurs fonctions, influence et des avantages pécuniaires. Ceux-ci auront une influence négative sur le processus de réforme.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'établir les acteurs qui soutiendront la réforme et de conjuguer leurs efforts. La Sous-commission pour décentralisation - créée dans le cadre de la Commission Parlementaire pour l'Administration Publique et le Développement Régional, l'Environnement et les Changements Climatiques – pourrait avoir un rôle catalyseur. Elle pourrait avoir comme partenaires les ONG spécialisées (CALM, IDIS Viitorul, ISAM etc.), les milieux universitaires et évidemment les autorités publiques locales.

L'unification des efforts des groupes de pression – dans le contexte de l'Accord d'association et ses dispositions sur la réforme de l'administration publique – faciliterait leur dialogue avec le Gouvernement et la réalisation d'une réforme profonde.

### 3. Conclusions

En dépit d'une vision claire de la SND, la réforme de décentralisation tarde, le système de l'administration publique locale reste non fonctionnel, le manque de la volonté politique rend nécessaire des efforts communs des acteurs concernés (autorités publiques locales, structures représentatives, ONG, milieu universitaires, citoyens);

Le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne devraient conditionner la surveillance de la République de la Moldavie, ainsi que le l'octroi du support financier et technique.

#### **Bibliographie :**

1. L'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, [www.gov.md](http://www.gov.md)
2. La Constitution de la République de Moldavie, [www.justice.md](http://www.justice.md)
3. Loi n° 397 du 16.10.2003 sur les finances publiques locales , [www.justice.md](http://www.justice.md)
4. Loi n° 435-XVI du 28.12.2006 sur la décentralisation administrative , [www.justice.md](http://www.justice.md)
5. Loi n° 436-XVI du 28.12.2006 sur l'administration publique locale , [www.justice.md](http://www.justice.md)
6. Loi des finances publiques et de responsabilité budgétaire et fiscale n° 181 du 25.07.2014, [www.justice.md](http://www.justice.md)
7. Adrian Ionescu, *Options de réorganisation de la structure administrative-territoriale en Moldavie*
8. Jean Rivero, Jean Waline, *Droit administratif*, 15 édition, Dalloz, 1994, Cahiers Africains d'Administration Publique, 1997
9. Aurel Sîmboteanu, *Administration publique centrale*, Chişinău, 1999 Aurel Sîmboteanu, *Administration publique centrale*, Chişinău, 1999

**LA DECENTRALISATION ET LE DEVELOPPEMENT REGIONAL -  
PRIORITES POUR LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE LOCALE DANS LA REPUBLIQUE DE MOLDAVIE**

**Tatiana ȘAPTEFRAȚI,**

Dr., maître de conf., Académie d'Administration Publique,  
République de Moldavie,  
Email : [tsapte@rambler.ru](mailto:tsapte@rambler.ru)

**Vlad CANȚIR,**

Doctorant, Président de la Fédération du Syndicat des  
Services Publics de la République de Moldavie,  
Prof. à l'Académie d'Administration Publique,  
Email: [vlad.cantir@mail.ru](mailto:vlad.cantir@mail.ru)

**Summary**

*Republic of Moldova is in a process of change in which all the aspects economic, social, political, civic experienced a new dynamic in trying to adapt to present conditions. Administrative decentralization and local autonomy is one of the priorities of the Moldovan government. The decentralization process comes to giving local authorities powers and duties in three areas: political, administrative, organizational and financial. These powers need to be exercised in conditions of autonomy, involving freedom of decision making and the exercise of powers with respecting legality, provisions of national, regional and sectoral policies.*

**Key words:** *public administration, administrative decentralization, local autonomy, regional development, territorial development, polycentric development.*

La République de Moldavie est en processus de transformation où tous les éléments d'ordre économique, social, politique et civique ont connu une nouvelle dynamique dans l'adaptation aux conditions présentes.

## **1. Le processus de décentralisation en République de Moldavie: réalisations et problèmes.**

La décentralisation administrative et l'assurance de l'autonomie locale sont les priorités de la gouvernance de la République de Moldavie.

La loi sur la décentralisation administrative de la République de Moldavie nr. 435-XVI du 28.12.2006<sup>1</sup> établit le cadre général de réglementation de la décentralisation administrative sur les principes de répartition des compétences entre les autorités publiques.

La nécessité de planification stratégique du processus de décentralisation, de consolidation des capacités des autorités de l'administration publique locale et d'amélioration du management et de la qualité des services publics aux citoyens a déterminé l'élaboration de la Stratégie nationale de décentralisation de la République de Moldavie pour les années 2012 – 2015, acceptée et adoptée par la loi nr. 68 du 05.04.2012.

Le but déclaré de la Stratégie est « d'assurer une administration publique locale qui fonctionne d'une manière démocratique et autonome, qui ait la capacité et les ressources nécessaires pour fournir des services publics conformément aux nécessités et aux exigences des bénéficiaires, y compris selon la perspective des droits des groupes vulnérables dans les conditions d'efficacité, d'efficacité, d'équité et discipline financière ».

En vue de réaliser ces desiderata, la Stratégie nationale de décentralisation de la République de Moldavie a statué les domaines prioritaires d'action, en identifiant en même temps les problèmes spécifiques et les objectifs qui en dérivent.

La décentralisation administrative constitue « un processus complexe et difficile, nécessitant de longues périodes d'actions coordonnées, qui implique la volonté et la détermination des décideurs politiques », fait exposé dans la Stratégie, qui, en plus, recommande « l'ajustement du cadre institutionnel et légal interne à la législation européenne et aux recommandations de l'UE, aux dispositions de la Carte Européenne, l'exclusion des dysfonctions identifiées dans les études effectuées dans le domaine d'Administration Publique et de consolidation de l'autonomie et de la démocratie locale. »

La Stratégie définit encore la décentralisation comme « un processus continu d'autoanalyse et réforme d'un état, par lequel on suit la distribution

---

<sup>1</sup> La Loi concernant la décentralisation administrative nr. 435 du 28.12.2006, Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 29-31.

optime des responsabilités et des ressources entre les autorités publiques centrales et locales du premier et deuxième niveaux ».

Le processus de décentralisation confère aux autorités de l'administration publique locale des attributions et des compétences en trois domaines : politique, administratif-organisationnel et financier. En plus, la Stratégie dit que celles-ci doivent être exercées dans les conditions de l'autonomie, qui suppose la liberté dans la prise de décision et l'exercice des attributions avec le respect de la légalité et l'encadrement dans les politiques nationale, régionale et sectorielle ».

Pour assurer une réelle fonctionnalité de l'autonomie locale, la Stratégie de Décentralisation suppose des efforts maximaux et de durée de développement des capacités des autorités régionales et municipales. Il s'agit spécialement des systèmes de management inclus dans : le management des finances, le management des ressources humaines et les technologies, le processus de prestation des services publics et la planification stratégique et opérationnelle.

Dans le même ordre d'idées, le processus de décentralisation, dans les conditions de la République de Moldavie, pourra être réalisé avec succès quand les compétences transférées aux autorités locales seront accompagnées d'allocations budgétaires conformes.

Nous mentionnons le fait que, même si l'art.3 de la Loi concernant la décentralisation administrative de la République de Moldavie nr.435-XVI du 28. 12. 2006 stipule qu'à la base de la décentralisation administrative est le principe de la correspondance des ressources aux compétences, qui suppose « la correspondance des ressources financières et matérielles accordées aux autorités publiques locales au volume et à la nature des compétences attribuées pour assurer la réalisation efficiente de celles-ci », en réalité, on constate fréquemment que certaines compétences ne peuvent pas être réalisées par les autorités de l'administration publique locale puisque la capacité administrative de ces autorités est essentiellement réduite.

## **2. Les particularités de développement régional en Moldavie.**

Depuis 2009 le développement régional dans la République de Moldavie est devenu un impératif assumé pour la gouvernance, rallié aux principes de la politique régionale de l'Union Européenne, le développement socio-économique et la modernisation uniforme de la République de Moldavie se sont différemment concentrés dans les régions du pays.

Ainsi, conformément à la Loi concernant le développement régional de la République de Moldavie du 2006, le territoire du pays a été divisé en six régions

de développement : Nord, Centre, Sud, municipe de Chisinau, UTA Gagauzie et Transnistrie. A la première étape, on a mis l'accent sur l'élaboration et l'implémentation des projets qui facilitent le développement régionale et fortifient les capacités des agents de développement : Centre, Nord et Sud. La deuxième étape va se fixer sur les autres trois régions de développement : Gagauzie ; région de développement de Chisinau et la région de développement de Transnistrie<sup>1</sup>.

Dans ce contexte, même si par cette loi on espérait un développement équilibré et durable sur tout le territoire de l'état, une visible amélioration du niveau de vie, de nouveaux lieux de travail ou des résultats significatifs n'ont pas été enregistrés.

La République de Moldavie, face aux pays de l'Europe, diffère par une polarisation économique extrêmement prononcée, une moitié de son Produit Interne Brut est réalisé dans sa capitale, où seulement un quart de la population est concentrée.

Conformément à la Stratégie Nationale de Développement Régionale de 2013-2015 la motivation de cette polarisation est la concentration de l'activité économique, de la force humaine la plus qualifiée et de l'infrastructure performante dans la capitale<sup>2</sup>.

La région de Développement Nord de la République de Moldavie comprend le municipe de Balti et 11 districts : Briceni, Edineț, Donduseni, Drochia, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnita, Râșcani, Sângerei, Soroca, la résidence de la région étant à Bălți.

La région de Développement Centre inclut 13 districts : Anenii Noi, Călărăși, Criuleni, Dubăsari, Hâncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldanesti, Telenești, Ungheni, la résidence étant à Ialoveni.

La région de Développement Sud a dans sa structure 8 districts : Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căuseni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia, la résidence étant à Cimișlia.

Quant à son développement économique, le municipe de Chișinău dispose, face aux autres localités, des facteurs de production et de l'infrastructure nécessaires pour attirer les investissements. Dans le même contexte, sous l'aspect régional, Chișinău enregistre la plus petite tranche de pauvreté – 5,3%, face aux autres régions, où la pauvreté est de cinq fois plus

---

<sup>1</sup> Loi nr. 438-XVI concernant le développement régional dans la République de Moldavie. Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 21-24 du 28.12.2006.

<sup>2</sup> Stratégie de développement régional (2013-2015), Décision du Gouvernement no. 158 du 4 Mars, 2010, <http://lex.justice.md/md/333914/>

grande, par exemple dans la Région de Développement Nord et de six fois plus grande dans les Régions de Développement Sud et Centre.

La politique de développement régionale dans la République de Moldavie a été implémentée en totale conformité aux stipulations des stratégies de développement régionale, élaborées et actualisées à la base de la Stratégie Nationale de Développement Régionale 2013 – 2015. A présent, la Stratégie Nationale de Développement Régionale 2016 – 2018 va être approuvée qui offrira un contexte horizontal vaste et qui permettra une coordination plus efficiente des efforts financiers des autorités publiques centrales et des donateurs en vue de réaliser les activités dans les régions.

Le dernier temps les chercheurs, préoccupés des problèmes de l'administration publique, abordent le sujet du développement territorial polycentrique, type de développement basé sur les villes en tant que moteurs économiques à rôle polariseur de dimension nationale et internationale.

Le développement polycentrique fondamental sur des structures urbaines peut contribuer essentiellement à la réalisation des importants objectifs européens et notamment : le développement régionale équilibré, la diminution des disparités régionales, l'accroissement du degré de compétitivité au niveau européen, l'intégration des régions européennes dans l'économie globale, le développement durable.

Le développement polycentrique peut assurer une intégration efficiente du point de vue territorial et peut contribuer aussi à la cohésion et à l'accroissement de la compétitivité locale par un développement intégré, prenant en compte le spécifique local.

Ce type de développement peut avoir différents degrés de compréhension. En ce sens, le développement polycentrique au niveau de l'Union Européenne et de ses états membres se particularise, d'une manière spéciale, par un partage territoriale équilibré des villes ou des pôles d'accroissement, en défaveur d'un seul centre polarisateur.

Au niveau de L'Union Européenne, il existe visiblement un déséquilibre massif entre l'espace central – européen, nommé souvent Le Pentagone (formé par les métropoles de Londres, Paris, Munich, Hambourg) et le reste de l'Europe, à l'intérieur de ceci étant concentrées la majorité des activités économiques européennes. Nous considérons que justement de cette raison-là on a conçu le développement polycentrique comme un instrument de contrepois de la domination du Pentagone et comme un impératif en vue d'un développement régional équilibré.

En ce qui concerne la Roumanie, on peut facilement remarquer le caractère dominant du Municipie de Bucarest et de la région de développement Bucarest-Ilfov, qui a 25% du PIB total de la Roumanie et 20% du total des lieux de travail au niveau national<sup>1</sup>.

Dans la République de Moldavie, le Municipie de Chişinău assure plus de 45% du volume du PIB de l'état plus de 60% du volume total des impôts et des taxes du budget consolidé. Selon le produit régional brut par citoyen, le niveau du Municipie de Chişinău est de deux fois plus grande que la moyenne du pays.

Si l'on expose aux débats les niveaux inférieurs et celui national, le développement polycentrique doit être conçu sous deux aspects : le niveau régional et le niveau local. Concernant le niveau régional, il faut concentrer l'attention sur la zone attenante aux centres urbains et aux voies de communication, du fait que « plusieurs centres urbains, petits et moyens, peuvent se développer en parallèle sur la base de complémentarité, en assurant via la coopération les services nécessaires aux citoyens, en contrebalançant de la manière l'influence des centres urbains/régionaux ». En échange, concernant le niveau local, il est facile de comprendre que les petites et les moyennes villes peuvent contribuer par la mobilisation des espaces attenantes au développement d'une coopération qui a à la base la réalisation des intérêts communs. La concentration des activités économiques et des lieux de travail dans les villes, surtout dans les grandes villes (qui ont souvent un caractère de métropole et/ou capitale nationale ou régionale) est l'un des problèmes majeurs, exposé dans les études réalisées au niveau européen (ESPON, 2004, 2007, 2010, 2011), du point de vue du développement économique équilibré. En cas de régionalisation et, implicitement, de développement régional, on remarque facilement la tendance de concentration dans les grandes villes, celles-ci devenant des centres régionales au détriment des territoires en proximité qui perdent économiquement et socialement, où la force de travail se déplace vers le centre – la source des lieux de travail. Le progrès de la technologie des communications et le développement de l'infrastructure de transport ont déterminé l'accroissement de la densité de la population dans les zones attenantes aux centres urbains et aux voies de communication de proximité.

Les politiques de cohésion territoriale de l'Union Européenne précise le développement polycentrique des territoires nationaux d'une manière prioritaire. En ce sens, les directives européennes concernant le développement territorial marque la nécessité de la coopération entre les villes qui fonctionnent comme centres régionaux et zones urbaines ou rurales périphériques, pour bénéficier et

---

<sup>1</sup> Ghiţă Alexandru Florin. Le développement régional : La Roumanie a besoin des zones urbaines fonctionnelles. CRPE Policy Memo, juillet, 2013, nr. 41, p.1-43.

leur offrir plus de valeur, en devenant, à cette occasion, des éléments adéquats du modèle de développement polycentrique.

Malgré le fait qu'on l'a peu étudié, le développement polycentrique est bien mentionné dans plusieurs actes stratégiques et de planification de la République de Moldavie comme téléonomie générale. Mais, on n'a pas encore conçu une stratégie de développement polycentrique qui mettrait les bases, au niveau national, des priorités, des objectifs et des nécessités en vue du développement d'un réseau polycentrique efficiente du point de vue fonctionnel et en corrélation directe avec les niveaux stratégiques régionaux et locaux.

Autrement, le rôle central que l'état joue dans l'implémentation de toutes les réformes complexes masque le danger de retour aux méthodes dictatoriales d'administration, ceci en situation où la société ne réalise aucun contrôle démocratique. De la sorte, il est nécessaire une optimisation ferme/déterminée des organes et des institutions du pouvoir public, principalement via l'exclusion de la bureaucratization et l'accroissement du niveau de professionnalisme.

Premièrement, les politiques de développement régional seront les principaux bénéficiaires d'un processus de décentralisation réalisé avec succès, puisqu'on facilitera la participation des autorités locales à la planification régionale, à l'élaboration des projets, à leur cofinancement, en assurant ainsi un management efficace des ressources financières utilisées. Deuxièmement, les autorités locales et les citoyens peuvent être les bénéficiaires des politiques régionales, en cas où celles-ci reflètent leurs objectifs primaires et mènent à l'amélioration des services publics offerts et à l'accroissement du niveau de vie.

La possibilité des autorités publiques locales de prendre part effectivement au développement et l'implémentation des projets régionaux nécessite la fortification de leur capacité et la réalisation de l'autonomie dans l'adoption des décisions au niveau régional.

***Dysfonctions identifiées dans le processus de décentralisation :***

- instabilité du cadre législatif (modifications fréquentes de la législation en fonction d'intérêts politiques) ;
- manque de transparence et de prédictibilité des transferts du budget local ;
- manque de définition claire dans les responsabilités transférées aux autorités locales ;
- attribution des responsabilités sans allocation de ressources adéquates ;
- transfert des responsabilités sans accorder la compétence ;

### *Les avantages du processus de décentralisation :*

- fondement des projets des budgets locaux selon les procédures et le degré de l'indépendance offerts par la Loi des finances locales ;

- établissement des impôts et des taxes locales d'une manière adéquate, création des possibilités pour que les autorités de l'administration publique locale organisent leurs propres services fiscaux et la capacité d'exercer pleinement et effectivement toutes les composantes et les responsabilités décentralisées par l'établissement, la constatation, l'encaissement, le contrôle et la surveillance des impôts et des taxes locales ;

- corrélation des politiques locales à celles du développement régional et aux politiques sectorielles dans les domaines comme celui d'assistance sociale, d'enseignement ou de culture.

Il faut mentionner le fait que la réforme administrative ne doit pas être un but en soi ou pour soi, mais un moyen en vue de réaliser l'un ou plusieurs buts. Les pareilles réformes peuvent produire seulement du chaos dans la société et peuvent provoquer l'aggravation de la crise économique.

Il est fortement important, en même temps, qu'on tienne compte, dans le processus d'implémentation des réformes, des significations conceptuelles de celles – ci, qui n'est pas une simple question pratique à des effets politiques, mais un problème de philosophie politique, d'interprétation des principes constitutionnels, des standards européens et de choix suprême du peuple, puisqu'il s'agit de la transformation qualitative de la vie du peuple.

Dans les conditions de l'état de droit, où la séparation des pouvoirs, la décentralisation des services publics et l'autonomie locale administrative et financière constituent « des coordonnées fondamentales », les structures organisatrices et fonctionnelles de l'administration sont aménagées au niveau d'état, situation où l'on a l'administration publique centrale ou d'état et au niveau des collectivités locales, où il existe et fonctionne l'administration publique locale. Les collectivités locales délèguent, à leur tour, le droit et la compétence d'administrer, à leur nom, les intérêts publics locaux à certains représentants élus par suffrage universel.

La décentralisation vise l'attribution de certaines autonomies aux collectivités locales, en leur accordant ainsi la possibilité de définir, elles-mêmes, les modalités d'intervention. La décentralisation constitue le principe qui confère à l'administration publique locale l'opportunité de manifester un haut degré d'originalité dans la réalisation de ses activités, au bénéfice du citoyen, via la fortification du pouvoir et du rôle de l'administration publique

locale, en vue d'un développement socio-économique durable des unités administratif-territoriales.

### 3. Conclusions

En conclusion, on peut mentionner :

- Du point de vue de l'organisation administratif-territoriale, la République de Moldavie se présente comme un état très fragmenté. La majorité des unités administratif-territoriales ne disposent pas d'un potentiel adéquat pour le développement. Le financement des autorités administratif-territoriales locales est sous le niveau nécessaire pour une prestation des services publics de qualité.
- Le nombre exagéré des lois, qui réglementent divers aspects de l'activité de l'administration publique locale, complique l'activité des autorités de l'administration publique et l'implémentation des réformes de décentralisation.
- Les changements rapportés aux attributions publiques locales, dans le cadre de l'implémentation de la réforme de décentralisation, n'ont pas eu la clarté nécessaire dans le processus d'administration de la propriété publique, des finances publiques et la prestation des services.
- L'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale sont aussi réglementés par les normes constitutionnelles. La Constitution stipule les principes de base de l'APL, l'un d'entre eux-ci étant la décentralisation des services publics. Outre les services publics, la décentralisation comprend aussi d'autres domaines. A ce propos, nous trouvons nécessaire la révision de cet aspect, mais encore, du fait que les lois générales, qui réglementent l'activité de l'APL, opèrent avec le principe de décentralisation et celui de l'autonomie locale, comme deux principes qui se complètent réciproquement.
- La Carte Européenne « L'exercice autonome du pouvoir local » réglemente, en aspect général, l'activité des autorités locales. Les stipulations de la Carte ne se retrouvent pas pleinement dans la législation nationale. Par exemple, le principe de la subsidiarité n'est pas valorisé par la législation nationale et la procédure d'application pratique n'est pas aussi réglementée.
- Les tâches des autorités locales dans le domaine du développement régional sont assez complexes, tandis que les ressources financières, matérielles, humaines, institutionnelles etc. sont restreintes. Certaines

compétences de l'APL dans le domaine de développement local et régional, visant l'organisation et la gestion des services publics, n'ont pas un mécanisme clair et complet d'implémentation. Ceci rend ce processus de développement difficile. Par exemple, l'association à d'autres communautés pour créer et gérer ensemble certains services publics, le partenariat public-privé.

- L'implémentation de la Stratégie de Décentralisation et du Plan d'Actions continue à être une priorité nationale et il est nécessaire de la cohérence et des activités consécutives dans leur réalisation. Le processus de monitoring de l'implémentation de ces documents doit être responsable et transparent.
- La compréhension insuffisante de la nécessité de la réforme de décentralisation de la part de la population et des fonctionnaires publics permet à la politique d'exclure les autorités publiques locales et les citoyens du processus de prise de décisions concernant la réforme de décentralisation.
- La réalisation de la réforme de décentralisation impose la nécessité de la consolidation du cadre législatif, institutionnel et la fortification des capacités des autorités publiques locales, la préparation et l'information de la société et le support de l'extérieur.

### **Bibliographie :**

1. La Loi concernant la décentralisation administrative nr. 435 du 28.12.2006, Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 29-31.
2. La Loi concernant l'administration publique locale nr. 436-XVI du 28.12.2006, Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 32-35 du 09.03.2006.
3. La Loi nr. 438-XVI concernant le développement régional dans la République de Moldavie. Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 21-24 du 28.12.2006.
4. Stratégie de développement régional (2013-2015), Décision du Gouvernement no. 158 du 4 Mars, 2010, <http://lex.justice.md/md/333914/>
5. Ghiță Alexandru Florin. Le développement régional : La Roumanie a besoin des zones urbaines fonctionnelles. CRPE Policy Memo, juillet, 2013, nr. 41, p.1-43.

# LES IMPLICATIONS DE L'INTEGRATION EUROPEENNE SUR LE PROCESSUS DE REGIONALISATION EN ROUMANIE

**Andra Karla SIENERTH**

Doctorante, Université du Bucarest, Roumanie

E-mail : [andrakarla@ymail.com](mailto:andrakarla@ymail.com)

## **Abstract**

*In spite of a common institutional, legal and administrative legacy from communism, highly marked by centralism, on the one hand, and the so-called process of Europeanization, on the other hand, countries in Central and Eastern Europe have taken different paths in the process of decentralization and regionalization after 1989. Thus, we distinguish between top-down and bottom-up approaches. This paper focuses on the impact of the EU accession of Romania on the political decision of pursuing a regionalization policy. We argue that the « region » is a social construct and we highlight the main underlying factors, drivers and circumstances that have allowed only for a limited re-arrangement of the territorial-administrative setting. We conclude that the reform in this regard has been very gradual and rather limited in scope and extent. The EU accession has served as a catalyst, but a genuine policy of regionalization should not be considered as an end in itself, but rather as a means of improving the governance of the country.*

**Keywords:** *decentralization, regionalization, region, European Union, Romania, Central and Eastern Europe.*

## **Introduction**

L'expérience des pays de l'Europe Centrale et Orientale en termes de régionalisation n'est pas uniforme, mais plutôt le contraire (compte tenu de l'existence de nombreuses divergences concernant les motivations, les stades, la profondeur et les résultats). L'analyse de l'émergence des politiques de régionalisation dans ces pays ex-communistes, qui ont été marqués par un centralisme fort, doit tenir compte de trois ensembles de facteurs, comme indiqué par Jennifer Yoder<sup>1</sup>: (i) les traditions historiques, les associations et les

---

<sup>1</sup> Jennifer, YODER, "Leading the Way to Regionalization in East Central Europe: An Evaluation of Poland's Territorial and Administrative Reforms", Wilson Center: Global Europe Program, 2011, disponible sur [www.wilsoncenter.org/publication/279-leading-the-way-to-regionalization-east-central-europe-evaluation-polands](http://www.wilsoncenter.org/publication/279-leading-the-way-to-regionalization-east-central-europe-evaluation-polands) (consulté le 1er Septembre 2015)

identités, (ii) l'attitude, les valeurs et les visions démocratiques de la nouvelle élite politique (iii) l'adhésion à l'Union Européenne.

En ce qui concerne le premier point, il semble que l'existence des réminiscences institutionnelles et culturelles, restants du régime communiste tant que de l'époque avant la Seconde Guerre Mondiale, était à la fois un point de départ et un point de référence pour les futures politiques de régionalisation. En ce qui concerne la deuxième série de facteurs, même si nous étions tentés d'abord à croire que, après la chute du communisme, il était naturel que les tendances de localisme soient juxtaposées au centralisme absolu dans tous ces pays, l'expérience montre que les attitudes des sociétés et des élites politiques ont beaucoup varié, ce qui a donné lieu au développement différencié des politiques de régionalisation. Dans ce contexte, un facteur majeur de convergence des politiques régionales entre ces pays a été l'adhésion à l'Union Européenne, un processus lui-même plutôt long et ardu à travers les réformes à adopter pour le ralliement aux normes démocratiques, économiques et sociales demandées aux pays membres.

Comme l'a souligné Hans-Jürgen Puhle<sup>1</sup> dans son analyse sur la relation entre la région, le régionalisme et la régionalisation, «la région» est une construction, justement comme «la nation» ou «l'État». La question qui se pose est de savoir la construction de qui est «la région». D'une part, pour les pays à fortes tendances régionalistes (par exemple, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni), cette construction provient des traditions historiques, la culture et la cohésion des collectivités locales et vise la consolidation de l'identité locale de groupes périphériques - que l'on appelle le nationalisme minoritaire - par l'accroissement du degré d'autonomie. D'autre part, dans le cas des États-nationaux qui ont poursuivi une politique de régionalisation, «la région» est considérée comme un outil bureaucratique pour rationaliser le gouvernement, étant largement assimilé au processus de décentralisation (administrative territoriale et financière). Il faut donc distinguer entre les processus de régionalisation de type *bottom-up* et *top-down*.

Cette analyse vise à examiner l'expérience de la Roumanie en ce qui concerne la régionalisation, en se concentrant sur les implications de l'intégration européenne. Ainsi, la question de recherche est de savoir si, et dans quelle mesure le processus d'adhésion à l'Union Européenne et ensuite le statut d'État Membre ont servi comme des catalyseurs pour la politique de régionalisation en Roumanie. L'hypothèse est que l'intégration européenne a

---

<sup>1</sup> Hans-Jürgen PUHLE, "Regions, Regionalism, and Regionalization in 20th-Century Europe", Frankfurt, 1999, disponible sur [www.oslo2000.uio.no/program/papers/s9/s9-puhle.pdf](http://www.oslo2000.uio.no/program/papers/s9/s9-puhle.pdf) (consulté le 1er Septembre 2015)

donné un plus de motivation à cet égard, mais pas assez fort pour conduire à la mise en œuvre d'une régionalisation efficace.

## L'Européanisation

Du point de vue de l'institutionnalisme, les chercheurs ont défini le processus d'adhésion à l'Union Européenne, ce qui implique une série de mesures d'adaptation aux normes européennes (les critères de Copenhague) comme un processus d'«européanisation», qui se manifeste comme «une autonomisation différenciée des acteurs résultant de la redistribution des ressources au niveau local» sur la base des analyses coûts-avantages et des structures d'opportunité et/ou «un processus de socialisation et d'apprentissage collectif résultant de l'intériorisation des normes et le développement de nouvelles identités » (Börzel et Risse, 2000)<sup>1</sup>.

Au niveau théorique, deux écoles de pensée sur les motivations de ces changements internes se remarquent: «la logique d'adéquation» (*logic of appropriateness*), ce qui implique que les motivations sont d'ordre interne, provoquant un choix naturel, contraignant, et «la logique de la conséquence» (*logic of consequentiality*), ce qui signifie que les changements sont dus à des facteurs externes, résultant en un avant-élection (March et Olsen, 1989)<sup>2</sup>. Les critiques ont fait remarquer qu'aucun de ces concepts ne comprennent pas les variations des trajectoires des processus d'européanisation au niveau des Etats d'Europe Centrale et Orientale. En plus, la conditionnalité imposée par les Critères de Copenhague semble d'être plutôt vague en raison des différents contextes nationaux et de l'absence de modèles de politiques de la part de la Commission européenne (Hughes et al., 2001; Grabbe, 2001)<sup>3</sup>.

### La politique de développement régional de l'UE

Étant donné que le territoire d'un État connaît un développement déséquilibré des différentes zones a été conçu l'idée du développement régional qui «implique du point de vue macroéconomique, la réduction des disparités entre les différentes composantes de la structure de l'espace économique national»<sup>4</sup>. À cet égard, l'Union Européenne a introduit au niveau de ses

---

<sup>1</sup> James HUGHES, Gwendolyn SASSE, Claire GORDON, "The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe", ECPR Joint Sessions Turin, 22 - 27 Mars 2002, Atelier 4: Elargissement et Gouvernance européenne

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Dorin, JULA, *Economie Regională*, Editura Estfălia, București, 2002, in TRINCA, Ionuț, (teza de doctorat) *Rolul Orașelor Mici În Dezvoltarea Intraregională. Studiu De Caz: Regiunea De Dezvoltare Sud-Est*, Bucarest, 2011, p. 7.

politiques, celle régionale, ensemble avec le système des régions de développement (nomenclature des unités territoriales statistiques - NUTS, avec le rôle dans l'absorption des fonds de l'UE et le rôle statistique pour évaluer la dynamique du développement).

Depuis la fin des années 1980 on peut identifier la présence au niveau de l'Union Européenne du *système NUTS*, dans le cadre de la législation des fonds structurels, mais l'année 2003 est celui dans lequel il est établi son propre règlement, le règlement (CE) 1059/2003. Selon le document: «NUTS est une nomenclature hiérarchique. Elle divise chaque État membre dans les unités territoriales niveau NUTS 1, dont chacune est subdivisée en unités territoriales niveau NUTS 2, qui sont à leur tour subdivisés en unités territoriales niveau NUTS 3 »<sup>1</sup>.

### **Roumanie – la période de pré-adhésion**

La Roumanie, avec le démarrage du processus d'adhésion à l'Union Européenne a dû répondre aux exigences de l'Union Européenne en ce qui concerne l'application des principes et de la politique de développement régional (il s'agit du principe de la subsidiarité et la consolidation des régions de développement, niveau NUTS II)<sup>2</sup>.

En ce qui concerne la réglementation législative on distingue: la Constitution de la Roumanie, qui stipule à l'article 135, paragraphe g), que la politique de développement régional doit être «compatible avec les objectifs de l'Union Européenne»<sup>3</sup>, et la loi no. 315/2004 sur le développement régional en Roumanie, qui prévoit la création de huit régions de développement régional qui doivent être subordonnées à l'objectif d'assurer la cohésion économique et sociale, tant au niveau national que européen.

Ces régions ne doivent pas être confondues avec les unités administratives territoriales prévues par la Constitution roumaine, c'est à dire les trois formes de base - la commune, la ville et le comté, parce que contrairement à ces dernières, les régions de développement sont le résultat de l'association volontaire d'un certain nombre de comtés (essentiellement le nombre est compris entre 6-7 comtés) et ne disposent pas de la personnalité juridique, la nature des tâches

---

<sup>1</sup> Le règlement (CE) no. 1059/2003 du Parlement Européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques, JO L 154 du 21.6.2003, p. 4

<sup>2</sup> La politique de développement régional est spécifique à tous les États membres, commencée dans le cadre du processus d'adhésion, plus précisément de façon concomitant – l'introduction de cette politique est nécessaire dans tous les États, mais «les mécanismes institutionnels spécifiques restent à la discrétion de chaque État membre» (Marius, Profiroiu, Tudorel Andrei Dragos, Dincă, Radu Carp)

<sup>3</sup> La Constitution de la Roumanie, la Constitution révisée et rééditée en 2003, modifiée par la loi modifiant la Constitution no. 429/2003 publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie, Partie I, no. 758 du 29 Octobre 2003, l'article 135, paragraphe g)

spécifiques des régions de développement étant d'assurer la prestation de la politique de développement.

La relation entre les régions de développement et les unités administratives (les communes, les villes et les comtés) est consolidée sur le respect des principes de l'autonomie locale et de la subsidiarité: «est dans l'intérêt des acteurs locaux des collectivités locales de participer aussi intensément dans un processus de coopération régionale, encourageant des investissements de haut en bas (*bottom up*) à travers des projets et répondant ainsi aux actions de co-financement de la part de l'Union Européenne »<sup>1</sup>.

Le processus d'adoption de la politique régionale a demandé aussi la rédaction d'un document sur le développement régional en Roumanie, le Livre Vert<sup>2</sup> (commencé en 1996). Le document souligne que, si les comtés actuels seraient considérés comme des subdivisions de développement, étant donné le grand nombre de ces comtés, se traduirait par une répartition des ressources entre de trop nombreuses zones, conduisant à un manque d'efficacité dans l'utilisation de ressources. Par conséquent, il est nécessaire de trouver une nouvelle formule de découpage en vue d'assurer un développement efficace, l'actuelle étant inadéquate.

Le document propose le regroupement des comtés dans des régions, réduisant ainsi le nombre d'unités de développement à huit. Un inconvénient pourrait être que ces régions ne fonctionnent que sur une coopération volontaire des comtés, étant donné qu'elles ne sont pas des régions administratives. Un autre rôle que ces régions puissent remplir est statistique, à savoir elles peuvent être utilisées pour analyser les tendances des disparités de développement au niveau de l'Etat.

La prochaine étape de l'élaboration du document a été l'organisation d'une conférence pour discuter les dispositions contenues dans le Livre Vert<sup>3</sup>. Lors de la conférence, à côté des contributions de l'élite politique, trois séminaires thématiques ont été organisés, chacun à débattre des questions pertinentes liées à la politique de développement: les disparités régionales, les outils de la politique régionale et la gestion et l'administration de la politique régionale. Une question pertinente qui a été débattue au sein de ces réunions était la distinction entre le concept de région de développement et le concept de

---

<sup>1</sup> Marius, PROFIROIU, Tudorel, ANDREI, Dragoș, DINCĂ, Radu, CARP, *Reforma administrației publice în perspectiva integrării României în Uniunea Europeană*, (La réforme de l'administration publique dans la perspective d'intégration de la Roumanie dans l'Union Européenne) Institutul European din România - Studii de Impact III, Bucarest, 2006

<sup>2</sup> Gouvernement Roumain, Commission Européenne "Le Livre Vert. La politique de développement régional en Roumanie", Phare, Bucarest, 1997

<sup>3</sup> La conférence a eu lieu entre le 12 et le 13 mai 1997, Le Cercle Militaire, Bucarest, analyse selon le document de la Conférence (transcription des débats lors de la Conférence)

région administrative. Ce débat est né à cause des réactions contestataires qui ont été contrées en expliquant que les régions de développement ne sont pas des régions administratives, mais ayant un rôle de soutien pour la mise en œuvre des politiques régionales d'une part et, d'autre part, un rôle statistique.

Dans l'ensemble, après avoir suivi les discussions et spécifiquement les opinions exprimées, on observe que la nécessité d'une politique régionale a été partagée par tous les participants à la conférence. Ce qui a créé des débats était la région en tant que structure de base de la politique régionale - en particulier, il est nécessaire d'une séparation nette entre la région de développement et la région administrative, si leur efficacité en tant que structures statistiques et de mobilisation des ressources est entendu, leur transformation en unités administratives n'est pas perçue comme opportune. D'autres questions telles que la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre les différentes administrations, la délimitation des régions de développement (par exemple, s'elles doivent coïncider avec les régions historiques) devraient faire l'objet d'un débat public, selon les participants à la conférence, parce que cette action ne doit pas être imposée de haut en bas.<sup>1</sup>

### **Roumanie – la période post-adhésion**

Depuis 2011 la régionalisation devienne une réforme qui est indiqué sur l'agenda politique, le moteur déclaré de son apparition dans le discours politique étant le bilan négatif de l'absorption des fonds européens en raison de l'incapacité administrative des unités territoriales de générer des projets à grande échelle (selon la déclaration donnée par Angela Filote, selon des analyses récentes le taux d'absorption est de 56% en Roumanie, en comparaison a' une moyenne européenne de 76%<sup>2</sup>). En ce sens, les projets de régionalisation ont visé la décentralisation administrative qui supposait l'introduction d'un niveau administratif intermédiaire, les régions. Les régions devraient suivre le découpage des régions de développement. En effet, ce que cette régionalisation-décentralisation supposée était de transformer les régions de développement dans des régions administratives.

Cette réforme de régionalisation-décentralisation, approfondie entre 2012 et 2013 devrait être mise en œuvre avant le début de l'exercice financier 2014-

---

<sup>1</sup> Analyse achevée dans le cadre de la thèse doctorale et du programme de recherche doctorale READ de l'Académie Roumaine (Analyse présentée lors d'une conférence organisée dans le cadre du Programme READ, avril 2015)

<sup>2</sup>[www.evz.ro/comisia-europeana-rata-de-absorbtie-a-fondurilor-europene-in-romania-e-cu-20-sub-media-europeana.html](http://www.evz.ro/comisia-europeana-rata-de-absorbtie-a-fondurilor-europene-in-romania-e-cu-20-sub-media-europeana.html)

2020 afin d'être sa base de développement - d'où l'intention d'une adoption très rapide.

Les critiques de la société civile<sup>1</sup> ont attiré l'attention sur les risques posés par l'adoption hâtive de la régionalisation. Tout d'abord, l'insertion d'un nouveau niveau administratif (les régions) pourrait amplifier le clientélisme régional, donnant lieu à des véritables «féodalités». Ainsi, certains des «barons locaux» actuels vont se transformer en «barons régionaux» qui seront en mesure de contrôler l'allocation discrétionnaire des ressources dans leurs unités administratives, exerçant une forte influence à la fois au niveau local et au niveau central. Deuxièmement, en raison d'un manque de capacité administrative adéquate, il y a le risque d'aggravation des disparités régionales, sur les axes est-ouest et zones urbaines-zones rurales. Troisièmement, la bonne gouvernance exige une délimitation claire des fonctions à décentraliser à chaque niveau administratif, sinon il y a le risque d'apparaître d'importantes perturbations dans l'activité de l'administration publique, avec des effets directs sur la capacité de générer des projets durables et, partant, d'absorption des fonds européens. Quatrièmement, il y a le risque qu'il y a peu de coordination entre les responsables politiques affiliés à différents partis politiques, qui ne partagent pas toujours la même vision sur le développement régional, bien que leurs unités territoriales appartiennent à la même région de développement. Enfin, on a souligné le risque que les conflits ethniques soient alimentés par la manière de délimiter les nouvelles régions, ce qui signifie qu'une forme durable et démocratique de régionalisation dépend d'un compromis entre l'élite politique majoritaire et celle des minorités.

## **Conclusions**

Après la chute du communisme, la Roumanie a été engagée dans un processus de modification du régime administratif, à savoir la transition de la centralisation à la décentralisation, un processus qui a démontré d'être progressif.

La perspective d'adhésion à l'Union Européenne a significé l'approfondissement des réformes concernant l'organisation de l'Etat pour remplir les critères d'adhésion et l'adoption de l'acquis communautaire. Dans ce contexte, il y a le débat sur la politique de développement régional qui a généré l'émergence de la régionalisation sur l'agenda politique.

---

<sup>1</sup> La Société Académique Roumaine, "Regionalizare și fonduri UE: cum să nu faci rău până să faci bine", (Régionalisation et les fonds de l'UE : comment ne pas faire mal jusqu'à faire bien), Rapport annuel d'analyse et de prévision - Roumanie 2013, Bucarest, 2013

Au moment de la pré-adhésion, la discussion sur les régions de développement (indispensables dans la gestion des fonds de l'UE, en particulier dans les grands projets) montre l'absence d'une volonté politique d'accomplir une vraie régionalisation par la décentralisation administrative dans l'avenir proche, désirant garder les régions comme des simples régions de développement, préservant leur rôle dans la politique de développement régional et statistique.

En raison du bilan négatif en termes d'absorption et de gestion des fonds de l'UE, la régionalisation par la décentralisation administrative est réintroduite sur l'agenda politique en 2011, mais l'absence d'un consensus politique sur la forme de régionalisation, l'absence d'une volonté politique renforcée et l'absence d'une perspective ample dans l'approche de cette réforme (non seulement le critère économique, mais aussi des questions d'ordre historique, ethnique, culturelle, etc.) ont provoqué l'échec jusqu'à présent de la mise en œuvre de la régionalisation.

L'influence de l'intégration européenne sur l'émergence du thème de la régionalisation sur la scène politique roumaine est indéniable, mais l'évolution est peu satisfaisante et restera comme ça jusqu'au moment d'une approche globale et complexe de cette réforme et d'un effort conjoint de toutes les forces politiques. Les fonds européens devraient être considérés comme un outil pour réduire les disparités régionales et pour le développement économique / social des régions, et non pas une fin en soi de la régionalisation.

### **Bibliographie**

1. HUGHES, J., SASSE, G., GORDON, C., "The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe", ECPR Joint Sessions, Atelier 4: Elargissement et Gouvernance européenne, Turin, 22 - 27 Mars 2002,
2. JULA, D., *Economie Regională*, Editura Estfalia, București, 2002, în TRINCA, Ionuț, (teza de doctorat) *Rolul Orașelor Mici În Dezvoltarea Intraregională. Studiu De Caz: Regiunea De Dezvoltare Sud-Est*, Bucarest, 2011
3. PROFIROIU, M., ANDREI, T., DINCĂ, D., CARP, R., *Reforma administrației publice în perspectiva integrării României în Uniunea Europeană*, Institutul European din România - Studii de Impact III, Bucarest, 2006
4. PUHLE, H.-J., "Regions, Regionalism, and Regionalization in 20th-Century Europe", Frankfurt, 1999
5. SOCIETE ACADEMIQUE ROUMAINE, "Regionalizare și fonduri UE: cum să nu faci rău până să faci bine", Rapport annuel d'analyse et de prévision - Roumanie 2013, Bucarest, 2013

6. YODER, J., "Leading the Way to Regionalization in East Central Europe: An Evaluation of Poland's Territorial and Administrative Reforms", Wilson Center: Global Europe Program, 2011
7. Le Règlement (CE) no. 1059/2003 du Parlement Européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques, JO L 154 du 21.6.2003,
8. La Constitution de la Roumanie, révisée et rééditée en 2003, modifiée par la loi modifiant la Constitution no. 429/2003 publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie, Partie I, no. 758 du 29 Octobre 2003
9. Gouvernement Roumain, Commission Européenne, "Le Livre Vert. La politique de développement régional en Roumanie ", Phare, Bucarest, 1997

# LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE DANS LA PERSPECTIVE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

**Natalia SAITARLI** ,  
PhD., Chargée de Cours, Université de l'Etat "B. P. Hasdeu" ,  
Cahul, République de Moldavie  
Email : saitarli@gmail.com

## Abstract

*System of local public administrations in the Republic of Moldova has undergone multiple reforms in the last twenty-five years, both at organizational and functional plan. The main objective of these changes was reorganization and administrative decentralization and local governance effective organization based on the principle of local autonomy, which will satisfy the general public interest of all community members.*

*The results of the measures taken so far are still quite modest. The standard of living of the population is one of the lowest among European countries. As a result, young people migrate to other countries to secure a decent living.*

*With the signing of the Agreement of Association with EU (June 2014), Moldova undertook a number of new tasks to improve the quality of governance, economic recovery and raising living standards. One of these tasks is local government reform and adjustment of national legislation in this area at European principles and standards.*

**Keywords:** *public local administration, reform, modernization, decentralization, local autonomy.*

## Introduction

La modernisation du système de l'administration publique de notre pays, tant dans le niveau central qu'au niveau local, est un processus continu qui, suppose l'optimisation des activités des autorités de l'administration publique dans le but de la réalisation avec succès des tâches et des objectives du processus de l'intégration européenne, comme et, l'assurance d'un bon gouvernement dans le bénéfice du citoyen. Les plus importantes tâches de l'administration publique, à cet égard, sont consacrées dans: Le plan des actions

République de Moldavie – Union Européenne (PARMUE)<sup>1</sup>; L'accord d'association entre République de Moldavie, d'un côté, et l'Union Européenne et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique et les États membres de celles-ci, de l'autre côté depuis 27.06.2014<sup>2</sup>; Le plan National des actions pour l'exécution de l'Accord de l'Association République de Moldavie– l'Union Européenne dans la période 2014-2016<sup>3</sup>; Le programme d'activité du Gouvernement pour les années 2015-2018<sup>4</sup> etc.

Dans l'Accord de l'Association entre la Moldavie et l'Union Européenne est mentionné la nécessité de la réforme administrative, on indique les voies de réalisation et les critères depuis lesquels seront surveillés les résultats de ces réformes. Conformément ce document, la réforme administrative „*se concentre sur le développement d'une administration publique efficace et responsable dans la République de Moldavie...; sur le développement institutionnel et fonctionnel des autorités publiques pour augmenter l'efficacité des activités de celles-ci et pour assurer un processus de prise des décisions et de planification stratégique efficient, participatif et transparent; la création d'un corps des fonctionnaires publics professionnels, basée sur le principe de la responsabilité manageriale et sur la délégation efficace de l'autorité, comme et sur le recrutement, la formation, l'évaluation et la rémunération, effectuées dans des conditions justes et transparentes; la gestion efficace et professionnelle des ressources humaines et le développement de la carrière, comme et la promotion des valeurs éthiques parmi les fonctionnaires publiques*”<sup>5</sup>.

Pour atteindre ces tâches, ont été élaborés et adoptés un certain nombre des actes normatifs nationaux, mentionnés au-dessus. Ceux-ci contient des programmes et des plans d'actions, conçus à assurer la modernisation de l'administration publique locale et l'élévation du niveau de vie de la population. Les plus importants sont:

“- *La décentralisation et la consolidation des autorités de l'administration publique locale (institutionnel et administratif);*

---

<sup>1</sup> La décision du Gouvernement de la République de Moldavie pour l'approbation du Plan d'Actions de la République de Moldavie-Union Européenne. Nr. 356 de 22.04.2005. Dans: Journal Officiel de la République de Moldavie, 29.04.2005, nr. 65-66/412.

<sup>2</sup> Accord d'Association de 27.06.2014 entre République de Moldavie, d'un côté, et l'Union Européenne et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique et les États membres de celles-ci, de l'autre côté. Dans: Journal Officiel de la République de Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199/442.

<sup>3</sup> Plan National des Actions pour l'exécution de l'Accord d'Association RM-UE 2014-2016.  
<http://www.gov.md>.

<sup>4</sup> Programme d'activité du Gouvernement de la République de Moldova 2015-2018.

<http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=uskJCCIZKz%3D&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

<sup>5</sup> Accord d'Association de 27.06.2014 entre la République de Moldavie, d'un côté, et l'Union Européenne et la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique et les États membres de celles-ci, de l'autre côté, art. 21 let. a), c), d), e). Dans: Journal Officiel de la République de Moldavie, 18.07.2014, nr. 185-199/442.

*-La consolidation du dialogue direct, systématique et institutionnalisé entre l'administration publique centrale et celle locale;*

*-La direction cohérente des compétences des ressources, des responsabilités, sur la base de l'estimation des capacités administratives des autorités publiques locales, pour la fourniture au niveau local et régional de certains services publics de qualité;*

*-Le développement du management des performances dans l'administration publique;*

*-La diversification des mécanismes de l'entretien du personnel performant;*

*-Le développement des compétences professionnelles des fonctionnaires publiques", etc.*

Ces objectifs sont considérés prioritaires pour la République de Moldavie dans les suivants ans. La réforme de l'administration publique locale est extrêmement importante pour notre pays qui fait les premières étapes sur la voie de la démocratisation et du remplacement du système centralisé de gouvernement sur l'un décentralisé. Le succès de ces réformes dépend, premièrement, de la qualité du cadre normatif de réglementation, et, deuxièmement, de l'efficacité des activités du personnel de l'appareil des autorités de l'administration publique. Les réformes, qui ont été accompli jusqu'au présent dans ce domaine, ont porté un caractère fragmentaire et n'ont pas conduit aux résultats significatifs.

À notre avis, la réforme de l'administration publique locale doit être vue comme un processus complexe, qui comprend: changement radical, en aspect structurel et institutionnel, du système des autorités publiques locales, par l'implémentation des principes de la décentralisation et de l'autonomie locale; la perfection de la législation de domaine, par la simplification et l'ajustement de celle-ci à la législation européenne; la formation et l'instruction, au plus haut niveau, du personnel de l'administration publique locale, de sorte que, tous les acteurs impliqués dans le gouvernement local d'exercer, avec une efficacité maximale, les attributions avec lesquels sont investis, etc.

## **1. La perfection de la législation de domaine de l'administration publique locale**

Le système de l'administration publique locale est trop fragmenté et constitue sur 900 de communautés locales de niveau I, 32 de districts (structures régionales de niveau II), l'Unité administrative-territoriale avec statut special

d'autonomie – Găgăuzia et, la région séparatiste de la gauche de Nistru – Transnistria, qui ne se subordonne aux autorités légitimes de la République de Moldova. Dans cette situation, il est assez difficile à faire des réformes administratives.

L'autonomie locale et la décentralisation fonctionnent avec succès dans les grandes communautés locales du point de vue du nombre des résidents. Donc, l'une des tâches du gouvernement est de fusionner les petites collectivités locales au niveau I et la réduction du nombre des districts, ou l'annulation de celles-ci. Parce que, la République de Moldavie a un territoire, relativement petit, de 33843,5 km<sup>2</sup>, et une population de 4,3 millions<sup>1</sup> (desquels, autour de 800 milles de résidents se trouvent dans la zone séparatiste - Transnistria), la structure administrative droite peut contenir un seul niveau de communautés locales (municipalités), au plus, 80-100 en nombre.

En ce qui concerne la qualité de la législation, elle passe, aussi, par une crise provoquée d'un grand nombre de lois et, d'un niveau faible d'exécution de celles-ci. Dans ce contexte, dans le Rapport d'évaluation des capacités administratives des autorités de l'administration publique locale ont été mentionnés plusieurs problèmes, parmi lesquels et les suivants: *“le cadre juridique, organisationnel et fonctionnel existant dans le domaine administratif, a généré un système compliqué des rapports entre les autorités de l'administration publique de différents niveaux, a conduit au parallélisme et au revêtements confus d'attributions...”*<sup>2</sup>. Ces problèmes peuvent être résolus par la modernisation et l'ajustement de la législation. La législation sur l'administration publique locale, est composée aujourd'hui de dizaines de lois. Elle doit être simplifiée, ajustée et systématisée dans un seul Code des collectivités locales, d'après le modèle français, allemand, ou, des autres pays européens<sup>3</sup>. Puisque, tant bien que devrait être structurée l'administration publique locale, du point de vue territorial et institutionnel, cependant, la fonctionnalité de celle-ci dépendra de la qualité du système normatif qui régleme ce domaine.

La plus optimale systématisation des normes juridiques d'un domaine particulier est considérée le codage. À cet égard, certains auteurs considèrent „le codage juridique comme un moyen de réalisation de la simplification législative

---

<sup>1</sup> <http://www.moldova.md/>

<sup>2</sup> Popa V., Bulat V., Barbu D. Rapport d'évaluation des capacités administratives des autorités publiques locales. Novembre, 2010, p. 73, [https://www.google.md/?gws\\_rd=ssl#q=Popa Rapport d'évaluation des capacités administratives](https://www.google.md/?gws_rd=ssl#q=Popa+Raport+d'evaluation+des+capacites+administratives)

<sup>3</sup> A voir largement ce sujet dans l'article : ORLOV Maria, SAITARLI Natalia, „*Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova*”, International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 4 th Edition. Perspectives on the Interpretation and Enforcement of the Law, June 4th – 6th 2015, Cluj-Napoca, Romania, Journal “Fiat Iustitia”, nr 2/2015, indexat EBSCO, BDI <http://econpapers.repec.org/article/dcujournal/>

qui permet la création d'un document unique d'une certaine matière du droit et le rassemblement des règles dispersées pour qu'elles deviennent cohérentes et accessibles. Le codage est subordonné aux principes communs, sous la forme d'une structure unitaire nommée code”<sup>1</sup>.

## **2. La formation et l'instruction du personnel de l'administration publique locale**

Comme je l'ai mentionné ci-dessus, l'administration publique de notre pays est dans un processus permanent de modernisation. La modernisation, à son tour, peut conduire aux résultats significatifs seulement s'il existe un corps de fonctionnaires publics bien préparés du point de vue professionnel.

La législation en vigueur, contient des dispositions par lesquelles on oblige les autorités publiques d'assurer la formation continue des fonctionnaires publics. Par exemple: *“chaque autorité publique assurera l'organisation d'un processus systématique et prévu de développement professionnel continu du fonctionnaire public, par diverses formes de développement professionnel continu, avec une durée du moins 40 heures annuel, mais tous les trois ans– cours de perfectionnement, avec une durée de moins 72 heures”*. À cet effet, l'autorité publique est obligée: *„de planifier dans le budget annuel propre des moyens pour le financement du processus de développement professionnel continu des fonctionnaires publiques, en taille de moins 2% de fonds de payer”*<sup>2</sup>.

En plus, en juin 2014, la République de Moldavie a signé l'accord d'Association avec l'Union Européenne, dans lequel on mentionne: *„la coopération se concentre sur le développement d'une administration publique efficiente et responsable, avec le but de soutenir la mise en place de l'état de droit”* mais, à ce but, il est nécessaire *„la création d'un corps des fonctionnaires publics professionnels, basée sur le principe de la responsabilité managériale et sur la délégation efficace des autorités, comme et sur le recrutement, la formation, l'évaluation et la rémunération effectuée dans des conditions équitables et transparentes des fonctionnaires...”*<sup>3</sup>. Tous ces éléments se rapportent, en pleine mesure, et au personnel de l'appareil des autorités publiques locales (des élus locaux, fonctionnaires publics et autres employés).

<sup>1</sup> Vlaicu C. La codification administrative – garantie de la réalisation du droit du citoyen à une bonne administration. Dans la collection: La consolidation de la capacité administrative dans le contexte d'une bonne administration. Bucarest: Communication.ro, 2011, p. 285-287.

<sup>2</sup> Art. 37 de Loi de la République de Moldavie sur la fonction publique et le statut du fonctionnaire public. Nr. 158-XVI de 04.07.2008, art. 2. Dans: Journal Officiel de la République de Moldavie, 23.12.2008, nr. 230-232.

<sup>3</sup> L'Accord d' Association entre la République de Moldavie et l'Union Européenne, Titre IV, Chapitre I, art. 21. [www.gov.md](http://www.gov.md)

La réalisation des tâches mentionnées, d'éducation et perfectionnement des fonctionnaires publiques, dépende de l'efficacité des écoles de sciences administratives existentes, de la qualité des programmes de formation, du professionnalisme des enseignants et, des ressources financières allouées au processus de formation.

Dans ce contexte, on considère que, l'un des problèmes existantes dans notre pays, est la manque des facultés de sciences administratives des Universités. Maintenant, il existe seulement la spécialité „administration publique” dans les facultés de lois, d'économie ou de sciences politiques en quelques Universités. L'Académie d'administration publique, qui se considère la principale institution dans le domaine de la formation professionnelle des fonctionnaires publiques et des élus locaux, elle conduit seulement entraînement par cours de perfection de courte durée, de Master et doctorat en sciences administratives, sans être en mesure d'offrir le nombre des heures, prévue par la loi, pour chaque fonctionnaire public. À notre avis, le système existant d'institutions destinées pour la formation professionnelle ne réponde pas pleinement aux tâches de formation continue du corps entier de fonctionnaires publiques de l'administration centrale et locale, y compris, députés et élus locaux <sup>1</sup>.

Un autre problème, est la manque d'une autorité publique centrale (Agence d'État des fonctionnaires publiques, ou Ministère de l'administration), qui, élabore, ensemble avec les établissements d'enseignement, les programmes scolaires de formation et perfection des fonctionnaires publiques, pour approuver le budget nécessaire, pour surveiller et apprécier les résultats de la formation.

De ce qui a précédé on peut conclure que, la formation et la perfection des fonctionnaires publiques peut avoir succès, seulement si, celle-ci est bien organisée (planifiée), assurée avec des programmes modernes, avec des enseignants professionnels et, avec des ressources financières suffisantes. Pour ces raisons, nous soutenons l'idée que, dans la République de Moldavie il est nécessaire d'établir facultés (écoles) de sciences administratives d'après le modèle des pays avec des démocraties avancées. Ces écoles doivent être établir au plus vite, parce que, pour la réalisation des réformes administratives, qui sont déjà en cours, le corps de fonctionnaires publiques n'est pas suffisant de bien préparé du point de vue professionnel. Celui-ci a été l'un des motifs pour lesquels les réformes administratives précédentes ont échoué, ou, ont été partiellement réalisées.

---

<sup>1</sup> Voir détaillé, Maria Orlov, *Public administration*, Republic of Moldova 2007: State of the Contury Report, Ed. „Bons Offices” SRL, Chisinau, 2008, p.131-134.

Outre les problèmes liés à la formation professionnelle des fonctionnaires publics, on atteste et certains problèmes qui tiennent au recrutement, à la carrière et à la rémunération de ceux-ci. Dans ce contexte, dans le Plan des actions pour l'exécution de l'Accord d'association on mentionne, que dans la République de Moldavie: „*les principes, les méthodes de sélection et avancement des fonctionnaires publics ne correspondent pas aux objectives d'assurance d'une administration efficace... le niveau faible de la rémunération a un impact négatif sur la motivation et l'efficacité des activités des fonctionnaires publics*”<sup>1</sup>. Par conséquent, il est nécessaire à examiner et à régler aux normes européennes, la législation entière qui régleme le statut juridique du personnel de l'administration publique locale, c'est-à-dire: le mode d'investissement en fonction, la carrière, la compétence (droits et obligations), la rémunération, la motivation, la stimulation et la responsabilité juridique de ceux-ci.

### 3. Conclusion

En conclusion on peut dire que, la modernisation de l'administration publique locale est un processus complexe et continu qui inclut multiples réformes. Les réformes administratives, à son tour, aussi portent un caractère complexe et doivent être accomplit d'après des programmes bien pensées, à la fois dans tous les secteurs de l'administration publique (centrale et locale) et, doit contenir, au moins les dimensions desquelles j'ai parlé ci-dessus:

- la réforme structurelle et institutionnelle, après quoi sera établi un nombre optimal des structures administratives-territoriales (communautés locales, municipalités), et un nombre résonable des autorités administratives (centrales et locales);

- la révision de la législation dans le domaine de l'administration publique locale, son ajustement à la législation européenne, la simplification et la systématisation par l'élaboration d'un Code des collectivités locales;

- l' accord d'une attention augmentée pour le processus de formation professionnelle et éducation continue au personnel de l'administration publique locale (fonctionnaires publics, élus locaux et employés) par la création des facultés (écoles) de sciences administratives dans le cadre des établissements de l'enseignement supérieur de pays;

- la consécration législative claire du statut juridique pour toutes les catégories du personnel de l'administration publique locale, d'être assurées

---

<sup>1</sup> Le Plan National d'Actions pour l'exécution de l'Accord d'Association RM-UE 2014-2016.  
<http://www.gov.md>

toutes les conditions nécessaires pour la réalisation avec succès des attributions desquelles ont été investies.

La réalisation de ces réformes contribuera, certainement, à la modernisation de l'administration publique locale et, à son fonctionnement sur la base des principes d'un bon gouvernement dans le bénéfice de tous les membres de la communauté.

### **Bibliographie:**

1. Popa V., Bulat V., Barbu D. *Raport d'évaluation des capacités administratives des autorités publiques locales*. Novembre of Moldova 2007: State of the Contury Report. Ed. „Bons Offices” SRL, Chisinău, 2008, p.131-134., 2010, , [https://www.google.md/?gws\\_rd=ssl#q=Popa Raport d'évaluation des capacités administrative](https://www.google.md/?gws_rd=ssl#q=Popa_Raport_d'évaluation_des_capacités_administrative)

2. Orlov Maria, Saitarli Natalia, „*Simplifying and systematization of local collectivities law in the Republic of Moldova*”, International Conference THE EFFICIENCY OF LEGAL NORMS, 4 th Edition. Perspectives on the Interpretation and Enforcement of the Law, June 4th – 6th 2015, Cluj-Napoca, Romania, Journal “Fiat Iustitia”, nr 2/2015, <http://econpapers.repec.org/article/dcujournal/>

3. Orlov Maria, *Public administration Republic of Moldova*, State of the Contury Report 2007. Ed. „Bons Offices” SRL, Chisinău, 2008

4. Vlaicu C., *Le codage administratif – garantie de la réalisation du droit du citoyen à une bonne administration*. Dans la collection: La consolidation de la capacité administrative dans le context d'une bonne administration. Bucarest: Communication. ro, 2011.

**THE LEGAL REGIME OF THE CONFLICT OF INTERESTS IN THE  
MATTER OF THE ROMANIAN PUBLIC AUTHORITIES WITH  
COMPETENCE IN THE MANAGEMENT OF EUROPEAN FUNDS**

**Emilia Lucia CĂTANĂ**

Assoc.Prof., “Dimitrie Cantemir” University  
from Tirgu Mures, Romania  
Email : [luciacatana@yahoo.fr](mailto:luciacatana@yahoo.fr)

**Abstract**

*L'étude vise à analyser les conflits d'intérêts des pouvoirs publics ayant des compétences dans la gestion des fonds européens en Roumanie, du point de vue de la législation et en termes de doctrine, mettant l'accent sur le rôle de L'Agence Nationale pour L'intégrité de l'autorité roumaine compétente pour trouver la violation du régime juridique du conflit d'intérêts, une approche méthodologique importante de la recherche étant représenté par la mise en évidence des études sur l'activité de L'Agence Nationale pour L'intégrité.*

**Mots-clés:** *les conflits d'intérêts, des pouvoirs publics, régime juridique, L'Agence Nationale pour L'intégrité*

**Abstract**

*The conflicts of interest, in both the public and private sectors, have become a major reason of concern worldwide. In the governmental and public sector, conflicts of interest have long been the object of a specific policy; legislative and administrative approaches were intended to uphold the integrity and the disinterested decision-making in government and public institutions. In this context, the study aims to analyze the conflict of interests of the public authorities with competence in the management of European funds in Romania, from the perspective of legislation and in terms of doctrine, emphasizing the role of the National Integrity Agency as the competent Romanian authority for finding the infringement of the legal regime of the conflict of interests, an important methodological approach of the research being represented by the highlighting of case studies of the National Integrity Agency's activity.*

**Keywords:** *conflicts of interest, public sector, Romanian public authorities, National Integrity Agency*

## Introduction

Conflicts of interest, both in the public and private sectors, have become a major reason of concern worldwide. In the governmental and public sectors, conflicts of interest have long been the subject of a specific policy; legislative and administrative approaches were intended to uphold the integrity and disinterested decision-making in government and public institutions (OECD, 2003)<sup>1</sup>.

If on European level the reference is to define the conflict of interest in art. 13 from the Recommendation 10/2000 of the Committee of Ministers of C.E, the location of the matter according to the Romanian legislation is in the special legislation in public administration and in the normative acts regulating the status of local elected officials, respectively the decisional transparency and the fight against corruption, the Romanian legislator conferring competences to finding the conflict of interest to an authority specifically created for this purpose, namely the National Integrity Agency whose activity is particularly prolific..

Also, on the subject matter of the desideratum of attracting European funds, a special legislative framework was created, regarding the conflict of interest in matters of the management of European funds in Romania, which has prompted us to approach this study methodologically both in terms of doctrinal and legislative research of this issue, with highlighting of case studies from the National Integrity Agency's activity.

### **1. General considerations concerning the concept and the legal regime of the conflict of interests at European level and in Romania**

In the matter of defining the conflict of interests at European level, the provisions of article 13 from the Recommendation 10/2000 of the Committee of Ministers of the E.C. are relevant, according to which: *“The conflict of interests arises when the public official has a personal interest that affects or appears to influence the official performance of his duties impartially and objectively. The civil servant's private interests may include a benefit for himself or for his family, his close relatives, to friends or organizations with which the public official has had political or business relations. Personal interest can refer to any liabilities that the public servant has towards those listed above.”*

In our country, the conflict of interest is regulated primarily by Law no. 161/2003 on certain measures to ensure transparency in the exercise of public

---

<sup>1</sup> Quote from Chirilă, A., *The conflict of interests. Legal, administrative and penal implications*, The Transylvanian Journal of Administrative Sciences, no. 3 (27)/2010, pp.11-29.

duties, of public functions and in the business environment, preventing and sanctioning of corruption<sup>1</sup>, which in art. 70 defines the conflict of interests as follows: *“By conflict of interests is understood the situation in which a person exercising a public office or a public function has a personal interest of patrimonial nature that could influence the objectivity of carrying out his duties under the Constitution and other laws.”* Such a person will not be able to issue or sign a legal document or to participate in such operations under sanction, if appropriate, of his person and of the invalidity (nullity) of the act in question<sup>2</sup>.

Noteworthy is the attention paid by the legislator to the regulation of the activities of prevention of conflict of interest situation, the provisions of art. 71 of Law no. 161/2003 instituting the principles underlying the prevention of conflict of interest in exercising of public duties and public functions, namely: impartiality, integrity, transparency of decision-making and the supremacy of the public interest.

Moreover, the conflict of interests is defined in the New Penal Code as being: "The act of a public employee who, in exercising of their duties, has fulfilled an act or participated in making a decision by which was obtained, directly or indirectly, a patrimonial advantage for himself, his spouse, a relative or for an affine up to second degree inclusive, or for another person with whom he was in commercial or work relations in the last 5 years, or from which he received or receives benefits of any nature, shall be punished with imprisonment of one to five years and deprivation of the right to hold public office "(art. 301, paragraph 1 of the Penal Code of Romania), which means that failure to comply with the legal regime of the conflict of interest may attract criminal liability.

From the point of view of people who may fall under the incidence of the conflict of interests, they can be either impersonal public authorities as well as local elected officials, respectively public officials, in which regard, by way of example, are relevant art. 76 paragraph (1) of Law no. 161/2003, which provides as follows: "The mayors and deputy mayors are obliged not to issue an administrative act, nor to conclude a legal act or to issue a provision, in exercising their function, that produces a material benefit for himself, for his spouse or his first degree relatives."

Also, the provisions on the conflict of interests can be found in the Local public administration law no. 215/2001, republished, which features in art. 46

---

<sup>1</sup> Law no. 161/2003 regarding certain measures to ensure transparency in the exercise of public dignities, public functions and in the business environment prevention and punishment of corruption, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 279 of April 2003, with subsequent amendments.

<sup>2</sup> In order to detail the conflict of interest regulated by Law no.161 / 2003, see Gorun, A., Gorun, H., *Critical considerations regarding the settlement of the conflict of interest in exercising public dignities and functions by Law no. 161/2003*, in "The law" 2004, p. 59-72.

that: " A local councilor can not take part in the deliberation and adoption of decisions if he, either personally or through his spouse, affine or relatives up to the fourth degree, has a personal interest in the issue debated by the local council." Furthermore, relevant are the provisions of art. 75, lit. a) of Law no. 393/2004, which states: "Local elected officials have a personal interest in a particular issue, if they are able to anticipate that a decision of a public authority to which they belong would be of a benefit or a disadvantage for himself or for: husband, wife, relatives and affine up to the second degree "respectively those included in art. 77, para. 1 and 2 of Law no. 393/2004, according to which: "County councilors and local councilors can not take part in the deliberation and decision making if they have a personal interest in the matter under discussion. In the situations referred to in paragraph 1, local councilors and county councilors are obliged to announce in early discussions if they have a personal interest in the matter." As a consequence, local councilors' liability in terms of the conflict of interests is a personal responsibility of local councilors as members of the collegial body, in this case the city council, not a liability of the collegial body itself. The incidence of the phenomenon of the conflict of interests in public administration determined significant expansion in recent years of the categories of persons falling under the incidence of the conflict of interest, including the matter of the persons involved in the management of European funds in Romania, which we will highlight the following chapters of the paper.

## **2. Rules concerning the conflict of interests regarding the management of European funds in Romania**

In the matter of the conflict of interests concerning the management of European funds in Romania, the Government Emergency Ordinance no. 66/2011 primarily establishes rules in charge of *individuals or legal entities directly involved in the process of verification / assessment of applications for funding, in the sense that such persons can not be applicants and / or cannot grant consulting services to an applicant*; violation of these provisions is punishable by exclusion of the applicant from the selection procedure and the competent authorities in the management of European funds are obliged to request the court to annul the contract / agreement / financing decision which was concluded / issued in violation of this legal requirement. It is worth mentioning that, by the Government Emergency Ordinance no. 66/2011 it is provided for a situation that does not fall in what the legislator calls "consulting activity" namely the situation when the competent authority in managing of

European funds calls for additions to the documentation submitted for verification / assessment.

Also, *the following persons are not entitled to be involved in the process of verification / evaluation / approval of applications or programs within a selection procedure:*

- a) those who own shares, parts of interest, shares of the subscribed capital of one of the applicants or who are members on the board of directors / management or supervisory body of one of the applicants;
- b) husband / wife, relative or affine to the second degree with people who hold shares, parts of interest, shares from the subscribed capital of one of the applicants or which are part of the administrative / management or supervisory body of one of the applicants;
- c) those which are found to have an interest liable to affect their impartiality during the process of verification / evaluation / approval of funding applications.

Violation of the provisions concerning persons not entitled to be involved in the process of verification / evaluation / approval of applications or in programs within a selection procedure *shall be sanctioned by deductions / exclusion from expenses claimed for payment / reimbursement*, depending on the damage possibly caused or already caused to the European funds and / or their respective national public funds.

The same provisions also apply to ***persons involved in the process of verification / approval / payment of the applications for reimbursement / payment submitted by beneficiaries***, and in their case the violation of the requirements regarding the conflict of interests is punishable by the exclusion of the applicant from the selection procedure, respectively the competent authorities in the management of the European funds are obliged to ask the court to annul the contract / agreement / financing decision signed / issued by violating the provisions expressly stipulated by the legislator.

In addition, we note that persons directly involved in the procedure of verification / evaluation / approval of the applications or programs within a selection procedure as well as those involved in the verification / approval / payment of the applications for reimbursement / payment submitted by beneficiaries *are required to submit an affidavit showing that that they are not in any of the situations mentioned above*. In the event that, during the procedure of verification / evaluation / approval, these people discover or find a connection of the kind mentioned, they are required to report it and to immediately cease to participate in the verification, evaluation and approval.

With regard to the rules on conflict of interest imposed on the beneficiaries, physical persons / legal persons of private law, they:

- *are not entitled to employ physical or legal persons who have been involved in the verification / evaluation applications for funding in the selection process* for a period of 12 months from the signing of the contract, the authorities competent in the managing of European funding having the obligation to request in such circumstances that the court annul the financing contract which was concluded, in case of violation of these provisions;
- *during the implementation of the procurement procedure, the beneficiaries physical or legal persons of private law are obliged to take all necessary measures to avoid situations likely to cause a conflict of interest as defined in art. 14 of the Ordinance<sup>1</sup>, namely of the situation in which there are links between the beneficiary's ownership structures and its bidders, between the evaluation commission members and tenderers or when the winning bidder holds the majority of shares in two participating companies for the same type of acquisition.*

Violation of these provisions shall be sanctioned by *deductions / exclusion from expenses claimed for payment / reimbursement*, depending on the damage possibly caused or already caused to the European funds and / or their respective national public funds.

By the Government Emergency Ordinance no. 66/2001 rules are set on the conflict of interest and in the obligation of the **tenderers**. Thus, at the submission of the offer in a procurement procedure, the tenderer:

- *is obliged to submit a declaration stating that they are not in conflict of interest, respectively*
- *f there is a conflict of interest during the course of the procurement procedure, the bidder is obliged to notify in writing, without delay, the entity that organized this procedure and to take action for the removal of that particular situation.*

One last observation takes into account the consideration that the situations regarding the conflict of interest provided by the Government Emergency

---

<sup>1</sup> We mention that, according to the provisions of art. 14 of the Government Emergency Ordinance no. 66/2011 by *conflict of interest* is understood "the situation where there are links between the structures of the beneficiary's ownership and his tenderers, between the evaluation commission members and tenderers or when the successful tenderer holds the majority stake in two participating companies for the same type of acquisition "

Ordinance no. 66/2011 should be completed accordingly with the provisions of relevant national legislation<sup>1</sup>.

In conclusion, we consider that the amendments to the public procurement domain by the Government Emergency Ordinance no. 66/2011 (in this study being analyzed the relevant activities to prevent irregularities) demonstrates both the concern of the Romanian authorities to respect the principles and law norms of the European Union and, especially, the understanding of the imperative need to tighten up the legal provisions in order to combat and eliminate the factors of corruption that currently exists in the public administration system, predominantly in the controversial area of public procurement.

### **3. The activity of verification of the conflict of interests by the National Agency for Integrity. Forms of liability and case studies**

The activity of verification regarding conflicts of interest, as well as in terms of incompatibilities and wealth acquired in the exercise of warrants or the performance of the functions of public office, where appropriate, is carried out by the *National Agency for Integrity*, being subject to judicial review. *The National Agency for Integrity* is an autonomous administrative authority, having legal status, operating at national level, as a unique structure, with headquarters in Bucharest, established by Law no. 144/2007<sup>2</sup>.

Law no. 144/2007 was significantly amended by Law no. 176/2010 regarding the integrity in the exercise of public functions and dignities<sup>3</sup>, from its content resulting the obligation to submit wealth and interests depositions of local officials as well as civil servants and persons occupying public positions. If, after *evaluation of the declaration of interests*, and other data and information, the integrity inspector identifies elements that there was a conflict

---

<sup>1</sup> We appreciate that reference is made to the existing legal framework relating to the coming into operation of Government Emergency Ordinance no. 66/2011 on preventing, finding and punishing irregularities occurred in obtaining and using European funds and / or related to national public funds, predominantly Law. 161/2003 on certain measures to ensure transparency in the exercise of public dignities, public functions and in business, prevention and punishment of corruption, published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 279 of 21 April 2003 with subsequent amendments; on conflict of interest in the civil service, doctrinal see Vedinaş, Virginia (2014), *Administrative Law, eighth edition revised and updated*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House, p.530; Vedinaş, Virginia (2009), *Civil Service Regulations (Law no. 188/1999, as amended and supplemented, republished) - Reviews, doctrine, legislation, jurisprudence*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House, pp.194-197; Petrescu, Rodica Narcisa (2009), *Administrative Law*, Bucharest: Hamangiu, p.154, 180, 262; Nedelcu, Iulian M. (2009), *Administrative Law and administration science elements*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House; Alexandru, Ioan (coordinator), Cărăușan, Mihaela, Bucur, Sorin (2009), *Administrative Law, Third Edition Revised and enlarged*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House, p.282

<sup>2</sup> Law no. 144/2007 on the establishment, organization and functioning of the National Integrity Agency, republished in the Official Gazette of Romania, Part I no. 535 of August 03, 2009, with subsequent amendments and additions

<sup>3</sup> Law no. 176/2010 on integrity in the exercise of public functions and dignities, amending and supplementing Law no. 144/2007 on the establishment, organization and functioning of the National Integrity Agency and amending and supplementing other normative acts, published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 621 of September 02, 2010, with subsequent amendments and additions

of interest or incompatibility, he inform the person concerned and has the obligation to invite this person to submit a point of view. If, after expressing the viewpoint of the invited person, orally or in writing, or, failing that, following the expiration of 15 days from acknowledgment of receipt of the notification by the person subject to the review, the integrity inspector still considers that there exist elements of a conflict of interests or incompatibility, he prepares an *assessment report*.

According to Article 22 paragraph 1 and 2 of Law no. 176/2010, the person subject to the review may challenge the assessment report on the conflict of interests or incompatibility within 15 days of its receipt, *in the administrative court*, the action following the rules of competence and procedure stipulated by Romanian law of the litigation administrative no. 554/2004, as amended and supplemented.

In the case of a conflict of interest, if there is a connection with the situation of conflict of interests, all legal or administrative acts concluded directly or through intermediaries, with violation of the law regarding the conflict of interests, are null and void.

It is worth mentioning that according to the express provisions of Law no. 176/2010 violation of the legal regime of the conflict of interest attract more forms of liability of the person concerned, respectively:

- ***the administrative liability***, the deed of the person who was found to have issued an administrative act, concluded a legal act, has acted or participated in making a decision in breach of legal obligations regarding the conflict of interest, constitutes *disciplinary offense*;
- ***the civil liability***, the failure to respond to the requests of the National Integrity Agency is penalized by a civil fine of 200 lei for each day of delay;
- ***contravention liability***, the failure to submit declarations of assets and declarations of interest within the deadlines prescribed by law, and not declaring the amount of revenue realized, or declaring them with reference to other documents constitutes an offense punishable by a fine of 50 lei to 2,000 lei;
- ***penal liability***, the deed of the persons who intentionally submit wealth statements or statements of interests which are not true, constituting *the offense of making false statements*, punishable under the Penal Code.

The diversity of the National Integrity Agency's activity also results from its rich casuistry, in which regard we quote some case studies from this authority's activity, as follows:

→ ***The conflict of interests of administrative nature, local elected officials; thus, is in a conflict of interests the mayor who signed the order on the conversion of three contract positions in public office, by which his wife has been named in the public office of inspector***

According to the official press release posted on March 30, 2015 on the website of the National Integrity Agency <sup>1</sup>, on March 12, 2009, the mayor of Farcas town, Dolj county, in his position of mayor, signed the order on the conversion of three contract positions in public office, by which he has also named his wife in the public office of inspector (from the contractual position of specialist referent in the town hall of Farcas) as well as the additional act concluded in 2008 to the individual employment contract signed on December 2, 2005 between the town hall and the wife of the evaluated person. The assessed person has violated therefore the provisions of art. 76, paragraph (1) of Law no. 161/2003.

→ ***Conflict of interests of administrative nature, local elected officials; such is in conflict of interests the local councilor who, while holding the quality of local councilor, participated in the deliberation and adoption of 14 Local Council decisions on approval / local budget revision, including the budget of the town's hospital, where he holds the position of a full member, the mayor's representative on the board of directors***

According to the official press release posted on March 30, 2015 on the website of the National Integrity Agency <sup>2</sup>, Mr. A. L. K., as a local councilor in the Local Council Hateg, Hunedoara County, he participated in the deliberation and adoption of 14 Hateg Local Council decisions on approval / local budget revision, including the budget of the Hateg Town Hospital, the hospital where he holds the position a full member, the mayor's representative on the board of directors. The person assessed has violated therefore the provisions of art. 46, paragraph (1) of Law no. 215/2001 and the provisions of art. 75, lit. b) of Law no. 393/2004.

→ ***Conflict of interests of administrative and penal nature, local elected officials. In conflict of interests is the mayor that, in exercising his position as mayor, issued and signed his own provision for appointment in the leading public office of Secretary of the administrative-territorial unit.***

---

<sup>1</sup> National Integrity Agency, Press release –Administrative conflict of interests, two local elected officials, March 30, 2015, source: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&NewsId=1885&currentPage=2&M=NewsV2&PID=20> accessed on october 19, 2015

<sup>2</sup> National Integrity Agency, Press release - Administrative conflict of interests, two local elected officials, october 30, 2015, source: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&NewsId=1885&currentPage=2&M=NewsV2&PID=20> accessed at on october 19, 2015

According to the official press release posted on March 26, 2015 on the website of the National Integrity Agency <sup>1</sup>, Mr. M. C., mayor of the town of Puiesti, Vaslui county, exercising his position as mayor, issued and signed his own provision for appointment in the leading public office of Secretary of the town of Puiesti. Moreover, as mayor, he signed the address submitted on January 11, 2012 to the National Civil Servants Agency requesting approval to start procedures for organizing the contest for the position of secretary of the town, thus premeditating his participation in the contest.

The person assessed has violated therefore the provisions of art. 76, paragraph (1) of Law no. 161/2003.

Considering the above, the National Integrity Agency notified the prosecutor's office by the Court of Barlad in order to verify the indications regarding the committing by M.C. of the crime of conflict of interests provided for in art. 301 of the Penal Code of Romania.

#### **4. Conclusions**

The conflicts of interest, in both the public and private sectors, have become a major reason of concern worldwide. In the governmental and public sector, conflicts of interest have long been the object of a specific policy; legislative and administrative approaches were intended to uphold the integrity and the disinterested decision-making in government and public institutions.

In this context, the study analyzed the conflict of interests of the public authorities with competence in the management of European funds in Romania, from the perspective of legislation and in terms of doctrine, emphasizing the role of the National Integrity Agency as the competent Romanian authority for finding the infringement of the legal regime of the conflict of interests, an important methodological approach of the research being represented by the highlighting of case studies of the National Integrity Agency's activity.

---

<sup>1</sup> National Integrity Agency, Press release - Administrative and penal conflict of interests, three local elected officials, october 26, 2015, source: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&NewsId=1880&currentPage=2&M=NewsV2&PID=20>, accessed on 19 october 2015

## Bibliography:

1. **Alexandru, Ioan** (coordinator), Cărăușan, Mihaela, Bucur, Sorin (2009), *Administrative Law, Third Edition Revised and enlarged*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House
2. **Chirilă, A.**, *The conflict of interests. Legal, administrative and penal implications*, The Transylvanian Journal of Administrative Sciences, no. 3 (27)/2010, pp.11-29.
3. **Gorun, A., Gorun, H.**, *Critical considerations regarding the settlement of the conflict of interest in exercising public dignities and functions by Law no. 161/2003*, in "The law" 2004, p. 59-72.
4. **Nedelcu, Iulian M.** (2009), *Administrative Law and administration science elements*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House
5. **Petrescu, Rodica Narcisa** (2009), *Administrative Law*, Bucharest: Hamangiu Publishing House
6. **Vedinaș, Verginia** (2009), *Civil Service Regulations (Law no. 188/1999, as amended and supplemented, republished) - Reviews, doctrine, legislation, jurisprudence*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House
7. **Vedinaș, Verginia** (2014), *Administrative Law, eighth edition revised and updated*, Bucharest: Universul Juridic Publishing House
8. **Law no. 161/2003** regarding certain measures to ensure transparency in the exercise of public dignities, public functions and in the business environment prevention and punishment of corruption, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 279 of April 2003, with subsequent amendments .
9. **Government Emergency Ordinance no. 66/2011** on preventing, finding and punishing irregularities occurred in obtaining and using European funds and / or related to national public funds, predominantly Law. 161/2003 on certain measures to ensure transparency in the exercise of public dignities, public functions and in business, prevention and punishment of corruption, published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 279 of 21 April 2003 with subsequent amendments;
10. **Law no. 144/2007** on the establishment, organization and functioning of the National Integrity Agency, republished in the Official Gazette of Romania, Part I no. 535 of August 03, 2009, with subsequent amendments and additions
11. **Law no. 176/2010** on integrity in the exercise of public functions and dignities, amending and supplementing Law no. 144/2007 on the establishment, organization and functioning of the National Integrity Agency and amending and supplementing other normative acts, published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 621 of September 02, 2010, with subsequent amendments and additions
12. **National Integrity Agency**, Press release –Administrative conflict of interests, two local elected officials, March 30, 2015, source: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&NewsId=1885&currentPage=2&M=NewsV2&PID=20> accessed on october 19, 2015
13. **National Integrity Agency**, Press release - Administrative conflict of interests, two local elected officials, october 30, 2015, source: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&NewsId=1885&currentPage=2&M=NewsV2&PID=20> accessed at on october 19, 2015

14. **National Integrity Agency**, Press release - Administrative and penal conflict of interests, three local elected officials, october 26, 2015, source: <http://www.integritate.eu/Communicate.aspx?Action=1&NewsId=1880&currentPage=2&M=NewsV2&PID=20>, accessed on 19 october 2015

# MECANISMES D'INCITATION FINANCIERE DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE ET SPECIFICITES DE LEUR APPLICATION DANS LA REPUBLIQUE DE MOLDAVIE

**Veaceslav BULAT,**

Doctorant, Académie d'Administration Publique,

République de la Moldavie

Email: slav.bulat@gmail.com

## **Abstract**

*Due to objective and subjective factors, currently in the Republic Moldova, at local level there are major problems in the organization, provision and development of public utilities services. Intermunicipal cooperation (IMC) mechanism widely used in the developed countries for the organization and delivery in common of public services by two or many local authorities, although it could help in providing of missing or undeveloped public service is not yet applicable in Moldova. One of the reasons is the lack of appropriate instruments to stimulate implementation of IMC. International experience attests that IMC was launched as a voluntary cooperation initiative, but because it does not achieved the expected results, was stimulated by various financial support programs. Financial incentives to stimulate IMC exists in Moldova, just that they are not used appropriately. In this regard it requires a range of changes in the legal framework to ensure financial support of IMC initiatives*

**Keywords:** *Coopération intercommunale, incitations financières, les services publics locaux*

## **Introduction**

Etant donnés certains facteurs objectifs et subjectifs, à présent, dans la République de Moldavie, surtout à niveau local, il existe des problèmes majeurs liés à l'organisation, à la prestation et au développement des services publics. Les unités administratives-territoriales de petite taille, qui disposent d'un potentiel, aussi que des capacités limitées, éprouvent des difficultés majeures quand il s'agit de la prestation d'un nombre minimal de services publics, qui coutent cher et qui ont un niveau réduit d'efficacité et de performance, et également, sont d'une qualité inappropriée. Eu égard aux prévisions de la législation en vigueur, qui établissent les domaines de compétence propre des

autorités publiques locales<sup>1</sup>, les études de dernière heure attestent des lacunes graves dans le processus d'organisation et de prestation des services publics. Donc, les services de planification urbaine manquent totalement dans les localités urbaines et rurales, à l'exception des villes de grande taille, qui comptent plus de 20.000 habitants. Le service public de gestion des espaces verts d'intérêt local, se trouve dans une situation similaire. Seulement 13% des localités, disposent les opérateurs fonctionnels d'assainissement qui fournissent des services de collecte, transportation et gestion des ordures ménagères<sup>2</sup>.

En ce qui concerne le service de distribution de l'eau potable, la construction et le maintien des réseaux d'assainissement et des stations de traitement des eaux résiduaires et de pluie, les statistiques officielles montrent que seulement 55% des localités rurales disposent des réseaux centralisés d'aqueduc et que, seulement 24% des localités rurales détiennent certains éléments des réseaux d'assainissement. À présent, le service d'éclairage public reste hors le cadre institutionnel dans la plupart des localités rurales. À part quelques exceptions mineures, il existe des services qui manquent totalement - la construction, l'entretien des routes publiques, les activités culturelles, sportives, de récréation et visant les jeunes, les services anti-incendie. Par ensemble, dans le cadre d'environ 30% des localités rurales, on a organisé, et on fournit, au maximum, 3-4 services publics de 2-3 domaines de la compétence propre. Il s'agit de la gestion des institutions préscolaires, scolaires et extrascolaires; l'entretien et l'équipement des institutions préscolaires, scolaires et extrascolaires existantes et des certaines activités culturelles. Les autres services prévus par la législation, soit ne sont pas fournis, soit la prestation de ceux-ci comporte de graves lacunes<sup>3</sup>.

Du moment que les formes et les modalités de développement des services publics, reconnues comme exemples et expériences de bonnes pratiques à niveau européen et international (délégation, PPP, concession), dans la République de Moldavie, sont peu utilisées, voire inexistantes, la coopération intercommunautaire visant l'organisation et la prestation des services en commun, par plusieurs autorités publiques locales, pourrait assurer l'organisation des services publics qui manquent ou qui ne sont pas développés.

---

<sup>1</sup> Loi concernant la décentralisation administrative, nr. 435 du 28.12.2006, //Journal Officiel nr. 29-31/91 du 02.03.2007, art. 4, alin. (1)

<sup>2</sup> Bulat, V., Etude d'évaluation des capacités administratives des communautés bénéficiaires du Programme PNUD/PCDLI, 2013

<sup>3</sup> Bulat, V., Etude d'évaluation des capacités administratives des communautés bénéficiaires du Programme PNUD/PCDLI, 2013

## **1 L'expérience internationale de incitation financière à la coopération intercommunale**

L'expérience internationale de fonctionnement des systèmes de l'administration publique prouve que, même dans des conditions d'absence des ressources administratives, techniques, financières ou humaines, la coopération intercommunale (ci-après CIC) reste un des mécanismes les plus efficaces qui contribue à la solution de plusieurs problèmes socio-économiques qui existent à niveau local. À l'intermédiaire des avantages qu'il comporte, ce mécanisme de collaboration entre les autorités publiques locales, parvient à compenser l'insuffisance des fonds détenus par l'administration locale, le manque d'un personnel spécialement formé à attirer des financements, élimine les problèmes générés par le déficit de capacité et offre de la pondération opérationnelle, comme réponse aux conditions d'éligibilité prévues par les programmes de financement externes ou pour l'attraction de certains investissements<sup>1</sup>.

La coopération intercommunale (CIC) a été initiée et promue dans tous les pays européens depuis la fin des années '60, au but d'assurer l'efficacité économique et financière lors du processus de prestation des services publics. Initialement, la CIC a été promue en tant qu'action de coopération volontaire. La coopération volontaire (bottom-up) n'a pas relevé les résultats escomptés, de telle façon que, pratiquement, dans tous les pays européens, des programmes de soutien de la CIC, au moyen de plusieurs incitations, ont été lancés. Dans la plupart des cas, les processus de soutien de la CIC, ont pris la forme des mécanismes de "coopération conditionnée" (top-down). La mise en œuvre de ces mécanismes a assuré l'obtention des résultats escomptés<sup>2</sup>.

La forme d'incitation financière, le plus souvent appliquée par la CIC, est le support financier dirigé sous-forme des subventions, investissements, aides, provenant de différentes sources: budget public, fonds ministériels ou programmes d'assistance de l'Union Européenne, aussi bien que des programmes lancés par d'autres donateurs. Les mécanismes, au moyen desquels on assure le soutien financier de la CIC sont:

1. Les aides destinées à encourager la coopération volontaire et le soutien du développement des services intercommunautaires communs;

---

<sup>1</sup> Bulat, V., Expérience internationale concernant la coopération intercommunautaire et l'application des mécanismes de stimulation financière de la coopération intercommunautaire, PNUD/PCDLI, 2015

<sup>2</sup> Bulat, V., Expérience internationale concernant la coopération intercommunautaire et l'application des mécanismes de stimulation financière de la coopération intercommunautaire, PNUD/PCDLI, 2015. Jackson, J. Guide de coopération intercommunautaire. Chişinău, 2012, p.4, Toolkit Manual. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest. 2010. p. 4.

2. Le financement, cofinancement au moyen des subventions de certaines parties des projets de coopération intercommunautaire;
3. L'octroi des subventions dans le domaine de la prestation des services publics en commun, en vertu des critères et des règles claires, prévues expressément dans la législation;
4. Transferts d'investissements alloués par les niveaux administratifs supérieurs (région, état, UE), consacrés au financement de l'infrastructure, nécessités par les associations de coopération intercommunautaire visant la prestation des services confiés;
5. Transferts de fonctionnement, alloués par les niveaux administratifs supérieurs: état, région, afin d'assurer le fonctionnement des structures (publiques ou privées, sociétés non-commerciales ou commerciales), alloués par les communautés membres de l'association de coopération inter-municipale, en vertu des règles établies dans le statut de constitution;
6. Permettre, par loi, la génération des revenus propres, provenant des structures de coopération intercommunautaire. Appliquée en France, en Espagne ou en Italie, la forme d'incitation la plus courante de la CIC consiste dans la possibilité de perception des taxes et frais propres, résultant de la prestation des services intercommunautaires.

Les mécanismes d'incitation financière de la CIC représentent une mobilisation efficace des ressources dans le cadre des politiques de développement national, au but de l'accomplissement des objectifs stratégiques fixés dans ces politiques<sup>1</sup>. Orientés vers des projets potentiellement viables et efficaces du point de vue économique, les mécanismes d'incitation financière ont fourni du soutien aux autorités locales qui ont coopéré aussi bien qu'aux structures privées, sous forme d'aides, subventions, prêts, garanties, investissements de capital, aussi bien que d'autres mécanismes financiers, avec participation aux risques, associés à l'assistance technique, aux prêts bonifiés ou aux contributions aux primes de garantie dans le cadre de ces incitations.

## **2 La CIC dans la République de la Moldavie: caractéristiques, la spécificité de la manifestation et les formes de stimulation**

### **2.1 *CIC en Moldavie: caractéristiques distinctives***

Compte tenu des avantages offerts par l'association des communautés à résoudre des problèmes communs, sous les conditions de la responsabilité

---

<sup>1</sup> Bulat, V., Stimulations financières de la coopération intercommunautaire: recommandations de politiques et propositions de modification/complètement du cadre législatif, PNUD/PCDLI, 2015

accrue pour les affaires publiques au niveau local et le transfert de plus de pouvoirs et de responsabilités, le phénomène de la coopération intercommunale rend sa présence visible et en République de Moldavie. Grâce au support offert par les partenaires extérieurs de développement, comme Programme des Nations Unies pour Développement (PNUD Moldova), Agence de Coopération Internationale de l'Allemagne (GIZ), Agence de L'États Unies pour la Coopération Internationale (USAID), etc., à présent, environs 20 groupes de localités de Moldova<sup>1</sup>, sont en train de réaliser et prester des services publics, basés sur des principes de la CIC.

Une des notions les plus utilisées, définit la CIC comme "une forme d'activité en commun rejoignant deux ou plusieurs unités administratives-territoriales (UAT) de premier niveau, afin d'accomplir certaines attributions établies par la loi, qui envisagent des bénéfices mutuels"<sup>2</sup>. Quoique, dans la législation de la République de la Moldavie, il n'existe pas une définition exacte de la CIC, l'analyse des accords de coopération élaborés et approuvés par les autorités publiques locales impliquées dans des relations de la CIC, atteste que, pratiquement toutes les formes d'association intercommunales qui existent dans notre pays, incluent 3-5 UAT voisines, et manifestent la tendance de coopérer dans leur coopération d'autres localités du voisinage.

Lesdites accords de coopération établissent, par exemple, que le but de la constitution des associations est la "coopération dans la prestation en commun des services d'entretien des routes, de l'infrastructure d'ingénierie liée aux routes, aux réseaux de distribution d'eau et de l'assainissement, d'entretien des décharges et aménagement des espaces verts et du territoire du village de Ciuciuleni, dans la commune de Drăgușenii Noi, la commune de Pașcani, la commune de Secăreni et les localités des environs. En même temps, AIC Ciuciuleni tendra à réaliser des activités de coopération dans d'autres domaines aussi<sup>3</sup>.

Donc, les associations CIC existantes dans la République de Moldavie, ont été constituées pour prester, en commun, un ou plusieurs services publics, considérés comme des compétences propres. À titre de conclusion, mentionnons que les formes actuelles de CIC de Moldavie sont des structures associatives, avec un certain degré de formalisation, ayant pour base l'accord de coopération signé et approuvé par les communautés signataires; celles-ci sont composées de

---

<sup>1</sup> Le groupe de localités sont: or. Lipcani, raionul Briceni; s. Chișcăreni, Sîngerei; s. Chetrosu, Drochia; s. Ciuciuleni, Hâncești; s. Peresecina, Orhei; c. Răzeni, Ialoveni; s. Ermoclia, Ștefan-Vodă; s. Gura Galbenei, Cimișlia; s. Corlăteni, Rîșcani; c. Congaz, UTA Găgăuzia; or. Șoldănești, or. Florești, s. Roșu, Cahul, etc.

<sup>2</sup> Jackson, J. Guide de coopération intercommunautaire. Chișinău, 2012, p. 4. Toolkit Manuel. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest. 2010. p. 4.

<sup>3</sup> Accord d'association Intercommunautaire concernant la création du service multifonctionnel de prestation des services communaux dans les localités Ciuciuleni - Drăgușenii Noi - Pașcani - Secăreni. Articolul 1.

trois-quatre ou plusieurs UAT, avec un but multiple, centré sur la prestation en commun d'un ou de plusieurs services publics prévus par la loi, mettant en application les compétences détenues.

À niveau européen, il existe plusieurs types de CIC. D'habitude, la CIC débute avec une **coopération non-formelle** entre les communautés<sup>1</sup>. En règle générale, de telles relations ne nécessitent pas de base légale concrète, car elles n'impliquent aucune décision légale obligatoire. Lors des rencontres non-formelles des maires, des fonctionnaires ou des groupes de spécialistes (par exemple, des enseignants des écoles), il est possible de solutionner une série de difficultés, et également, d'améliorer la coordination des politiques entre les UAT limitrophes. De cette manière, il est possible de gérer certains problèmes opérationnels existants, comme l'échange d'expérience dans le sens de l'amélioration du processus éducatif, étant donné que la durée et le contenu de la coopération sont limités. De tels exemples sont multiples dans la République de Moldavie.

À l'initiative des autorités locales ou des institutions des localités rurales, dans plusieurs zones de la République de Moldavie, on organise des rencontres non-formelles et des activités communes dans divers domaines: festivals zonaux et régionaux, change d'expérience entre les professeurs, change d'expérience entre les institutions préscolaires, solution des problèmes de protection de l'environnement etc. Dans ces conditions, dans la République de Moldavie, nous attestons aussi la présence des CIC non-formelles. En général, de tels types d'initiatives sont ultérieurement renforcés dans des modèles institutionnelles de coopération. On peut présumer que dans les conditions de mise au point du cadre légal, ou de l'accroissement des opportunités de financement, les initiatives existantes pourraient devenir des modèles de coopération internationale de succès.

**La coopération intercommunale en vertu de l'accord/du contrat** représente le suivant type de CIC<sup>2</sup>. Ce type de CIC est fondé sur des accords ou sur des contrats écrits et officiellement approuvés par les autorités compétentes. Dans les pays européens, la plupart des modèles connus de CIC comportent une telle nature. Dans la République de Moldavie, tous les 10 groupes de localités soutenus par PNUD<sup>3</sup>, et le lancement des services intercommunaux ont à la base des Accords de coopération, approuvés par les Conseils locaux constitutifs.

---

<sup>1</sup> Jackson, J. Ghid de cooperare intercomunitară. (Guide de coopération intercommunautaire), Chişinău, 2012. Toolkit Manuel. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest. 2010.

<sup>2</sup> ibidem

<sup>3</sup> Le groupe de localité sont: or. Lipcani, raionul Briceni; s. Chişcăreni, Sîngerei; s. Chetrosu, Drochia; s. Ciuciuleni, Hânceşti; s. Peresecina, Orhei; c. Răzeni, Ialoveni; s. Ermoclia, Ştefan-Vodă; s. Gura Galbenei, Cimişlia; s. Corlăteni, Rîşcani; c. Congaz, UTA Găgăuzia; or. Şoldăneşti, or. Floreşti, s. Roşu, Cahul, etc.

À titre d'exemple, l'Accord de constitution de la CIC Peresecina, district de Orhei, prévoit: "Compte tenu des conditions existantes dans nos localités et des possibilités limitées d'organisation de la prestation des services publics, et considérant la CIC comme un instrument utile et pertinent de développement des services publics locaux, aussi bien que de l'infrastructure des utilités, nous, les représentants des autorités publiques locales des villages: Peresecina, Sămănanca, Teleșeu, et de la commune de Donici, signons l'Accord d'Association Intercommunautaire sur la création du service commun d'assainissement et aménagement du territoire"<sup>1</sup>. Les autres formes de CIC connues en Moldavie, sont fondées soit sur un contrat de constitution d'une entreprise commune (par exemple, les entreprises intercommunales d'assainissement du district de Șoldănești ou de Florești ont été constituées sous forme de sociétés par actions), soit sur des accords de vente/achat des services.

L'expérience internationale atteste que la coopération en base des accords d'association renforce ultérieurement ou suppose dès le début, une forme institutionnalisée de coopération, nommée, **coopération au moyen des "personnes morales"**<sup>2</sup>. Cette forme de CIC est, en particulier, appliquée dans la gestion des services d'utilité publique (distribution d'eau, gestion des déchets, assainissement), de l'infrastructure (aménagement et entretien des routes) ou des édifices (institutions culturelles, sportives, centre de santé). Cette forme d'association découle de la faute de capacité des autorités publiques de fournir seules un tel service au bénéfice de la population; dans ces circonstances, apparait la nécessité de mise au point des entités communes qui contribueront à l'amélioration de la qualité du service respectif. Aucun des partenaires ne peut pas renoncer à ses responsabilités, ils sont également responsables pour la qualité des services fournis. Donc, l'association des communautés, sous cette forme, nécessite la création d'une entreprise juridique, munie de budget propre, de fonds statutaire, des biens à administrer, des organes de direction et surveillance, tarifs et autres éléments spécifiques à une entreprise. Généralement, tous ces aspects sont fixés par le statut, le règlement d'organisation et fonctionnement, ou de prestation des services publics au but desquels l'entreprise a été constituée.

Fonder une entreprise avec plusieurs personnes, suppose un effort conjugué entre les communautés, accompagné d'une forte volonté politique. A cette fin, on doit organiser des débats au niveau des élus territoriaux, entre les

---

<sup>1</sup> Accord d'Association Intercommunautaire concernant la création du service commun de salubrité et aménagement du territoire dans les localités Peresecina - Teleșeu - Sămănanca- Donici. Preambul

<sup>2</sup> Jackson, J. Ghid de cooperare intercomunitară. (Guide de coopération intercommunautaire) Chișinău, 2012. Toolkit Manuel. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest. 2010.

potentiels partenaires de la CIC, et les conseils locaux doivent décider en commun la constitution de ceux-ci.

Les entreprises formées en commun, peuvent être des personnes morales „à unique finalité” (sur la prestation d’un service unique), mais également, peuvent exister des personnes morales “à objectifs multiples”. Les services prestés par telles personnes morales peuvent être payés au moyen des tarifs versés par les utilisateurs, aussi bien que des contributions de chaque UAT partenaire, conformément aux obligations établies dans l’Accord, le statut de l’entreprise ou le règlement de prestation des services.

L’expérience internationale nous apprend aussi que les communautés partenaires peuvent fonder des personnes morales de droit public ou de droit privé<sup>1</sup>. Dans le premier cas, il s’agit des associations non-profit, avec des domaines d’activité clairement définis. En vertu du droit privé, celles-ci peuvent manifester une activité économique commune, tandis que le capital social serait détenu de l’UAT qui les a créées. Il existe, également, des cas quand les personnes morales de droit privé s’associent avec l’APL (L’administration publique locale) dans un partenariat public-privé. Enfin, dans les pays européens, il existe la possibilité que plusieurs APL concluent un contrat de prestation des services avec une compagnie privée. Ce type d’accord d’externalisation de la CIC est très fréquent. Dans ce cas-là, les services publics locaux sont fournis par les „entreprises communales” en vertu du droit privé, avec la tendance que l’entreprise promeuve ses services pour plusieurs APL.

S’inspirants des exemples de bonnes pratiques, en République de Moldavie, les associations des communautés constituées en base des accords de coopération, forment également des entreprises pour la prestation des services publics. À titre d’exemple, analysons la CIC Răzeni, district de Ialoveni: ”Afin de prêter les services stipulés dans l’Accord, les autorités publiques de l’AIC Răzeni ont constitué une structure institutionnelle – Entreprise Municipale (EM), une fois enregistrée, celle-ci obtiendra le statut de la personne morale de droit privé, en conformité avec les prévisions de la législation en vigueur de la République de la Moldavie. Après avoir enregistré l’EM, la gestion du service multifonctionnel commun devient une ”gestion directe” et sera assurée par les autorités signataires, en base du présent Accord, du Statut de l’entreprise, du Règlement de prestation des services et d’autres documents prévus par la législation en vigueur”<sup>2</sup>. On atteste des situations similaires dans la majorité des associations des CIC qui existent dans la République de la Moldavie.

---

<sup>1</sup> ibidem

<sup>2</sup> Accord d’Association Intercommunautaire concernat la création du service multifonctionnel de prestation des services communaux dans les localités Cigirleni - Molești – Răzeni. Art. 4, 5

Généralement, de telles entreprises sont créées dans des domaines comme: la distribution d'eau, la gestion des déchets, l'aménagement et l'entretien des routes. Dans les accords d'association, il est spécifié que les entreprises deviennent sujets des relations économiques, qui fonctionnent dans toutes les localités constituantes et offrent des services contre rémunération, payés par les bénéficiaires (personnes physiques et morales, y compris les institutions publiques locales) conformément aux tarifs approuvés par les conseils locaux. Donc, à ce point, les associations CIC de la République de la Moldavie correspondent totalement aux caractéristiques des structures similaires du niveau européen.

Une expérience efficace de coopération entre les communautés locales européennes est offerte par la forme de **coopération pour des investissements communs de développement**<sup>1</sup>. Dans ce cas-là, les autorités locales décident de coopérer afin d'implémenter en commun des investissements; d'un côté, les autorités locales ne détiennent pas assez de fonds pour investir seules, et d'autre côté, parmi les bénéficiaires de ces investissements se comptent plusieurs communautés, l'aire desquelles dépasse les limites de l'UAT. Dans ces conditions, il est plus rentable que les coûts des projets soient divisés entre plusieurs autorités locales et que les risques afférents soient assumés en commun. Les domaines d'investissements sont très variés: de la construction et l'entretien des routes, jusqu'à la solution en commun de certains problèmes d'environnement. À titre d'exemple, en Pologne, l'Association des communautés du bassin de la rivière Raba (14 autorités locales) a formé une association de coopération afin de résoudre le problème de la pollution de l'eau de la rivière<sup>2</sup>.

On atteste un exemple de coopération pour des investissements communs dans la République de la Moldavie aussi. Les localités Corlăteni et Singureni, du district de Râșcani se trouvent très près l'une de l'autre, étant séparées seulement par la rivière Raut. Autrefois, les habitants des deux localités formaient une seule localité, situation maintenue jusqu'à nos jours. Grâce à l'interconnexion des activités, les habitants doivent transiter chaque jour les deux localités, la voie la plus accessible étant le chemin piétonnier. Le chemin a été construit pendant le régime soviétique, et à présent, la condition de celui-ci est déplorable. La remise en état du chemin joignant ces deux localités représente une difficulté, car aucune des mairies ne dispose des moyens financiers nécessaires pour l'amélioration de l'infrastructure locale.

---

<sup>1</sup> Jackson, J. Ghid de cooperare intercomunitară. (Guide de coopération intercommunautaire), Chișinău, 2012. Toolkit Manuel. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest. 2010.

<sup>2</sup> ibidem

Conformément à l'Accord d'association, signé et approuvé par les Conseils locaux en 2014, «le but de l'ACI Corlăteni consiste dans la mise en œuvre et la gestion conjointe du projet d'investissements concernant la remise en état du chemin piétonnier joignant les localités Corlăteni et Singureni, aussi bien que la gestion conjointe du service d'entretien et aménagement du chemin, suivant les travaux d'amélioration”<sup>1</sup>.

À l'intermédiaire de ces exemples, on identifie les caractéristiques des formes d'association intercommunale dans la République de la Moldavie. À partir de ces spécificités, les mécanismes d'incitation financière de la coopération intercommunautaire suivent à être mise en œuvre. Compte tenu de la situation existante, nous considérons que les principaux types de mécanismes d'incitation financière de la coopération intercommunautaire - subventions, transferts, subsides, investissements, pourraient être pleinement appliqués dans la République de la Moldavie aussi. Toutefois, pour l'instant, il est prématuré de parler sur la mise en œuvre des mécanismes d'incitation financière avec fiscalité propre, d'après le modèle des syndicats intercommunaux de la France et de l'Espagne.

## ***2.2 Les fonds disponibles pour l'incitation financières de la CIC dans la République de Moldavie***

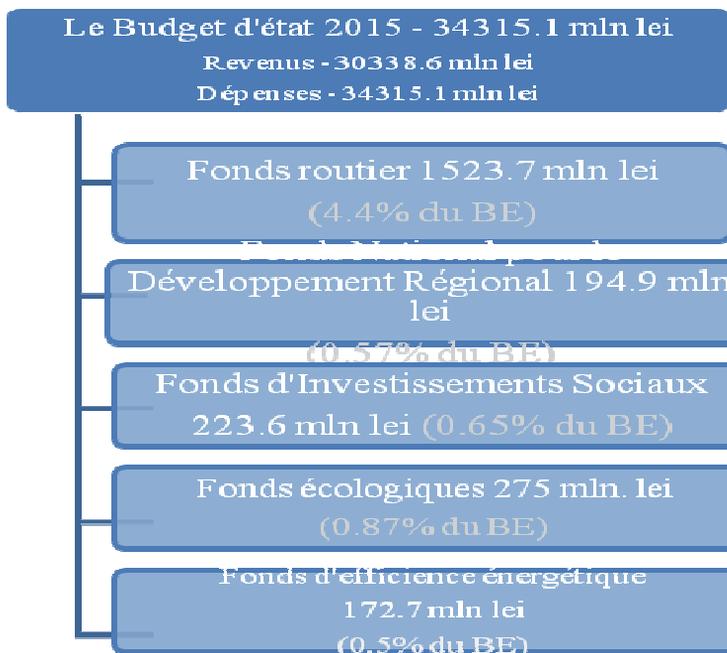
Dans la République de Moldavie, il existe aussi plusieurs Fonds gouvernementaux, qui chaque année, bénéficient des ressources financières, octroyées du budget d'état et des sources externes attirées des partenaires de développement, qui puissent être utilisées, y compris pour la mise en place et le développement des services publics intercommunautaires. À cet égard, les fonds les plus concernés sont les suivants:

Le **Fonds routier**, mise en place en 1996<sup>2</sup>, assure le financements des travaux envisagés dans le Programme annuel sur la répartition des moyens du fonds routier, y compris pour le financement des travaux d'entretien, réparation et reconstruction des routes nationales publiques, locales, communales et des rues. En 2015, pour ce Fonds on a planifié un budget de plus de 1,5 milliards lei.

---

<sup>1</sup> Accord d Association Intercommunautaire dans les localités Corlateni – Singureni. Art. 1.

<sup>2</sup> Décision du Parlement nr. 893 din 26.06.1996 concernant l'approbation du Règlement visant la constitution et l'utilisation du fonds routier, Journal Officiel Nr. 57 art. Nr: 557 du 30.08.1996



**Fonds National pour le Développement Régional (FNDR)**<sup>1</sup>, créé pour le financement et l'implémentation des projets et des programmes de développement régional, inclus dans le Document Unique de Programme, y compris: (i) création de l'infrastructure régionale (routes, distribution d'eau et d'assainissement, l'approvisionnement en gaz, services publics, communications etc.); (ii) extension des services sociaux dans les régions (protection de la santé, enseignement, assistance sociale, services sociaux pour les personnes handicapées, assistance juridique gratuite etc.); (iii) développement économique des localités; (iv) autres domaines et services connexes. Pour de tels projets, en 2015, le budget du FNDR a compté plus de 194 mlns lei.

**Fonds d'Investissements Sociaux de la Moldavie (FISM)**<sup>2</sup>, a compté, en 2015, une allocation de plus de 223 mln lei. Les principaux objectifs du FISM sont dirigés vers l'amélioration des conditions de vie de la population rurale, notamment, de la population pauvre. Les moyens du Fonds sont orientés envers

<sup>1</sup> Décision du Gouvernement nr. 127 du 08.02.2008 concernant les mesures de réalisation de la Loi nr. 438-XVI din 28 décembre 2006 concernant le développement régionale dans la République de Moldavie, JO Nr. 34-36 art. Nr: 200, du 19.02.2008

<sup>2</sup> Décision du Gouvernement nr. 1296 du 31.12.1998 concernant le Fonds d'Investissements Sociaux de la République de Moldavie, Journal Officiel Nr. 5-6 art. Nr.: 45 din 21.01.1999

la création des conditions favorables à l'amélioration des services sociaux et à l'octroi du soutien aux localités rurales, au but de développer les capacités d'organisation, de prise des décisions et management.

A ceux visés, on puisse ajouter les moyens des **Fonds écologiques** (en 2015, environs 275 mln lei) ou du **Fonds d'efficacité énergétique**, qui en 2015, a planifié plus de 172 mln lei, ou du **Fonds de réintégration**, avec un montant de 15 mln lei.

L'analyse des issues des fonds mentionnés<sup>1</sup> constate, qu'à présent, dans la République de la Moldavie, il existe des possibilités réelles d'orienter une partie des ressources financières allouées chaque année, vers la solution des problèmes existants à niveau local : à noter que ces fonds ont été utilisés de manière non-coordonnée, et par conséquent, on échappe à assurer la synergie des ressources et l'obtention de l'effet de „valeur ajoutée”. Le ciblage d'une partie de ces ressources vers des projets CIC accroîtrait l'efficacité et la durabilité des résultats escomptés.

### 3 Conclusions et recommandations

Il découle de ce qui précède, qu'afin que l'utilisation des ressources financières pour la mise en œuvre et le développement des services de niveau local soit efficace, les suivantes actions en sont nécessaires:

1. L'élaboration et l'approbation d'une **Stratégie nationale sur le développement des services communautaires d'utilité publique** et d'un Plan pluriannuel, dans ce sens. Une Etude approfondie de la situation actuelle du développement des services d'utilité publique de niveau local a démontré la nécessité de définition des directions et des priorités de développement des services publics de niveau local. Une telle politique manque à présent. Par conséquence, les services publics se développent de manière fragmentaire, chaotique et inefficace du point de vue de rationalisation des ressources. À titre d'exemple, en Roumanie, la Stratégie nationale sur l'accélération du développement de services communautaires d'utilité publique a été approuvée en 2005-2006<sup>2</sup>; sur cette base, on a élaboré des stratégies similaires au niveau de chaque comté. Les stratégies de développement des services communautaires d'utilité publique ont pour but l'assurance de l'expansion, de la modernisation et de la rationalisation des services communautaires d'utilité publique aussi bien

<sup>1</sup> Bulat, V. Stimulations financières de la coopération intercommunautaire: recommandations de politiques et propositions de modifications/compléments du cadre législatif., PNUD/PCDLI, 2015

<sup>2</sup> Décision du Gouvernement de la Roumanie nr. 246/2006 du 02 februarie 2006 concernant l'approbation de la Stratégie nationale visant l'accélération du développement des services communautaires d'utilités publiques, en vigueur du 03.04.2006, Journal Officiel de la Roumanie, nr. 295 din 03.04.2006

que de l'infrastructure technique et urbaine, suivant les standards européens et les engagements applicables aux services communautaires d'utilité publique valables à niveau européen.

2. L'élaboration et l'approbation de la **Loi sur la coopération intercommunautaire** (d'après le modèle d'autres pays avec un system administratif similaire, comportant une superficie et un nombre des unités administratives-territoriales comparable à celles de la République de la Moldavie) qui offrira la possibilité que, deux ou plusieurs unités administratives-territoriales puissent, dans les limites de leurs compétences, coopérer et s'associer. La tâche des prévisions légales consiste dans la régulation de manière plus explicite et procédurale la création et le fonctionnement des entreprises intercommunautaires et des associations de développement communautaire. La Loi établira aussi les principes, les formes de la CIC, de même que les modalités d'organisation du processus de prestation des services en commun, les organes de direction des associations intercommunautaires, les sources de financement, le mécanisme d'incitation financière de la CIC, aussi que le contrôle de l'activité des structures d'association intercommunautaire.

3. Considérant les spécificités de la situation actuelle de la République de la Moldavie, **l'application des incitations financières** puisse être basée sur le mécanisme suivant: incitation financière au moyen des aides et des subventions conditionnées de coopération intercommunautaire. On en suppose l'octroi d'un support financier spécial dirigé, alloué du budget annuel d'état au moyen des programmes spéciaux ou des fonds disponibles, en respect des certaines conditions de base, comme : un nombre minimal de bénéficiaires, la mise en œuvre d'un service commun, d'une entreprise intercommunautaire unique, l'approbation des tarifs clairement établis et uniques, l'assurance des modalités certaines de soutien financier indépendant, et ainsi de suite. Dans ce sens, il semble judicieux d'inclure des prévisions appropriées dans le Cadre Budgétaire à Moyen Terme pour les années 2016-2018; de plus, dans l'Annexe 2 de la Loi du budget d'état, on puisse inclure un Programme National de soutien du développement des services d'utilité publique.

4. Mise au point des modifications dans le cadre législatif et normatif. Afin de faciliter l'application des incitations financières et l'encouragement de la coopération intercommunautaire, on recommande appliquer des modifications dans:

- La Loi sur les finances publiques locales nr. 397 du 16.10.2003, de manière que les entreprises intercommunales puissent aussi bénéficier des garanties de prêts de la part de l'autorité publique fondatrice de l'entreprise.

- La Loi des routes nr. 509 du 22.06.1995, aussi que l'ajout de la définition de „routes intercommunautaires” dans le Règlement du Fonds Routier.
- Le Règlement du FNDR ne comprend pas des prévisions expresses sur le financement des projets intercommunaux. On recommande introduire dans le Règlement le syntagme: développement de l'infrastructure des utilités et des services publics locaux basés sur la coopération intercommunautaire.
- Le Règlement des Fonds d'Investissement Sociaux, du Fonds Ecologique National, du Fonds d'Efficacité Energétique ou le Règlement sur la modalité de sélection et surveillance des projets dans le cadre du Programme des activités de réintégration du pays doivent être modifiés et comporter des compléments nouveaux au sens de la génération des possibilités de financement des demandes et des projets de développement de l'infrastructure d'utilité publique et des services publics, à niveau intercommunautaire, qui ont été soumis par les Associations intercommunautaires.

L'analyse des statistiques réelles sur la situation économique-financière des localités prouve que, quelle que soit la situation démographique, le potentiel économique, le nombre des entreprises présentes dans une localité, le montant du budget local, ou le degré de soutien du budget local etc., toutes les mairies de la République de Moldavie (à l'exception des Mairies municipales) ont besoin des partenariats intercommunaux afin de solutionner les problèmes liés au développement et au maintien de l'infrastructure. Au cours des dernières années, dans la République de la Moldavie ont été lancées plusieurs initiatives de coopération intercommunautaire qui prouvent la nécessité d'incitation et de soutien de cette forme d'organisation et de prestation des services publics. L'approbation et l'application des mécanismes d'incitation financière de la CIC auraient une contribution considérable à la mise en œuvre de plusieurs services publics de niveau local qui, à présent, manquent ou sont peu développés.

### **Bibliographie**

- Bulat, V., Etude d'évaluation des capacités administratives des communautés bénéficiaires du Programme PNUD/PCDLI, 2013
- Bulat, V., Expérience internationale concernant la coopération intercommunautaire et l'application des mécanismes de stimulation financière de la coopération intercommunautaire), PNUD/PCDLI, 2015.
- Bulat, V., Stimulations financières de la coopération intercommunautaire: recommandations de politiques et propositions de modifications/compléments du cadre législatif, PNUD/PCDLI, 2015).
- Jackson, J. Ghid de cooperare intercomunitară. (Guide de coopération intercommunautaire), Chişinău, 2012.
- Toolkit Manuel. Intermunicipal Cooperation. The Council of Europe (CoE), UNDP & LGI. Budapest. 2010.

# LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE DURABLE EN ROUMANIE

**Crina Mihaela VERGA,**

Dr., Chargée de Cours,

Université « Mihail Kogalniceanu », Iasi, Roumanie

Email : crina\_verga2000@yahoo.com

## Résumé

*L'exposé traite la notion de développement communautaire, ses objectives, ses principes, ainsi que ses concepts clé: la culture participative; le capital social; le renforcement des capacités (Capacity building); la facilitation à l'échelle communautaire.*

*On détermine aussi les différences entre divers types d'agents de développement communautaire - le facilitateur communautaire, l'animateur communautaire, le promoteur local, l'agent de développement communautaire.*

*Le développement communautaire en général est fondé sur une législation complexe, étant exposées ses étapes et ses avantages.*

*L'article analyse le développement communautaire comme développement durable, étant déterminées ses principes et sa réglementation nationale et internationale.*

*A la fin de l'exposition sont présentées les activités visant le développement communautaire en Roumanie, étant proposées un certain nombre de priorités en ce domaine.*

**Mots-clé:** *développement communautaire durable, concepts clé, principes, législation*

## Abstract

*The paper refers to the notion of community development, its objectives and its key concepts: the participative (participatory) culture, the social capital, capacity building and community facilitation. It also examines the principles of the community facilitation identified in the practice.*

*The exposure has specified the differences between the various types of communitarian agents – community facilitator, community animator, local promoter, agent of community development.*

*Community development is founded on a complex legislation, detailed in this work, which analyses the phases and the advantages of the community development process.*

*The study examines the community development as sustainable development, being determinate its principles and at national and international level.*

*In the end of exposure, the activities concerning sustainable community development are presented, being proposed a number of priorities in this area.*

**Keywords:** *sustainable community development, key concepts, principles, legislation*

## **I. Aspects concernant le concept du « développement communautaire »**

### **1. Définitions - « communauté », « développement communautaire »**

Dans le dictionnaire explicatif de la langue roumaine, la notion de **communauté** a plusieurs significations: « 1. être commun à plusieurs choses ou personnes; la possession partagée; 2. groupe de personnes ayant des intérêts similaires, des croyances ou des normes de vie communes; tous les habitants d'une localité, d'un pays etc »<sup>1</sup>.

Dans une acception plus restreinte, **la communauté** est définie comme « une entité socio-humaine, dont les membres sont liés par l'habitation du même territoire et par des relations sociales constantes et traditionnelles, consolidées au fil du temps »<sup>2</sup>.

**Le développement communautaire** (connu aussi sous la dénomination DEVCOM) représente un ensemble de pratiques ou de modèles d'intervention locale, qui ont ou tendent à avoir comme résultat « le bien de la communauté ». Il vise ainsi les changements volontaires dans, parmi et pour la communauté<sup>3</sup>.

**Le développement communautaire** (*community development*) est une stratégie opérationnelle, visant à parvenir à un changement constructif au niveau de la communauté et qui a comme objectifs:

- augmenter le sentiment de la cohésion sociale;
- sensibiliser les citoyens sur les problèmes les plus importants de la communauté;

---

<sup>1</sup> Académie Roumaine, L'Institut Linguistique „Iorgu Iordan”, *Dicționarul Explicativ al Limbii Române* (Le Dictionnaire Explicatif de la Langue Roumaine), la deuxième édition révisée et ajoutée, Éditeur Univers Enciclopedic Gold, Bucarest, 2012.

<sup>2</sup> Cătălin Zamfir et Lazăr Vlăsceanu (coord.), *Dicționar de sociologie* (Dictionnaire de Sociologie), Éditeur Babel, Bucarest, 1998, p.127.

<sup>3</sup> Dumitru Sandu, *Dezvoltarea comunitară și regională* (Le développement communautaire et régional) Université du Bucarest, 2011, p.6.

- utiliser les compétences professionnelles pour renforcer la participation civique, la coopération volontaire et l'aide mutuel;
- stimuler la capacité des leaders locaux;
- coordonner les services, les groupes d'opinion, les groupes sociaux<sup>1</sup>.

Le développement **communautaire** est un processus planifié, déroulé à long terme, processus qui propose l'introduction de changements positifs dans la communauté<sup>2</sup>.

Après l'année 1998, le concept du développement communautaire a été fréquemment utilisé dans: des projets des ONG ou associations; des cours universitaires; des cours de la formation professionnelle; actes juridiques normatifs.

## 2. Concepts clé du développement communautaire

Les concepts clé du développement communautaire sont: la culture participative; le capital social; le renforcement des capacités (Capacity building); la facilitation à l'échelle communautaire.

**2.1 La culture participative** implique: les valeurs d'identité; l'ouverture à la coopération; la compétence administrative et civique; la capacité de résoudre les problèmes de la communauté<sup>3</sup>.

### 2.2 Le capital social

Conformément au sociologue Pierre Bourdieu, *le capital social* est l'ensemble des ressources réelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées de connaissance mutuelle et la reconnaissance ou en d'autres termes, l'appartenance à un groupe, qui fournit à chacun de ses membres avec le soutien du capital détenu collectivement, une "accréditation", qui leur donne droit au crédit, dans les différents sens du mot<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Zani, Palmonari, Dicționar de Sociologie Rurală (Dictionnaire de sociologie rurale), Bădescu, I.(coord), Cucu-Oancea, O. (coord), Éditeur Mica Valahie, Bucarest, 2005, p.71-72

<sup>2</sup> Vasile Deac, *Modele de dezvoltare comunitară adaptate comunităților rurale din România* (Modèles de développement communautaire adaptés aux communautés rurales en Roumanie) thèse de doctorat, La Faculté de Sociologie et Assistance Sociale, Université de Bucarest, 2009, p.15.

<sup>3</sup> Dumitru Sandu, *Dezvoltarea comunitară. Cercetare, practică, ideologie* (Le développement communautaire, La recherche. La pratique. L'idéologie) Éditeur Polirom. Iasi. 2005, p.64.

<sup>4</sup> Bourdieu, Pierre, *The forms of capital*–1986, (Les formes du capital), dans *Cultural theory: An anthology* (2011), p.88.

*Le capital social* représente les ressources liées à l'appartenance à un groupe, qui fournit à chacun de ses membres le soutien du capital de la collectivité<sup>1</sup>.

Dans la conception du politologue Francis Fukuyama, *le capital social* est l'existence de certaines valeurs informelles ou normes communes aux membres d'un groupe, qui permet la coopération entre eux. Mais, l'auteur cité ci-dessus souligne que les normes qui produisent le capital social doivent inclure substantiellement les vertus comme: dire la vérité, assumer des obligations, la réciprocité<sup>2</sup>.

Le capital social est la seule forme de capital de la communauté, qui ne se consomme pas, mais tant cette ressource se consomme tant elle se développe plus.

Les éléments concrets du capital social sont: les acteurs sociaux impliqués dans le développement communautaire; le processus développé; l'agent du développement communautaire ou le facilitateur communautaire; la spécificité locale<sup>3</sup>.

**2.3Le renforcement des capacités (Capacity building)** représente « les actions pour augmenter le stock du capital humain des acteurs impliqués pour accroître les chances d'une contribution efficace pour réaliser des projets de développement »<sup>4</sup>.

**2.4La facilitation communautaire** est une intervention de soutien planifiée et structurée pour initier un processus de développement d'une communauté<sup>5</sup>.

### **3. Les principes de développement communautaire**

Parmi **les principes de développement communautaire**<sup>6</sup> identifiés dans la doctrine, on peut énumérer: la capacité des membres d'une communauté à prendre les mesures pour résoudre des problèmes courants qui affectent la communauté ou une partie de celle-ci; impliquer tous les acteurs appartenant à une communauté pour solutionner les problèmes existants; augmentation du capital social; faire appel aux ressources de la communauté (humaines,

---

<sup>1</sup> Bourdieu. Pierre. *The forms of capital* (Les formes du capital), dans J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 1986, p.241-258, p.248.

<sup>2</sup> Francis Fukuyama, *Social Capital, The Tanner Lectures on Human Values*, delivered at Brasenose College, Oxford, 1997, p.378- 379.

<sup>3</sup> Vasile Deac, *op. cit.* p.6.

<sup>4</sup> Sandu, *op. cit.*, 2005.

<sup>5</sup> Idem, p.5.

<sup>6</sup> Vasile Deac, *op. cit.*, p.40; Dumitru Sandu, *op. cit.*, 2005, p.25-43.

naturelles, techniques, financières) et à celles extérieures par la promotion des partenariats public-privées; organiser et promouvoir les activités qui ont comme but d'activer les personnes marginalisées par leur implication dans divers secteurs sociaux<sup>1</sup>; incorporer les divers intérêts et cultures de la communauté dans le développement communautaire; renforcer la capacité de leadership des membres, des dirigeants et des groupes communautaires.

Les valeurs de la démocratie participative reconnues dans l'Union Européenne (comme la tolérance, le pluralisme des valeurs, l'égalité, la participation publique, l'éducation civique etc.) nécessitent la participation et l'implication de tous les acteurs communautaires et des groupes cibles dans le développement durable d'une communauté.

#### 4. Les agents de développement communautaire

La facilitation communautaire est réalisée par:

- **le facilitateur communautaire**, qui a un rôle secondaire, c'est-à-dire, il aide, mais il ne donne pas de solutions, il lance, mais il ne conduit pas à la fin les processus ; c'est ainsi que le facilitateur apparaît dans les projets du FRDS (Fond Roumain de Développement Sociale);
- **l'animateur communautaire** qui lance, inspire, mais il n'assume pas des rôles essentiels;
- **le promoteur local**, qui peut également fonctionner comme un facilitateur ou un animateur, mais il est avant tout la personne qui met en œuvre, qui apporte considérablement des ressources sur un modèle d'action donné;
- **l'agent de développement communautaire**, qui n'exerce aucun de ses rôles mentionnés ci-dessus. Sa spécificité est de prendre consciemment un rôle dont l'exercice conduit à l'accomplissement d'une exigence de la communauté<sup>2</sup>.

Dans la Classification des Professions en Roumanie (COR) a été introduite l'occupation de facilitateur communautaire (Code no. 341204).

Dans la littérature juridique, les principales tâches confiées au facilitateur communautaire sont:

- soutenir et stimuler les actions favorables pour démarrer les initiatives de développement de la communauté;
- impliquer les leaders formels et informels pour identifier les potentiels existants dans la communauté;

---

<sup>1</sup> Idem, p.39.

<sup>2</sup> Vasile Deac, op. cit., p.6.

- identifier et mobiliser les ressources de la communauté et celles qui sont en dehors de celle-ci;
- coordonner les activités spécifiques des processus de facilitation communautaire;
- tâches concernant le volet de la formation, information, médiation entre les différents groupes d'intérêt<sup>1</sup>.

Le facilitateur communautaire implique les gens à prendre des décisions et promeut des processus, en y faisant la publicité. Ainsi, il a une **position stratégique**, étant donné qu'il a la mission de soutenir les communautés, les groupes ou les individus pour identifier et résoudre les problèmes courants. Par conséquent, le facilitateur communautaire est une **personne ressource** pour la communauté<sup>2</sup>.

Le facilitateur communautaire fonctionne en vertu d'un contrat de prestation des services, à durée déterminée, conclu avec des personnes physiques autorisées (PFA) ou des autres entités organisées comme personnes juridiques, conformément à l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no.44/2008<sup>3</sup>.

## 5. La réglementation juridique

Le développement communautaire en général est fondé sur une législation complexe, qui vise: l'organisation, le fonctionnement et les attributions des autorités locales<sup>4</sup>; la participation civique et l'exercice des droits civiques<sup>5</sup>; à

<sup>1</sup>Balogh Marton, Ioan Hosu, Sorin Radu (Ed.), *Facilitator Comunitar; Ghid practic de dezvoltare locală* (Facilitateur communautaire, Guide pratique de développement locale), Cluj-Napoca, Fundația Civitas, 2004, p.19.

<sup>2</sup> Balogh Marton, Ioan Hosu, Sorin Radu (Ed.), op. cit.; <http://asiry.s.blogspot.ro/2014/01/facilitatorul-comunitar.html>

<sup>3</sup>Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no.44/2008 concernant le déroulement des activités économiques par les personnes physiques autorisées, entreprises individuelles et entreprises familiales, **publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, no.328 du 25 Avril 2008, avec les modifications ultérieures.**

<sup>4</sup>Loi n°215/2001 de l'Administration publique locale, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°204 du 23 Avril 2001, republiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°123 du 20 Février 2007, avec les modifications ultérieures; Loi n°350/2001 relative à l'aménagement du territoire et l'urbanisme, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°373 du 10 Juillet 2001, avec les modifications ultérieures; Loi n°51 du 8 Mars 2006 relative aux services communautaires d'utilités publiques, publiée dans le Journal Officiel, première partie, n°254 du 21 Mars 2006, avec les modifications ultérieures; Loi n°195 du 22/05/2006, loi-cadre sur la décentralisation, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°453 du 25 Mai 2006, avec les modifications ultérieures; Loi n°273 du 29 Juin 2006 concernant les finances publiques locales, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°618 du 18 Juillet 2006, avec les modifications ultérieures; L'Arrêt du Gouvernement n°246 du 16 Février 2006 pour l'approbation de la Stratégie nationale concernant l'accélération du développement des services communautaires d'utilités publiques, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°295 du 3 Avril 2006; L'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 24/1998 concernant le régime des zones défavorisées, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°378 du 2 Octobre 1998, avec les modifications ultérieures.

<sup>5</sup> Loi n°60/1991 relative à l'organisation des réunions publiques, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°192 du 25 Septembre 1991, avec les modifications ultérieures; Loi n°189/1999 concernant l'exercice de l'initiative législative par les citoyens, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°611 du 14 Décembre 1999, avec les modifications ultérieures; Loi n°544 du 12 Octobre 2001 sur le libre accès aux informations d'intérêt public, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°663 du 23 Octobre 2001, avec les modifications ultérieures; Loi n°52/2003 concernant la transparence de décision dans l'administration publique, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°70 du 3 Février 2003, avec les modifications ultérieures; Loi n°14/2003 des partis politiques, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°25 du 17 Janvier 2003, avec les modifications ultérieures; Loi du Contentieux administratif n°554/2004, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°1154 du 7 Décembre 2004, avec les modifications ultérieures.

dérouler le travail volontaire dans le service de la communauté (le volontariat)<sup>1</sup>; l'activité des personnes physiques autorisées (PFA) ou des autres entités organisées comme personnes juridiques<sup>2</sup>; économie sociale<sup>3</sup>; le partenariat public-privé<sup>4</sup>; les acquisitions publiques<sup>5</sup>; le développement régional<sup>6</sup>; l'aide d'état<sup>7</sup>; attirer les fonds européens et les investisseurs roumains et étrangers<sup>8</sup>.

## 6. Les étapes du processus de développement communautaire

Une communauté parcourt d'une manière planifiée plusieurs étapes pour atteindre un niveau du capital social, qui produit, à son tour, le développement<sup>9</sup>: évaluer la réceptivité de la communauté pour identifier les types de besoins et d'informations dans l'évaluation initiale; réaliser le profil de la communauté par

---

<sup>1</sup> Loi n°78/2014 sur la réglementation du volontariat en Roumanie, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°469 du 26 Juin 2014.

<sup>2</sup> Ordonnance n°26/2000 relative aux associations et fondations, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n° 39 du 31 Janvier 2000, avec les modifications ultérieures; Ordonnance d'Urgence du Gouvernement n° 44/2008 concernant le déroulement des activités économiques par les personnes physiques autorisées, entreprises individuelles et entreprises familiales, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, no.328 du 25 Avril 2008, avec les modifications ultérieures;

<sup>3</sup> Loi n° 219 du 23 Juillet 2015, concernant l'économie sociale, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°561 du 28 Juillet 2015.

<sup>4</sup> Loi n°178/2010 concernant le partenariat public-privé, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°676 du 5 Octobre 2010.

<sup>5</sup> L'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n°34/2006 relative à l'attribution des contrats d'acquisition publique, aux contrats de concession des travaux publics et aux contrats de concession des services publics, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n° 418 du 15 Mai, 2006, avec les modifications ultérieures; Arrêt du Gouvernement n°925 du 19 Juillet 2006 portant l'approbation des règles de mise en œuvre des dispositions relatives à l'attribution des contrats d'acquisition publique de l'Ordonnance d'urgence n°34/2006 relative à l'attribution des contrats d'acquisition publique, aux contrats de concession des travaux publics et aux contrats de concession des services publics, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n° 625 du 20 Juillet, 2006, avec les modifications ultérieures; Loi n°16 du 3 Mars 2015 approuvant l'Ordonnance du Gouvernement n°14/2013 sur la réglementation des mesures fiscales et budgétaires destinées à retirer du budget de l'Etat des montants afférents aux corrections financières appliquées pour les écarts qui ne sont pas conformes à la législation dans le domaine des acquisitions publiques, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°155 du 4 Mars 2015.

<sup>6</sup> Loi n°315 du 28 Juin 2004 relative au développement régional en Roumanie, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°577 du 29 Juin 2004; Arrêt du Gouvernement n°1323 du 20 Novembre 2002 sur l'élaboration en partenariat du Plan National de Développement, publié dans le Journal Officiel, Première Partie, n°898 du 11 Décembre 2002; Le Programme Opérationnel Régional (POR) 2014-2020 approuvé par la décision de la Commission Européenne nr.C (2015) 4272/23.06.2015.

<sup>7</sup> Ordonnance du Gouvernement n° 119/1999 sur l'audit interne et du contrôle financier préventif, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°430 du 31 Août 1999, avec les modifications ultérieures; Ordonnance d'urgence n°77 du 3 Décembre 2014 sur les procédures nationales concernant les aides d'Etat, modifiant et complétant la Loi sur la concurrence n°21/1996, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°893 du 9 Décembre 2014, avec les modifications ultérieures.

<sup>8</sup> Loi n°32 du 19 Mai 1994 relative au mécénat, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n° 129 du 25 Mai 1994, avec les modifications ultérieures; Ordonnance d'urgence n° 63 du 14 Mai 1999 sur la gestion des fonds alloués à la Roumanie par la Communauté Européenne, ainsi que leurs fonds de financement, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°215 du 17 Mai 1999, avec les modifications ultérieures; Ordonnance d'urgence n°74 du 17 Juin 2009 relative à la gestion des fonds communautaires provenant du Fonds Européen de garantie agricole, du Fonds européen agricole pour le développement rural, du Fonds européen pour la pêche et des fonds alloués par le budget de l'Etat relative à la gestion des subventions provenant de la Communauté Européenne et des fonds alloués par le budget de l'Etat afférents au programme de collecte et de gestion des données nécessaires au déroulement de politique commune de la pêche et du programme de contrôle, d'inspection et de surveillance dans le domaine de la pêche et modifiant l'article 10 de la Loi n°218/2005 sur la stimulation de l'absorption des fonds SAPARD, du Fonds européen de garantie agricole, du Fonds européen agricole pour le développement rural, du Fonds européen pour la pêche, publiée dans le Journal Officiel, Première Partie, n°434 du 25 Juin 2009, avec les modifications ultérieures; Arrêt du Gouvernement no.399 du 27 Mai 2015 sur les règles d'éligibilité des dépenses effectuées dans les opérations financées par Le Fonds Européen de développement régionale, le Fonds social européen et le Fond de Cohésion 2014-2020, publié dans le Journal Officiel, Première Partie, n° 413 du 11 Juillet 2015.

<sup>9</sup> Vasile Deac, *op. cit.*, p.6; Teodor Mircea Alexiu, Teodora Anastasoaei, *Dezvoltare comunitară* (Le développement communautaire), Waldpress, Timișoara, 2001.

l'analyse SWOT; identifier le réseau de relations dans la communauté (initier les groupes de soutien: le groupe d'initiative locale « GIL » et le groupe local de travail « GLL »); réaliser un plan cohérent d'action, basé sur les besoins de la communauté; concevoir une stratégie adéquate pour atteindre les objectifs prévus; accomplir les actions proposées; évaluer le processus de développement communautaire et de l'évolution de la communauté pour connaître son degré de cohésion.

Par les étapes précitées, le facilitateur de développement communautaire devient un agent du changement social, un catalyseur et un promoteur de la participation communautaire, au profit des habitants d'une communauté.

### **7. Les avantages de développement communautaire**

Les programmes de développement communautaire présentent plusieurs avantages:

- activer les communautés marginalisées;
- réduire les coûts pour mobiliser les ressources locales, y compris la ressource humaine volontaire<sup>1</sup>;
- réduire la pauvreté;
- résoudre les divers problèmes sociaux<sup>2</sup>.

## **II. Le développement communautaire – un développement durable**

### **1. Qu'est-ce que le développement durable?**

En 1987, dans le Rapport de la Commission Mondiale pour l'Environnement et Développement de l'ONU, connu sous le nom de Rapport Brundland, le **développement durable** a été défini comme « une développement qui répond aux besoins de la génération actuelle sans compromettre les chances des futures générations à satisfaire leur propres besoins ».

Le développement durable est beaucoup plus un processus de changement qu'un but en soi ; il peut introduire de nouvelles visions sur les villes et les villages, mais il doit tenir compte des intérêts de la communauté locale.

Le concept de développement durable a été discuté lors du Sommet Mondial pour Développement Durable, organisé par les Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992. À cet égard, le développement durable met l'accent sur le développement économique en conformité avec la justice sociale, la régénération des ressources, la conservation et la protection de l'environnement.

---

<sup>1</sup> Zamfir, C., Stănescu, S., (coord.), *Enciclopedia dezvoltării sociale* (L'encyclopédie du développement sociale), Editeur Polirom, Iași, 2007.

<sup>2</sup> Adrian Dan, op. cit., p. 23.

Le développement ne peut exister en dehors de plusieurs catégories de ressources nécessaires: les ressources financières; les ressources matérielles; les ressources humaines. Les dernières sont les plus dynamiques, parce qu'elles peuvent mieux mobiliser les autres ressources existantes en donnant beaucoup plus d'efficacité.

## **2. Les principes concernant le développement durable**

Les grands principes qui caractérisent le concept de développement durable sont:

- la préoccupation pour l'équité et le comportement correcte entre les pays et les générations;
- la vision à long terme sur le développement;
- la pensée systémique, c'est-à-dire l'interconnexion entre l'environnement, l'économie et la société.

*La question clé de développement durable* est l'opposition entre les besoins accrus de la population et les limites imposées par les ressources de la planète et aussi par la dégradation continue de l'environnement.

## **3. Le développement durable au niveau international**

Des conventions ont été adoptées au niveau international, qui établissent des obligations précises, assumées par les états et des termes stricts d'application concernant les changements climatiques, la conservation de la biodiversité, la protection du fond forestier et des zones humides, la limitation d'utilisation de certains produits chimiques, l'accès aux informations concernant l'état de l'environnement.

**3.1 Au niveau des Nations Unies** ont été élaborés plusieurs documents déclaratifs visant le développement durable: l'Agenda 21 et la Déclaration de Rio de Janeiro en 1992; la Déclaration du Millenium, adoptée en septembre 2000 au Sommet du Millenium par 191 pays, qui établissent les objectifs du développement du Millenium; la Déclaration sur le développement durable, adoptée à Johannesburg en 2002; la Déclaration de la Commission Allemande d'UNESCO du 11 Juillet 2003.

Les Nations Unies ont proclamé la décennie 2005-2014 « la Décennie de l'Education pour un Développement Durable ».

**3.2 Au niveau du Conseil Europe** a été adopté un acte programmatique important sur le développement durable, intitulé « **Les principes directeurs pour un développement territoriale durable du continent européen** » en 2000 à Hanovre<sup>1</sup>. Ces principes prennent en considération, dans le sens du concept de développement durable, les besoins de tous les habitants des régions européennes sans compromettre les droits fondamentaux des générations futures.

### **3.3 Au niveau de l'Union Européenne**

#### **3.3.1 Le Traité d'Amsterdam**

Le développement durable est devenu un objectif politique de l'Union Européenne dès 1997 quand a été conclu le Traité d'Amsterdam, qui a consolidé la réglementation légale de la politique sur la protection de l'environnement et sur la promotion de développement durable dans l'Union Européenne.

#### **3.3.2 La Stratégie de Lisbonne adoptée en 2000<sup>2</sup>**

Cette stratégie a établi de nouvelles lignes directrices en matière de politiques de l'Union Européenne dans le contexte de la mondialisation de l'économie et de développement rapide des technologies d'information et de communication.

Les objectifs consacrés dans la Stratégie sont:

- améliorer la compétitivité en Europe;
- encourager la connaissance et l'innovation, l'adoption des technologies d'information et de communication, l'utilisation durable des ressources;
- emplois plus nombreux et d'une meilleure qualité;
- intégrer les marchés financiers et mieux coordonner les politiques macro-économiques.

#### **3.3.3 La Stratégie de Développement Durable de l'Union Européenne, Les Conclusions du Conseil Européen de Göteborg, 2001<sup>3</sup>**

Les principes directeurs sont les mêmes principes qui ont été pris dans la **Stratégie de Développement Durable de l'Union Européenne**, révisée en 2006.

---

<sup>1</sup> <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Roumain.pdf>

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10241&from=FR>

<sup>3</sup> [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_europeennes/Conclusions\\_CE/goteborg\\_juin2001.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusions_CE/goteborg_juin2001.pdf).

### 3.3.4 La stratégie renouvelée de Développement Durable pour une Europe élargie, 2006<sup>1</sup>

L'objectif général a été l'amélioration continue de la qualité de la vie pour les générations présentes et futures par la création des communautés soutenables, capables de gérer et d'utiliser efficacement les ressources et d'exploiter le potentiel d'innovation écologique et sociale de l'économie pour assurer la prospérité, la protection de l'environnement et la cohésion sociale.

La Stratégie de l'Union Européenne a inclus des objectifs clés:

- - la protection de l'environnement;
- - l'équité sociale et la cohésion;
- - la prospérité économique;
- - promouvoir le développement durable dans le monde.

La Stratégie de 2006 a également prévu des procédures précises d'application, surveillance et suivi, avec des obligations pour la Commission Européenne et pour les états membres de faire un rapport tous les deux ans sur les engagements assumés.

La responsabilité pour mettre en œuvre la Stratégie revient à l'Union Européenne et aux états membres et elle implique tous les composants institutionnels au niveau communautaire et national.

### 3.3.5Le Traité de Lisbonne<sup>2</sup>

Des dispositions pertinentes concernant le développement durable existent autant dans le Traité sur l'Union Européenne que dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

Le Traité sur l'Union Européenne (TUE) consacre que « l'Union établit un marché intérieur. *Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe*, fondée sur une croissance économique équilibrée et la stabilité des prix, sur une économie sociale de marché hautement compétitive » (art.3 alinéa 3).

Le même traité prévoit aussi que « dans ses relations avec la communauté internationale, l'Union affirme et promeut les valeurs et les intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue aussi à la paix, sécurité, *développement durable de la planète*, solidarité et respect réciproque entre les peuples, commerce libre et équitable, élimination de la pauvreté et protection des droits de l'homme » (art. 3 alinéa 5).

---

<sup>1</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2010117%202006%20INIT>

<sup>2</sup> Traité de Lisbonne (Traité sur l'Union Européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, Version consolidée), publié dans le *Journal Officiel C 326, 26/10/2012*

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne comprend des dispositions suggestives en la matière. Ainsi, il établit que « les exigences de la protection de l'environnement doivent intégrer dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de l'Union, notamment pour la *promotion de développement durable* » (art. 11). Dans le même sens, « pour consolider la cohésion économique, sociale et territoriale, l'Union vise à réduire les décalages entre les niveaux de développement de différentes régions et le retard des régions et îles défavorisées » (art. 174).

### **3.3.6 La Déclaration sur le développement urbain, le 22 Juin 2010<sup>1</sup>**

Le 22 Juin 2010, en Espagne, a eu lieu la session de la réunion informelle des ministres de l'Union Européenne chargés du développement urbain, ayant comme principal thème « la régénération urbaine intégrée ». Dans ce contexte, les ministres ont examiné la Stratégie Europe 2020 et, en conséquence, ils ont souligné la nécessité de promouvoir un développement urbain plus intelligent, durable et inclusif du point de vue social des villes européennes.

## **4. Le développement durable en Roumanie**

**La Stratégie Nationale pour Développement Durable de la Roumanie « Horizons 2013-2020-2030 »** à moyen et long terme a en vue la croissance économique pour atteindre les standards européens, le soutien d'un milieu d'affaires concurrentiel, la mise en œuvre des politiques actives sur le marché du travail, en concordance avec la protection de l'environnement. Ainsi, la réalisation de ces objectifs stratégiques va assurer une réduction significative des disparités socio-économiques entre la Roumanie et les autres états membres de l'Union Européenne.

Pour compléter les objectifs des plans et des programmes nationaux de développement, la Stratégie définit les *directions principales d'action pour adopter et appliquer les principes de développement durable* dans la période suivante.

**5. Les thèmes dans lesquels ont été établis les indicateurs de développement durable<sup>2</sup>** sont: statistiques générales et régionales; environnement et énergie; population et conditions sociales; industrie,

<sup>1</sup> Déclaration de Toledo 2010, [http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie\\_Toledo\\_ro.pdf](http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_ro.pdf)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme;](http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme?p_auth=B2rNMfYj&p_p_id=estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_text=SUSTAINABLE+DEVELOPMENT&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_sort=score&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_action=search&_estatsearchportlet_WAR_estatsearchportlet_pageNumber=1;) <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

commerce et services ; économie et finances; agriculture, sylviculture, pêche; transport; science et technologie.

À la fin de l'année 2013, Eurostat a réalisé une évaluation statistique des progrès dans le développement durable.

Les indicateurs du développement durable ont été regroupés en dix thèmes, chacun d'entre eux comprenant une série d'indicateurs spécifiques<sup>1</sup>: le développement socio-économique; la consommation et la production durables; l'inclusion sociale; les changements démographiques; la santé publique; le changement climatique et l'énergie; le transport durable; le partenariat global; bonne gouvernance.

## **6. Les moyens d'application de développement durable**

Parmi les moyens d'application de développement durable, on peut rappeler: stratégies et plans locaux pour le développement durable ; campagnes d'information et de sensibilisation; activités d'éducation et de formation ; projets scientifiques, cultures, d'environnement et échange; conseils pour le renforcement de la capacité institutionnelle.

## **7. Les activités visant le développement communautaire durable en Roumanie**

En faisant une analyse du **développement communautaire** en Roumanie, on propose des activités prioritaires en ce domaine visant: à promouvoir les droits de l'homme, les valeurs et les institutions démocratiques dans les villages pour les citoyens et les autorités publiques locales ; éducation des élèves sur les sources d'énergie; promouvoir des programmes de volontariat comme mécanisme de développement personnel et professionnel des habitants des villages ; campagnes d'éducation de la population sur les situations d'urgence – cours de secours ; relations avec la diaspora ; soin et réhabilitation pour les enfants, personnes âgées, handicapées, familles pauvres, victimes de la violence, des personnes marginalisées ou socialement exclues ; activités éducatives pour la jeunesse (culture, arts du spectacle, loisirs); activités de formation et de perfection professionnelle pour les adultes ; développement économique et social (séminaires et réunions sur divers sujets d'affaires, déroulement des programmes d'orientation professionnelle, d'acquisition des habilitations pour s'adapter à la vie économique pour les jeunes et les chômeurs; développement du tourisme; soutien du milieu d'affaires, développement des ressources

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/complete-set-of-indicators>

humaines; assistance pour l'administration publique locale; la promotion de la coopération interrégionale et transfrontalière); développement économique d'infrastructure ; améliorer les problèmes sociaux par la création des emplois, formation et assistance ; développement durable (le boisement des terres dégradées, conséquence de la pénurie des surfaces forestières du sud du pays; le recyclage des matériaux ; la réhabilitation des bâtiments; agriculture durable ; bio agriculture; biodiversité et conservation de la nature; écologie urbaine ; gestion des déchets; activités pour la protection de l'environnement; l'utilisation des sources d'énergie régénérable); programmes d'éducation dans tous les domaines (par exemple, éducation écologique, activités concernant la lutte contre l'abus de drogues, d'alcool); protéger la Réserve Biosphère Delta du Danube par les groupes de pression au niveau d'autorités centrales et locales pour renaturation du Delta du Danube; interdire la chasse dans la réserve; limiter la pêche industrielle.

### **Conclusions**

Le développement communautaire durable implique: le développement économique sain; le développement social solide; la protection de l'environnement. Parmi ceux-ci, le composant social est le plus important.

Créer une société fondée sur l'inclusion sociale, en tenant compte de la solidarité entre les générations et assurer la qualité accrue de la vie des citoyens sont les conditions du bien-être individuel.

Le développement durable ne peut être atteint que dans les communautés capables de gérer rationnellement et efficacement les ressources et découvrir le potentiel écologique de l'économie, en assurant la prospérité, la protection de l'environnement et la cohésion sociale.

### **Bibliographie**

#### **Monographies, traités, articles**

1. Académie Roumaine, L'Institut Linguistique „Iorgu Iordan”, *Dicționarul Explicativ al Limbii Române* (Le Dictionnaire Explicatif de la Langue Roumaine), la deuxième édition révisée et ajoutée, Éditeur Univers Enciclopedic Gold, Bucarest, 2012.
2. Alexiu Teodor Mircea, Anastasoaei Teodora, *Dezvoltare comunitară* (Le développement communautaire), Waldpress, Timișoara, 2001.
3. Balogh Marton, Ioan Hosu, Sorin Radu (Ed.), *Facilitator Comunitar, Ghid practic de dezvoltare locală* (Facilitateur communautaire, Guide pratique de développement locale), Cluj-Napoca, Fundația Civitas, 2004.

4. Bourdieu, Pierre, *The forms of capital*–1986, (Les formes du capital), dans *Cultural theory: An anthology* (2011).
5. Bourdieu, Pierre, *The forms of capital* (Les formes du capital), dans J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, Greenwood, 1986.
6. Deac Vasile, *Modele de dezvoltare comunitară adaptate comunităților rurale din România* (Modèles de développement communautaire adaptés aux communautés rurales en Roumanie) thèse de doctorat, La Faculté de Sociologie et Assistance Sociale, Université de Bucarest, 2009
7. Fukuyama, Francis, *Social Capital, The Tanner Lectures on Human Values*, delivered at Brasenose College, Oxford, 1997.
8. Palmonari Zani, Dictionar de Sociologie Rurală (Dictionnaire de sociologie rurale), Bădescu, I.(coord), Cucu-Oancea, O. (coord), Éditeur Mica Valahie, Bucarest, 2005
9. Sandu Dumitru, *Dezvoltarea comunitară și regională* (Le développement communautaire et régional) Université du Bucarest, 2011
10. Sandu Dumitru, *Dezvoltarea comunitară, Cercetare, practică, ideologie* (Le développement communautaire, La recherche, La pratique, L'idéologie) Éditeur Polirom, Iași, 2005.
11. Zamfir Cătălin et Vlăsceanu Lazăr (coord.), Dictionar de sociologie (Dictionnaire de Sociologie), Éditeur Babel, Bucarest, 1998
12. Zamfir C., Stănescu S. (coord.), *Enciclopedia dezvoltării sociale* (L'encyclopédie de développement sociale), Editeur Polirom, Iași, 2007.

### Sources Internet

<http://asirys.blogspot.ro/2014/01/facilitatorul-comunitar.html>

<http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Roumain.pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

<content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:c10241&from=FR><sup>1</sup>[http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_europeennes/Conclusions\\_CE/goteborg\\_juin2001.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_europeennes/Conclusions_CE/goteborg_juin2001.pdf).

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2010117%202006%20INIT>

Déclaration de Toledo 2010, [http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie\\_Toledo\\_ro.pdf](http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_ro.pdf)

[http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-](http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme?p_auth=B2rNMFYj&p_p_id=estatsearchportlet)

[theme?p\\_auth=B2rNMFYj&p\\_p\\_id=estatsearchportlet](theme?p_auth=B2rNMFYj&p_p_id=estatsearchportlet) [WAR estatsearchportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&estatsearchportlet](WAR_estatsearchportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&estatsearchportlet) [WAR estatsearchportlet\\_text=SUSTAINABLE+DEVELOPMENT&estatsearchportlet](WAR_estatsearchportlet_text=SUSTAINABLE+DEVELOPMENT&estatsearchportlet) [WAR estatsearchportlet\\_score&estatsearchportlet](WAR_estatsearchportlet_score&estatsearchportlet) [WAR estatsearchportlet\\_action=search&estatsearchportlet](WAR_estatsearchportlet_action=search&estatsearchportlet) [WAR estatsearchportlet\\_pageNumber=1](WAR_estatsearchportlet_pageNumber=1); [http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/data/browse-statistics-by-theme)

<by-theme>; <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/complete-set-of-indicators>

# ADMINISTRATIVE SUPPORT FOR COMMUNITY - SOME EXPERIENCES OF THE INTERCOMMUNITY DEVELOPMENT ASSOCIATION STREMȚ- RÂMEȚ, ALBA COUNTY, ROMANIA

**Maria URECHE**

PhD Senior Lecturer, Faculty of Law and Social Sciences,  
“1 Decembrie 1918” University of Alba Iulia, Romania  
Email : maria\_ureche@yahoo.com

## Abstract

*Local authorities from the territorial administrative units are responsible for the fate of the communities that they manage. This responsibility is engaged in economically, socially, culturally, politically, so it was wanted to find those solutions, respecting the legal framework, to be beneficial considering the appropriateness and effectiveness criteria.*

*This paper aims to realize an analysis of the incorporation of the Intercommunity Development Association Stremț- Râmeț, Alba County, of the work completed, but also, of the strengths and weaknesses which occurred during the course of the scheduled activities. The investments carried out are very important for the human community concerned, their total amounting to 6 million euros, and areas of achievement are diverse. Concerning the value analysis we should have in our mind that there are two common mid-level territorial spread over a large area with a declining and aging population, who are living, sometimes, in difficult geographical conditions.*

**Keyword:** *local communities, administrative authorities, intercommunity association, grant*

## Résumé

*Les autorités locales des unités des territoriaux administratifs sont responsables du destin des communautés qu'ils le gèrent. Cette responsabilité est conduite du point de vue de l'économique, social, culturel, politique, donc ils ont voulu trouver ces solutions que, en respectant le cadre légal sera avantageux en tenant compte du conseil et la pertinence de critère et l'efficacité.*

*Le papier de front propose d'effectuer une analyse sur la formation de l'Association de développement la base intercommunautaire Stremț Râmeț*

*comté d'Alba, les activités se sont rencontrées (se sont réunies), mais et des forces et des faiblesses qui sont arrivées pendant le développement des activités planifiées. Les investissements effectués sont très importants pour la communauté humaine le sujet de données, la valeur totale d'entre ceux montant à 6 millions d'euros et les zones (domaines) de travail est diverse. Dans l'analyse de valeur nous devons prendre en compte le fait que nous parlons de deux environnement de niveau commun, allongé sur une grande surface territoriale, avec une population de baisse(déclinaison) et le vieillissement dans des conditions géographiques parfois difficiles.*

***Mots clés:** communautés locales, autorités administratifs, association intercommunautaire, financement non-remboursable.*

## **Introduction**

Stremț village is located in the central part of Alba county, with an area of 6.738,71 ha, this representing approximately 1,08% from the county area. It is located at 22 km from the Alba Iulia, the county residence. The village<sup>1</sup> is composed from the communal residence plus three villages belonging. The number of the inhabitants of the commune is about 3000. Râmeț commune consists of 13 villages plus communal residence and is located at a distance of 55 km from Alba Iulia, the county residence. Râmeț village area is of 7.944 km<sup>2</sup>, the population density is about 800 inhabitants and approx. 11 loc./km<sup>2</sup>.<sup>2</sup>

From the beginning we can see the difference of the number of inhabitants. Râmeț commune with fewer inhabitants has a larger territorial area, this area being one with hills, and a difficult access. The population, although some people, is divided in 13 villages, not concentrated in 3. We mention that the two communes share borders, so, the association through proposed investments, it becomes very important for the area.

### **1. The formation of the Intercommunity Development Association Stremț- Râmeț, Alba county**

In September 2008, during the city council meeting, the two local councils of the communes, established by decision<sup>3</sup>, setting up this association, which is then, registered in the Register of Associations and Foundations of

---

<sup>1</sup> [www.primariastremt.ro](http://www.primariastremt.ro) (accessed at 21th January 2016)

<sup>2</sup> <http://primariaramet.blogspot.ro> (accessed at 21th January 2016)

<sup>3</sup> Decisions were based on the statements of reasons of the initiators, but also favorable opinions of specialized committees

Aiud Court. It wanted thus attracting grants through European funds totaling 6 million euros. The target measure was the Measure 322: **“Village renewal and development, improving basic services for rural economy and population and upgrading of the rural heritage”**. It was within **Axis III - “Quality of life in rural areas and diversification of the rural economy”**, and among regional objectives included ensuring operation of public services and financing water and wastewater infrastructure development for water supply. The institutional conditions to access nonrefundable grants, imposed, the creation, at national level, of the Intercommunity Development Association, which manage these categories of public services. The legal basis found in the local government, No. 215/2001<sup>1</sup>, G.O. No.26/2000<sup>2</sup>, Framework law on decentralization No.195/2006<sup>3</sup>, Law 51/2006<sup>4</sup>, concerning community services of public utilities and Law No.241/2006<sup>5</sup> of the service water supply and sanitation. Intercommunity Development Association Streț- Râmeț, Alba county, it is a legal entity of private law and public utility the effect of local government law, No. 215/2001, by derogation form of Government Ordinance No. 26/2000, concerning associations and foundations with subsequent amendments. The Association aims to develop sustainable community programs for the both communes, through common development projects, especially in areas bordering.

Association is established for an unlimited period, without the elements of administrative- territorial units, through free association founding members, administrative units. Deliberative and executive authorities of the administrative territorial unit level components retain local autonomy under the law. The company operates under a memorandum authenticated by a public notary. Funding Association is achieved through contributions from local budgets of administrative-territorial unit States and from other sources, according to the law. The initial assets was 600 lei each of the two local councils contributing with 300 lei contribution equal. Actual expenses of the association's contribution will be equal unless otherwise agreed or not other sources and if develop programs, projects or activities, co-financing, eligible costs and operational costs needed will be covered in proportion to the investments made in every municipality, unless otherwise agreed or not other sources.

---

<sup>1</sup> Art. No. 11, 12 and 13 from the Local Public Administration Law no. 215/2001, published in Official Monitor, No. 271 from 25 May 2001, with subsequent amendments.

<sup>2</sup> G.O. No. 26/2000, Concerning associations and foundations, published in Official Monitor in No.39 from 31 January 2000, with subsequent amendments.

<sup>3</sup> Framework law on decentralization No.195/2006, published in Official Monitor, No.453 from 25 May 2006, with subsequent amendments.

<sup>4</sup> Law 51/2006, concerning community services of public utilities, published in Official Monitor, No. 254 from 21 March 2006, with subsequent amendments.

<sup>5</sup> Law No. 241/2006, service water supply and sanitation, republished in Official Monitor, No. 679 from 7 September 2015.

So, the two communes, Râmeț and Stremț decided through free expression of will by association manifested by decisions of the two Local Councils<sup>1</sup>, the founding of Intercommunity Development Association Stremț-Râmeț from Alba county, short ADI SR Alba. Association headquarters was established at the local council Stremț, this village being one with easy vehicle access, bigger number of people and a greater closeness of the county capital. Operating time is unlimited and the purpose of this association is sustainable community development of the two communes through projects and programs, especially in suburban areas, but not only.

The objectives of the association can be grouped as follows: increasing socio-economic development of the community in the two communes, increasing the quality of life of citizens in the communities of both joint development and diversification of the rural communities of the two communes. Association achieves its aim and objectives of the programs, projects and joint activities.

The way of set up or cancellation of the Association is done by free choice expressed by local councils to municipalities by appointed representatives. Entry of other associated communes is by the consent expressed by representatives appointed by the District Councils and the withdrawal of a partner is by voluntarily expressed by the City Council through its representatives or by statutory exclusion for non-compliance.

Associations are entitled to have access, through their representatives, information on programs, projects and activity; to benefit from the results of programs, projects and activity; to elect, to be elected by the appointed representatives of Local Councils, the governing bodies of the Association; to participate through representatives appointed by local councils to establish the budget programs, projects and activities of the association, to endorse the draft annual and annual exercise.

According to the rights, associations have the duty to comply with the statutes; to work to achieve the goals and objectives of the association and promote them; not to bring material or moral damage the association or its members and contribute to the operation and implementation of programs, projects and work undertaken in accordance with the statutes and decisions of the Association of Local Councils Association approved.<sup>2</sup> ADI SR Alba has lead managed by a Council of Directors composed of representatives of municipalities, appointed by local councils, the mayor's proposal and the proposal of local councilors. The Council of Administration is headed by a

---

<sup>1</sup> Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene, (Les autorités publiques dans le droit des états européens)* House Published Altip, Alba Iulia, 2011, p.199

<sup>2</sup> Statutory provisions of the of Intercommunity Development Association Stremț- Râmeț from Alba county

president elected by a majority vote of its members and has an accountant and a secretary. To achieve its objectives, the Board may establish an Executive-funded resources association. Regarding the internal financial control of the association, it is exercised by an auditor appointed by the Local Councils of the associations. The Council of Directors is the one that ensures the enforcement of decisions of local councils associates. In exercising its Council of Directors presented the activity report for the previous period, the budget of income and expenses, balance sheet, income and expenditure budget draft and the programs of the association. Also, legal agreements and on behalf of the association, propose organizational and personnel policy of the association; other duties provided for in the statute or established by the local associates; It proposes the establishment of subsidiaries and propose changing the headquarters.

The Council of Directors meets at least once every three months and whenever it is convened by the President or by at least one third of its members and is legally only if each member is represented by at least one representative person. Decisions are validated by a simple majority and shall require the approval of the Local Councils of the associations. The Council of Directors may develop internal rules of operation approved by the local associates. Justice or other government agencies, ADI is represented by the President, however, the Council may delegate other persons to represent. For the administration of the Association, the Council of Directors may propose the appointment of an Executive Office composed of at least three members, director, accountant and secretary. The Council members cannot be members of the governing Council of Directors, excepting the Executive Director. The Executive Council is responsible for the management and the administration of the association; implementation of programs, projects and activities of the association; preparing monthly the Council of Directors a report on the activities and financial situation. Detailed functioning of the Council is determined by the operating rules of the association, and is established in the report of the Council of Directors and approved by the Local Councils Association. The censor in achieving its competence, checks how the association is managed; prepares reports and submits them to local councils of associations; may participate in Council meetings without voting rights and any other powers provided for in statute or established by the local associates.

We also notice that the association with two or more associations or foundations may constitute non-profit federation but when combining the federation, the association maintains its own legal personality and its own patrimony. In case of dissolution of federations, the assets remaining after liquidation return rate proportional to the initial contribution and during the

operation of the federation. Dissolution and liquidation of the association shall be in accordance with the law and statute and in case of dissolution, the assets of the association will be sent to shareholders in proportion to the initial contribution rate and during the operation of the association.

## 2. ADI SR ALBA – Activities completed between December 2008 – December 2014

In order to illustrate better the completed activities, we systematized by fields and funding sources NPRD<sup>1</sup> with the number of measure related, with SOPE<sup>2</sup>

Areas	Done Activity	Funding Source
Access infrastructure rehabilitation	Upgrading of roads connecting with national and county roads:5 roads, 3 linking roads, and 1 forest road	NPRD M322
Access infrastructure rehabilitation	Pavement of the linking, forest and access roads, to agricultural and tourist areas: 8 linking areas	NPRD M322 NPRD M 125
Network rehabilitation and expansion of water utilities	Establishment sewerage network and treatment plant, water supply network - the villages in the valleys of the two communes Expansion water supply network: 1 village	NPRD M322
Waste collection	Achievement system for collecting and selecting of the waste- in the villages on the valleys of 2 communes	NPRD M322
Environmental facilities	Hydrographic facilities cleaning and maintenance of grasslands, forests Marking of the protected areas Construction of observation points	NPRD M 221 SOPE
Tourist facilities	Tourist facilities, trails maintenance, setting up information centers	NPRD M 313
Rehabilitation of electric grid	Expansion and rehabilitation in both common	NPRD M322

<sup>1</sup> National Program of Rural Development

<sup>2</sup> Sectoral Operational Programme Environment

Planting civic center	Landscaping, parking lots and parks (2) Children playgrounds (2) Bus Stations (2) Market (2)	NPRD M322
Development of small and medium companies	Inventory and mediatization of local resources Development of small and medium companies Processing of local products, services and local crafts	NPRD M 123 NPRD M 312
Creating and developing tourism activities	Create and develop rural and cultural tourism, agro tourism, ecotourism, promotional materials	NPRD M 313

### 3. Conclusions

The formalities of setting up such an association are not particularly beefy but there must be a very good cooperation between those who associate and a corresponding assumption of responsibility. ADI SR ALBA is a good example of how the local community can be supported by such a form of association. During six years, two common medium in size, have invested through grants amounting to 6 million euros.<sup>9</sup> roads were modernized, another 8 were paved, was established drinking water supply and sanitation, also, has been extended the existing one of the main streets. Has been built a treatment plant saw, It has been developed a system of waste collection and selection, hydrographic facilities, marking protected areas, agricultural cleaning and maintenance. Also, there were arranged tourist areas, playgrounds, markets, bus stops, parking lots. It was enlarged and restored the electricity grid and were supported the tourism and the economic environment.

The strengths of this form of association are two: the submission of the request for funding their score in the folder evaluation was double compared to the situation that would not be put by association, and the funds that were obtained were also at least doubled compared to the situation that would have gone with single request. Regarding weaknesses, we identified just one but this is a major one. Each partner of the association depends on how the other one fulfill its obligations. Any failure or delay by one of the partners attracts repercussions on all members.

## References:

1. Local Public Administration Law no. 215/2001, published in Official Monitor, No. 271 from 25 May 2001, with subsequent amendments.
  2. G.O. No. 26/2000, Concerning associations and foundations, published in Official Monitor in No.39 from 31 January 2000, with subsequent amendments.
  3. Framework law on decentralization No.195/2006, published in Official Monitor, No.453 from 25 May 2006, with subsequent amendments.
  4. Law 51/2006, concerning community services of public utilities, published in Official Monitor, No. 254 from 21 March 2006, with subsequent amendments.
  5. Law No. 241/2006, service water supply and sanitation, republished in Official Monitor, No. 679 from 7 September 2015.
  6. Maria Ureche, *Autoritățile publice în dreptul statelor europene*, House Published Altip, Alba Iulia, 2011
  7. Statutory provisions of the of Intercommunity Development Association Stremț-Râmeț from Alba county
  8. National Program of Rural Development
  9. Sectoral Operational Programme Environment
10. **Web sources:**
11. [www.primariastremt.ro](http://www.primariastremt.ro) (accesed at 21th January 2016)
  12. <http://primariaramet.blogspot.ro> (accesed at 21th January 2016)

# L'AUTONOMIE FINANCIERE-FISCALE ET LA COHERENCE DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES CENTRALES VIS-A-VIS D'ADMINISTRATIONS LOCALES

**Andrei GUȘTIUC,**

Dr., maître de conf., Institut des Recherches Juridiques et Politiques  
de l'Academie des Sciences de Moldavie  
Email : agustiuc@yahoo.com

**Natalia TÎLTU,**

Doctorante, Institut des Recherches Juridiques et Politiques  
de l'Academie des Sciences de Moldavie

## **Abstract**

*As it is generally known, financial side of any local autonomy expresses the capacity of local communities to have their own revenue and expenditure budget, distinct from that of the state in which revenues can cover expenses incurred to meet their requirements and to freely express financial an especially fiscal autonomy.*

*Even if the legal framework for decentralization and even for financial and fiscal autonomy was created in the Republic of Moldova, we still cannot talk say that it was built a high degree of financial and fiscal autonomy of local governments.*

*The purpose of this paper is to clarify if the Republic of Moldova's reform agenda devotes effort and actions for building a financial and fiscal autonomy of local administrative territorial units.*

*Republic of Moldova is lacking any tradition of self-government, which is reflected in the election process, the management of local proprieties, local revenue assignment and local expenditure discretion, fiscal centralization and a de facto financial insolvency. Therefore, the central public officials and citizens of administrative-territorial units have a very limited experience in managing such issues as financial and fiscal decentralization and local finance overall, which has a negative impact over local self-government and the expression of general human rights and liberties.*

*The study reveals that right now the Republic of Moldova has some public policies that contain provisions regarding the financial and fiscal autonomy. The main problem is that there is no any reasonable confidence that those*

*provisions will be implemented, even if we are in the process of implementation of the Association Agreement EU-RM.*

**Keywords:** *local financial autonomy, fiscal autonomy, local budget, administrative-territorial units, competences, local revenues; local expenses.*

## **Introduction**

La problématique de l'autonomie financière et fiscale et implicitement la cohérence des politiques gouvernementales concernant l'administration publique locale a été très peu traitée dans la doctrine de la République de Moldavie.

En fait, nous attestons l'inexistence des recherches fondamentales qui se seraient axées sur différents aspects de l'autonomie financière et fiscale des unités territoriales administratives. En plus, même les traités de droit financier et fiscal évitent ce sujet. Par conséquent, nous constatons qu'il n'existe pas de recherches qui présenteraient des solutions dans un domaine si important comme l'autonomie financière et fiscale des unités territoriales et administratives.

D'autre part, la République de Moldavie se confronte actuellement avec des carences graves au chapitre finances publiques, l'économie nationale se trouvant dans un état précaire. Or, dans la situation où les unités territoriales administratives ont un déficit budgétaire chronique, il est impérieux d'identifier des solutions viables et d'effectuer une ample réforme, qui amènerait à un équilibre budgétaire dans l'exercice budgétaire des unités territoriales administratives.

### **1. La doctrine par rapport au sujet des finances**

En analysant la doctrine par rapport au sujet des finances dans l'espace roumain, nous constatons un certain éloignement du sujet de l'administration publique locale et l'autonomie financière et fiscale. Ainsi, par exemple, l'auteur Niculeasa Madalin-Irinel dans son œuvre fondamentale intitulée „Traité de droit fiscal et financier public”, aborde plusieurs aspects liés aux finances et à la fiscalité, seulement des aspects de fiscalité. En grande partie, l'auteur fait des délimitations conceptuelles et terminologiques concernant la problématique de la fiscalité, aborde le sujet de l'application dans l'espace de la loi fiscale, analyse le régime juridique des impôts, des taxes et contributions, présente l'inventaire des principaux impôts et taxes (impôt sur le revenu, taxe à valeur ajoutée), sans présenter une approche scientifique concernant la fiscalité des unités territoriales administratives. L'absence de la problématique de

l'autonomie financière et fiscale des unités territoriales administratives dans un traité fondamental qui compte plus de 1000 pages, nous mène à la conclusion que ce sujet est évité dans les recherches et approches doctrinaires.

La même situation présente l'auteur Dan-Drosu Saguna, dans un de ses manuels en matière financière – „Droit financier public”<sup>1</sup>. Etant considéré un des fondateurs de la matière financière de Roumanie, il laisse en dehors de ses préoccupations scientifiques les aspects financiers et fiscaux au niveau des unités territoriales administratives.

Une situation similaire nous trouvons chez Ioana Maria Costea, l'auteur du manuel – „Cours de droit financier”<sup>2</sup>. Cependant, à la différence d'autres auteurs, elle a abordé certains sujets qui concernent les relations juridiques financières et fiscales au niveau des unités territoriales administratives. Nous faisons référence ici à la définition des budgets locaux<sup>3</sup>, au processus de l'élaboration des budgets locaux<sup>4</sup> et au contrôle des budgets locaux.<sup>5</sup>

Un grand intérêt présente l'analyse de la problématique de l'insolvabilité des unités administratives territoriales de Ioana Maria Costea, le sujet étant étudié sous deux aspects importants: l'état de crise financière et l'état d'insolvabilité.<sup>6</sup>

En ce qui concerne les aspects de fiscalité des unités territoriales administratives, l'auteur Ioana Maria Costea analyse l'ensemble des obligations fiscales vers les budgets locaux.<sup>7</sup> Dans ce sens sont soulignés des impôts et taxes comme: l'impôt et la taxe sur les bâtiments; l'impôt et la taxe sur le terrain; la taxe sur les moyens de transport; la taxe pour la délivrance des certificats; des avis et des autorisations; la taxe pour l'utilisation des moyens de réclame et publicité; l'impôt sur des spectacles; la taxe hôtelière; des taxes spéciales.

A vrai dire, en **République de la Moldavie** ont été réalisées les derniers temps quelques études ayant comme objet de recherche la problématique des unités territoriales administratives. Certaines se sont axées uniquement sur la répartition territoriale administrative, d'autres ont abordé entre autres et le problème des finances dans le cadre des administrations publiques.

Une incursion importante, mais avec teneur économique a été effectuée par Mme Tatiana Manole, qui a abordé la problématique des opportunités des

---

<sup>1</sup> Saguna D.D. Drept financiar public. (Droit financier public), Ed. C.H.Beck. București, 2012. 416 p.

<sup>2</sup> Costea I.M. Cours de drept financiar. (Cours de droit financier), II Ed., revizuit și completat. Ed.Hamangiu. București, 2015. 314 p.

<sup>3</sup> Ibid., p.25-27.

<sup>4</sup> Ibid., p.46-48.

<sup>5</sup> Ibid., p.78.

<sup>6</sup> Ibid., p.82-85.

<sup>7</sup> Ibid., p.207-214.

autorités administratives territoriales à travers la décentralisation et l'autonomie financière locale.<sup>1</sup>

Par ailleurs, les auteurs Ion Osoian, Igor Sîrodoev, Eugenia Veveriță et Valeriu Prohnițchi ont effectué une étude intitulée „ Etude analytique concernant la structure administrative territoriale optimale pour la République de la Moldavie”.<sup>2</sup> La conclusion de l'étude étant que la République de la Moldavie a besoin d'une ample réforme administrative territoriale et des procédures avancées dans l'élaboration du budget au niveau local.

Cependant, certaines études visant les différents aspects des activités des autorités locales ont été abordés dans des thèses de doctorat. Ainsi, Marian Rotaru a traité le sujet du droit des collectivités locales dans l'administration du domaine public,<sup>3</sup> étudiant des aspects comme: les collectivités locales – pilier dans le système de l'administration publique; a propriété des unités administratives territoriales; les finances publiques locales.

Les savants de l'Académie de Sciences de Moldavie - Valeriu Cușnir et Alexandru Stratan, ont aussi étudié la réforme administrative territoriale sous différents aspects, publiant une étude analytique concernant la réforme administrative territoriale.<sup>4</sup> Ils arrivent à la conclusion suivante „ ... dans le contexte de l'efficacité des dépenses budgétaires, de la décentralisation du facteur décisionnel, de la redistribution des finances publiques et de la consolidation de l'autonomie des autorités de l'administration publique locale, de l'approfondissement des relations de coopération transfrontalière, l'augmentation du degré de participation dans le cadre du Congrès des pouvoirs régionaux et locaux du Conseil de l'Europe et la contraction plus efficace des fonds communautaires, surtout pour le développement régional et l'agriculture, tenant compte des procès a l'échelle globale d'érosion de la souveraineté d'état, l'amplification de l'importance des autorités régionales et l'extension des politiques régionales, s'impose une nouvelle réforme administrative territoriale de la République de Moldavie...” .

Une autre étude importante dans le domaine des finances publiques a été publiée par les auteurs Manole Tatiana et Stratan Alexandru - „Le management des finances publiques locales: problèmes et opportunités”<sup>5</sup>. Les auteurs

---

<sup>1</sup> Manole Tatiana. Decentralization and local financial autonomy – opportunity for administrative units of the Republic of Moldova. În: Journal of Financial and Monetary Economics, 2014, vol.1, issue 1, pp.49-54.

<sup>2</sup> Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. Etude analytique concernant la structure administratif-territoriale optimale pour la République de Moldavie. Ed.Expert Grup – Central Analitic Independent. Chișinău, 2010. 184 p.

<sup>3</sup> Rotaru M. Le droit des collectivités locales à l'administration du domaine public. Dreptul colectivităților locale la administrarea domeniului public. Teză de doctor în drept. Ed.ULIM. Chișinău, 2014. 209 p.

<sup>4</sup> Cușnir V., Stratan A. La réforme administrative-territoriale dans la République de Moldavie: contraintes et prérogatives. [http://www.asm.md/?go=noutati\\_detalii&n=6536&new\\_language=0](http://www.asm.md/?go=noutati_detalii&n=6536&new_language=0) (vizitat 15.01.15).

<sup>5</sup> Manole T., Stratan A., Le management des finances publiques locales : problèmes et opportunités. Ed.Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014. 161 p.

abordent la problématique de l'autonomie financière locale, traitée dans la Charte Européenne – „Exercice autonome du pouvoir local”<sup>1</sup>; la décentralisation financière – une opportunité de la gouvernance<sup>2</sup>; la décentralisation fiscale – condition d'assurance de la décentralisation financière<sup>3</sup>; les particularités d'élaboration des budgets des unités administratives territoriales dans les conditions de décentralisation<sup>4</sup>; l'impact de l'implémentation du nouveau système de financement des autorités publiques locales sur la décentralisation financière<sup>5</sup>.

Assurément, au sein de l'**Union Européenne** plusieurs recherches ont été menées dans le domaine de l'autonomie financière des unités administratives territoriales. A titre d'exemple, nous pourrions citer plusieurs travaux importants dans notre étude. Ainsi, la doctorante Elena Ruse a effectué une analyse comparative de l'autonomie financière locale dans les états membres de l'Union Européenne<sup>6</sup>, arrivant à la conclusion que les dimensions d'un état ont un impact direct sur le degré d'autonomie financière fiscale des unités administratives territoriales. Dans un autre travail récent<sup>7</sup>, elle conclue par exemple, que les unités administratives de Malte (pays sur un petit territoire) disposent d'une autonomie financière fiscale limitée. Tandis que l'Allemagne, par exemple, offre une plus grande autonomie financière a ses unités administratives territoriales.

Le manuel des finances au niveau local et régional, adopté en 2004 sous l'égide du Conseil d'Europe<sup>8</sup>, pourrait être d'une utilité maximale pour la République de Moldavie.

De même, dans le but de la création d'un espace roumain commun concernant l'administration publique locale, l'expérience dans le domaine d'autonomie financière et fiscale de la **Roumanie** – état voisin et membre de l'Union Européenne – présente de l'intérêt pour la République de Moldavie. Dans cet ordre d'idées, nous mentionnons les études réalisées par Eugen Dogaru – „Etude concernant l'autonomie financière locale en Roumanie”<sup>9</sup>; Alina

---

<sup>1</sup> Ibid., pp.20-21.

<sup>2</sup> Ibid., pp.35-36.

<sup>3</sup> Ibid., pp.37-40.

<sup>4</sup> Ibid., pp.65-85.

<sup>5</sup> Ibid., pp.86-101.

<sup>6</sup> Rusu E. Comparative Analysis of Local Financial Autonomy in the European Union countries. În: The Annals of The “Stefan cel Mare” University Suceava Nr.8/2008. Suceava, 2008. pp.224-230.

<sup>7</sup> Rusu E. Comparing Local Financial Autonomy Across the European Union. În: Advanced Research in Scientific Areas. Nr.5/2014. București, 2014. pp.153-159.

<sup>8</sup> A handbook on Finance at Local and Regional Level. A set of Council of Europe legal instruments, with an introduction by Kenneth Davey. Ed.Council of Europe. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=\(vizitat:04.01.2016\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=(vizitat:04.01.2016)).

<sup>9</sup> Dogaru Eugen. Studiu privind autonomia financiară locală în România. În: Economie teoretică și aplicată. (Etude concernat l'autonomie financière locale en Roumanie. En: Economie théorique et appliquée.) Vol.XVII (2010). Nr.6(547). pp.65-73.

Profiroiu et Marius Profiroy – „L'autonomie financière des collectivités locales en Roumanie – prémisses du succès de la décentralisation”<sup>1</sup>;

Des études comparatives au sujet de l'autonomie financière et fiscale des unités administratives territoriales ont été aussi menées **au niveau international**. Nous mentionnons le rapport effectué par l'universitaire Enid Slack – „ Comparaison internationale du financement global des municipalités”<sup>2</sup>. L'auteur touche la problématique du financement dans 7 villes globales: Londres, Paris, Berlin, Frankfurt, Madrid, Tokyo et New York.

Une autre publication concernant l'autonomie fiscale des autorités régionale et locales/ sous-centrales, appartient aux auteurs Blochlinger H. și King D., l'étude étant axée sur l'expérience des états OCDE (OECD).<sup>3</sup>

Certaines idées importantes, se référant à l'autonomie financière et fiscale des unités administratives territoriales, peuvent être trouvées dans l'étude „Financement des unités administratives locales: Défis du 21 siècle”.<sup>4</sup>

## **2. Le processus budgétaire au niveau des unités administratives territoriales**

Soulevant la problématique des finances publiques locales, nous devons reconnaître qu'au niveau des unités administratives territoriales, et par conséquent de l'autonomie locale, plusieurs ressources sont constituées et utilisées à partir du propre budget.

Concernant les villes, les municipalités et les communes, ont des compétences en matière de droit financier les suivantes institutions:

Le maire représente l'autorité de gestion générale des finances publiques locales, a qualité d'ordonnateur principal de crédits. Ses compétences en procédure budgétaire sont reflétées par la Loi concernant l'administration publique locale Nr.436 de 2006<sup>5</sup> et la Loi concernant les finances publiques locales Nr.397 de 2003<sup>6</sup>. Le maire assure la fonction d'ordonnateur principal de

<sup>1</sup> Profiroy Alina. Profiroy Marius. Autonomia financiară a colectivităților locale din România – premisă a succesului descentralizării. (L'autonomie financière des collectivités locales en Roumanie – prémisses du succès de la décentralisation) În: *Transylvanian Review of Administrative Sciences* Nr.19/2007, pp.77-85.

<sup>2</sup> Slack Enid. International Comparison of Global City Financing. A Report to the London Finance Commission. Ed. University of Toronto. Toronto, 2013. 42 p. A se vedea

;[http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/236/lfc\\_international\\_comparisons.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/236/lfc_international_comparisons.pdf) (vizitat: 12.01.2016).

<sup>3</sup> Blochlinger H. King D. Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. În: *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 2. OECD Publishing. London, 2006. 31 p. <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en> (vizitat: 23.12.2015).

<sup>4</sup> Local Government Finance: The Challenges of the 21<sup>st</sup> Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy. GOLD-2010. 98 p.

<sup>5</sup> Loi de la République de Moldavie, Nr.436 din 28.12.2006 concernant l'administration publique locale. *Journal Officiel de la République de Moldavie*, Nr.32-35 du 09.03.2007. art.Nr.116.

<sup>6</sup> Loi de la République de Moldavie, Nr.397 du 16.10.2003 concernant les finances publiques locales, *Journal Officiel de la République de Moldavie*, Nr.397-399 du 31.12.2014. art.Nr.703 (loi reparue).

crédits, élabore et exécute le budget local, initie des négociations pour la contraction d'emprunts.

Le Conseil local représente l'autorité d'autorisation et contrôle de la gestion des finances publiques locales. Sur proposition du maire, le Conseil local approuve le budget local, les virements de crédits, l'utilisation de la réserve budgétaire et le compte de clôture de l'exercice budgétaire, la contraction et/ou la garantie des emprunts, ainsi que la contraction de la dette publique locale par l'émission des titres de valeur; établit et approuve les impôts et taxes locales; la documentation technico-économique pour les travaux d'investissement d'intérêt local; les stratégies visant le développement économique, social et d'environnement.

La Direction de finances publiques locales, organisée au niveau de l'unité administrative territoriale, représente l'autorité de collecte des ressources financières publiques locales. Ses compétences relèvent en grande partie de tels domaines comme: élaborer et approuver les budgets locaux; établir, constater, contrôler, surveiller les activités des services publics d'intérêt local; l'administration efficace des biens de la propriété publique et privée des unités administratives territoriales; la contraction directe des emprunts intérieurs et extérieurs, à terme court, moyen et long; l'administration des fonds publics locaux durant l'exécution budgétaire.

Au niveau du district, ont des compétences en matière de droit financier les institutions suivantes:

Le Président du conseil du district, représente l'autorité de gestion générale des finances publiques et exerce la fonction d'ordonnateur principal des crédits; dresse le projet budgétaire du district et le compte de clôture de l'exercice budgétaire en les présentant au conseil pour l'approbation; surveille la réalisation des revenus budgétaires et initie, avec l'approbation du conseil, des négociations en vue de la contraction d'emprunts et émissions de titres de valeur au nom du district.

Le Conseil du district représente l'autorité d'autorisation et contrôle de la gestion des finances publiques locales. Le Conseil du district approuve le propre budget du district, les virements de crédits, les moyens d'utilisation de la réserve budgétaire et le compte de clôture de l'exercice budgétaire; la contraction et/ou la garantie des emprunts, ainsi que la contraction de dette publique locale par l'émission de titres de valeur au nom du district; établit des impôts et taxes au niveau de district; adopte des stratégies, des prévisions et programmes de développement économique-social d'environnement du district.

Conformément à la législation en vigueur, les revenus locaux se constituent de : revenus propres – impôts, taxes, contributions, autres versements, quotas défalqués de l'impôt sur le revenu; sommes défalquées de certains revenus du budget d'état; subventions reçues du budget d'état et d'autres budgets, dons et sponsorisations.

Les dépenses réalisées au niveau des budgets locaux comprennent: des services publics généraux (s'agissant surtout de coûts d'administration); ordre public; dépenses socioculturelles (éducation, santé et culture, qui représente en fait, la majorité absolue des dépenses des unités administratives territoriales); services de développement public (logements, environnement); actions économiques (agriculture, industrie etc.).

En vue de l'élaboration des budgets des unités administratives territoriales, on tiendra compte que des compétences respectives disposent les maires des unités administratives territoriales, le maire général de la municipalité de Chisinau, les présidents des conseils de districts, le Ministère de Finances.

Les budgets locaux s'autofinancent, et, par conséquent, les ordonnateurs de crédits jouissent du plein pouvoir de décider le volume de dépenses pour une année budgétaire, en quantifiant les propres revenus. Ceux-ci bénéficient aussi des quotas défalqués, montants défalqués et transferts consolidables, dont la dimension est calculée et communiquée par le Ministère de Finances.

Si la loi du budget d'état n'a pas été adoptée avec au moins 3 jours avant l'expiration de l'exercice budgétaire, sont appliqués les budgets de l'année précédente, jusqu'à l'approbation des nouveaux budgets, les limites mensuelles des dépenses ne pouvant pas dépasser 1/12 des prévoyances budgétaires de l'année précédente, excepte des cas particuliers ou, selon le cas, 1/12 des montants proposés dans le projet de budget, à condition que ceux-ci ne sont pas plus petits que l'année précédente.

Les budgets locaux sont soumis à des mécanismes de contrôle différent:

- **Le contrôle politique** exercé par les autorités délibératives – les conseils- par lesquelles est vérifié le respect des prévoyances budgétaires par les maires et les présidents des conseils de district.
- **Le contrôle technique** indépendant réalisé par la Cour des Comptes.
- **Le contrôle administratif** spécialisé est effectué par le Ministère de Finances.

Un autre aspect, peut-être un des plus importants, tient de l'état de solvabilité des unités administratives territoriales. Ceci parce que l'autonomie budgétaire locale peut amener, surtout dans le contexte économique actuel, a des

situations de crise financière ou à l'insolvabilité. Pour le moment, nous laisserons cet aspect à des analyses scientifiques ultérieures.<sup>1</sup>

Le processus budgétaire au niveau des unités administratives territoriales est incontestablement un élément fondamental de l'autonomie financière locale. Pourtant, un autre aspect principal s'avère être les obligations fiscales vers les budgets locaux.

Les budgets locaux sont alimentés aussi des ressources fiscales qui collectent des impôts et des taxes locales. La différence entre ces deux catégories d'obligations fiscales est atténuée dans le cas des budgets locaux, les procédures de collecte étant beaucoup simplifiées.

En tant que créateur, l'unité administrative sur le territoire de laquelle se produit le fait juridique générateur, l'obligation étant déterminée *rationae loci*, rapporté au domicile ou siège du contribuable ou sur la place du bien. Ainsi, des créateurs peuvent être la commune, la ville, la municipalité et le district titulaire du code d'enregistrement fiscal, ainsi que des comptes ouverts aux unités territoriales de trésorerie et comptabilité publique, à l'intermédiaire du représentant légal, en qualité d'ordinateur principal de crédits.

La qualité de créancier revient aux personnes physiques, juridiques ou aux entités sans personnalités juridique, dans le patrimoine desquelles se produit le fait juridique générateur.

En lignes générales, les réglementations concernant l'autonomie fiscale des unités administratives territoriales sont écrites dans le Code Fiscal de la République de Moldavie Nr.1163-XIII du 24.04.1997<sup>2</sup>. Sans entrer dans les détails (les laissant pour une étude ultérieure approfondie), nous constatons que de multiples lacunes existent, dont la suppléance constitue un des objectifs de base des politiques publiques nationales.

Nous mentionnons, que la gravité des problèmes existants dans l'administration des finances publiques par les unités administratives territoriales de la République de Moldavie a été souvent signalée par les institutions de contrôle et audit financier public. Ainsi, la Cour des Comptes, à la suite de son audit des budgets des unités administratives territoriales et la gestion du patrimoine public dans la municipalité de Chisinau dans la période 2010-2011<sup>3</sup>, à la suite de l'audit des budgets et la gestion du patrimoine public

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur le problème de l'insolvabilité de la dette publique à voir: Dafflon Bernard. Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline. In: Working Papers SES Nr.417 / 2010. 29 p.

<sup>2</sup> Code Fiscal de la République de Moldavie Nr.1163-XIII du 24.04.1997. Journal Officiel de la République de Moldavie du 08.02.2007 ed.spec.

<sup>3</sup> Décision de la Cour des Comptes de la République de Moldavie, Nr.37 din 31.07.2012 concernant le Rapport de l'audit des budgets des unités administratives-territoriales et la gestion du patrimoine public dans le mun. De Chisinau, dans la période 2010-2011. Journal Officiel de la République de Moldavie, Nr.198-204 du 21.09.2012. art.Nr.30.

des autorités publiques locales du district Soroca pendant 2011 -2012<sup>1</sup> et a l'audit de la conformité de l'exercice budgétaire et la gestion du patrimoine public du district Hincesti en 2014<sup>2</sup>, audit des budgets des unités administratives territoriales et la gestion du patrimoine public dans la municipalité de Balti en 2014<sup>3</sup>, a établi des carence graves. Ce fait nous démontre que dans la République de Moldavie existent actuellement des problèmes sérieux dans le domaine financier et fiscal des unités administratives territoriales.

### **3. Les politiques publiques sur les finances publiques locales**

Partant de l'idée que la réforme de l'administration publique locale, surtout de l'édification d'une autonomie financière et fiscale réelle et viable, est un problème aigu, les autorités se sont senties imposées d'agir. Il est à remarquer ici plusieurs efforts, que nous présenterons dans l'ordre chronologique:

Ainsi, le **Plan national d'actions pour l'implémentation de l'Accord d'Association République de Moldavie – Union Européenne dans la période 2014-2016**, approuvé par la Décision du Gouvernement de la République de Moldavie nr.808 du 07.10.2014<sup>4</sup>, prévoit l'implémentation de certaines actions se référant à l'administration publique locale, en particulier le chapitre concernant l'autonomie financière et fiscale:

1. **Titre IV.** La coopération Economique et d'autres types de coopération sectorielle, Chapitre 1. La réforme de l'administration publique, p.23. La coopération vise tous les niveaux de l'administration publique, y compris l'administration locale:

1.1. Action nr.1 – Implémentation du Plan d'actions concernant la Stratégie nationale de décentralisation pour les années 2012-2015, approuvé par la Loi nr. 68 du 5 avril 2012;

1.2. Action nr.2 – Elaboration des stratégies sectorielles de décentralisation;

---

<sup>1</sup> Décision de la Cour des Comptes de la République de Moldavie, Nr.26 du 20.05.2013 concernant le Rapport de l'audit des budgets et de la gestion du patrimoine public dans le cadre des autorités publiques locales du district de Soroca pour les années 2011-2012. Journal Officiel de la République de Moldavie, Nr.146-151 du 12.07.2013. art.Nr.23.

<sup>2</sup> Décision de la Cour des Comptes de la République de Moldavie, Nr.25 du 14.07.2015 concernant le Rapport de l'audit de la conformité de l'exercice et la gestion du patrimoine public local dans le cadre des autorités publiques locales du district de Hâncești pour 2014. Journal Officiel de la République de Moldavie, Nr.247-252 du 04.09.2015. art.Nr.27.

<sup>3</sup> Décision de la Cour des Comptes de la République de Moldavie, Nr.50 du 23.12.2015 concernant l'audit de la conformité de l'exercice budgétaire et de la gestion du patrimoine public dans le cadres autorités publiques locales du mun.de Bălți pour 2014. Journal Officiel de la République de Moldavie, Nr.32-37 du 12.02.2016. art.Nr.7.

<sup>4</sup> Décision du Gouvernement de la République de Moldavie nr.808 du 07.10.2014 concernant l'approbation du Plan national d'actions pour l'implémentation de l'Accord d'Association de la République de Moldavie-Union Européenne dans la période 2014-2016. Journal Officiel de la République de Moldavie, nr.297-309 du 10.10.2014. art.Nr.851.

- 1.3.Action nr.3 – Ajustement du cadre légal aux principes constitutionnels concernant la décentralisation des services publics et l'autonomie locale, ainsi qu'aux prévoyances de la Carte Européenne de l'Autonomie Locale;
- 1.4.Action nr.7 – Création et développement des capacités institutionnelles d'attraction des ressources financières pour l'élaboration, l'implémentation, le monitoring et l'évaluation des plans généraux d'urbanisme et des stratégies de développement local;
- 1.5.Action nr.8 – Assurance de la transparence dans le processus décisionnel et la croissance du niveau de participation de la population par la création des mécanismes et pratiques d'organisation d'audiences et débats publics au niveau local, en particulier en milieu rural, a l'élaboration du budget local, des stratégies de développement local etc.

En même temps, ont été analysés les plans et les programmes d'activité du Gouvernement. Dans ce sens, le **Plan d'actions du Gouvernement pour les années 2015-2016** (approuvé par la Décision du Gouvernement de la République de Moldavie Nr.680 du 30.09.2015)<sup>1</sup>, **Titre VII – Bonne gouvernance**, Chapitre A – „Administration centrale et locale” prévoit plusieurs actions concernant l'administration publique locale:

1. **Action nr.10** – Décentralisation et consolidation des autorités de l'administration publique locale (institutionnelle et administrative):
  - 1.1.Implémentation du Plan d'actions visant implémentation des Stratégies nationales de décentralisation pour les années 2012-2015, approuvé par la Loi nr. 68 du 5 avril 2012;
  - 1.2.Elaboration des stratégies sectorielles de décentralisation.
2. **Action Nr.11** – Développement du cadre légal conformément aux principes constitutionnels concernant la décentralisation des services publics et l'autonomie locale, ainsi que les prévoyances de la Carte Européenne de l'Autonomie Locale:
  - 2.1.Répartition des compétences a de différents niveaux en éliminant les prévoyances législatives contradictoires concernant les compétences des autorités publiques centrales et locales;
  - 2.2.Elaboration des normes méthodologiques d'évidence du patrimoine local, par la création d'un registre unitaire et général de la propriété des unités administratives territoriales;

---

<sup>1</sup> Décision du Gouvernement de la République de Moldavie, Nr.680 du 30.09.2015 concernant le Plan d'actions du Gouvernement pour les années 2015-2016. Journal Officiel de la République de Moldavie, Nr.267-273 du 02.10.2015. art.Nr.773.

2.2.1. Elaboration des standards d'évidence de la propriété des unités administratives territoriales;

2.2.2. Création du registre unitaire et général de la propriété des unités administratives territoriales.

3. **Action Nr.14** – Assurance de l'autonomie décisionnelle, organisationnelle, financière et budgétaire des autorités publiques locales
4. **Action Nr.15** – Assurance de la transparence du processus décisionnel et l'augmentation du niveau de participation de la population par l'institution des mécanismes et pratiques d'organisation d'audiences et débats publics au niveau local, en particulier en milieu rural, dans le processus d'élaboration du budget local, des stratégies de développement local etc.

**En plus, dans Titre. VII** – Bonne gouvernance, Chapitre B – „Finances publiques”, est prévue une autre action importante pour l'administration publique locale:

1. **Action Nr.3** – Assurance de l'implémentation de décentralisation financière, conformément a la Loi concernant les finances publiques locales

Simultanément, dans le cadre du Programme d'activités du Gouvernement de la République de Moldavie **2016-2018**<sup>1</sup> (le gouvernement récemment investi le 20.01.2016) ont été identifiées plusieurs actions concernant l'administration publique locale, en particulier ce qui se réfèrent l'autonomie financière et fiscale. Il est à noter les actions suivantes:

1. **Titre IV.** „Développement économique, sécurité énergétique, accroissement de la compétitivité et création des places de travail”, Chapitre D. „Politiques fiscales et administration fiscale et douanière efficace”, les actions:

1.1.**Action Nr.3** – Consolidation et unification de certains impôts pour réduire le fardeau fiscal dans le milieu d'affaires. Introduction de la distribution d'un quota d'impôt sur le revenu des personnes physiques en fonction de leur résidence, dans le but d'améliorer l'équité fiscale des autorités locales. La transparence du processus et l'établissement des critères de répartition des ressources financières du Fond national pour le développement régional, le Fond d'efficacité énergétique, Fond écologique national, Fond routier et le Fond de subventions dans l'agriculture.

1.2.**Action Nr.7** –Révision du système d'évaluation et réévaluation des biens immobiliers en des buts fiscaux.

---

<sup>1</sup> Décision du Parlement de la République de Moldavie Nr.1 din 20.01.2016 pour approuver le Programme d'activité du Gouvernement et le vote de confiance accordé au Gouvernement. Journal Officiel de la République de Moldavie, Nr.20-24 du 29.01.2016. art.Nr.49. La date d'entrée en vigueur: 20.01.2016.

2. **Titre IV.** „Développement énergétique, sécurité énergétique, croissance de la compétitivité et création de places de travail”, Chapitre G. „Administration de la propriété publique”, actions:
  - 2.1.**Action Nr.3** – Perfectionnement du cadre légal dans le domaine de l’administration du patrimoine public par les autorités publiques centrales et locales.
  - 2.2.**Action Nr.4** – Consolidation des capacités institutionnelles des autorités publiques centrales et locales dans le processus d’implémentation et monitoring des projets de partenariat public- privé
  - 2.3.**Action Nr.6** – assurance de la décentralisation patrimoniale en accélérant le processus de délimitation de la propriété d’état de celle des unités administratives territoriales, des biens du domaine public et privé.
3. **Titre IV.** „Développement économique, sécurité énergétique, croissance de la compétitivité et création des places de travail”, Chapitre I. „développement régional équilibré”, actions:
  - 3.1.**Action Nr.8** – Introduction de la planification et financement multi-annuel des projets réalisés des fonds de développement régional
  - 3.2.**Action Nr.9** – Organisation territoriale de la République de Moldavie conformément au Nomenclateur (NUTS) de l’UE.
4. **Titre VII.** „Bonne gouvernance”, Chapitre A. „Administration centrale et locale”, actions:
  - 4.1.**Action Nr.4** – Réalisation d’une étude-analyse compréhensive et multidimensionnelle de réorganisation administrative territoriale de la République de Moldavie.
  - 4.2.**Action Nr.5** – Assurance du mécanisme de monitoring et responsabilisation des autorités d’administration publique dans l’exercice des attributions, le niveau de réalisation des engagements et l’administration du budget: la présentation par les ministres des rapports au Parlement; des rapports concernant les ressources dépensées et les réformes réalisées, sur la base des stratégies sectorielles de dépenses, le placement obligatoire des rapports d’activités sur les pages web, élaborés sur la base des plans annuels d’actions.
  - 4.3.**Action Nr.9** – Décentralisation et consolidation de l’autonomie décisionnelle, organisationnelle et financière des autorités de l’administration publique locale (institutionnelle et administrative).
  - 4.4.**Action Nr.10** – Développement du cadre légal conformément aux principes constitutionnels concernant la décentralisation des services

publics et l'autonomie locale, ainsi que les prévoyances de la Carte Européenne de l'Autonomie Locale.

4.5. **Action Nr.12** – Elaboration et promotion du concept de réforme territoriale administrative par la délégation des compétences et la facilitation de l'accès des citoyens aux services publics.

4.6. **Action Nr.13** – assurance de l'autonomie décisionnelle, organisationnelle, financière et budgétaire des autorités publiques locales.

5. **Titre VII.** „Bonne gouvernance”, Chapitre B. „Finances publiques”, actions:

5.1. **Action Nr.4** – Assurance de la bonne implémentation de la Stratégie de décentralisation financière, conformément a la Loi concernant les finances publiques locales.

6. **Titre VII.** „Bonne gouvernance”, Chapitre D. „Collaboration des Autorités Publiques Centrales avec UTA Gagaouzie”, les actions:

6.1. **Action Nr.1** – développement et fortification du dialogue multidimensionnel avec UTA Gagaouzie.

6.2. **Action Nr.2** – Elaboration et implémentation d'un programme durable en vue d'une collaboration dans les domaines de développement structurel, socio-économique, d'infrastructure et humanitaire (y compris l'enseignement de la langue officielle et gagaouze dans le cadre du procès éducationnel).

En plus, la République de Moldavie est conseillée par ses partenaires de développement (impliqués dans les activités d'assistance technique) de démocratiser la législation concernant les autorités publiques locales. Ainsi, nous pourrions citer les suivantes propositions d'action immédiates, incluses dans la liste des **Recommandations de la part des partenaires de développement de la Moldavie**<sup>1</sup>, se référant aux autorités publiques locales:

1. Compartiment „Finances publiques”, page 11 – „...La décentralisation nécessite de nouvelles relations fiscales intergouvernementales pour l'application de la discipline fiscale et la réduction de l'inefficacité causées par les autorités locales petites et fragmentées...”

2. Compartiment „Finances publiques”, page 12 – Introduction de la distribution d'un quota de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en fonction de leur résidence en vue d'améliorer l'équité fiscale des autorités locales.

---

<sup>1</sup> Notes informatives de la part des partenaires de développement de la Moldavie pour le nouveau Gouvernement. pp.20-22. <http://www.un.md/viewnews/200/> (Briefing Book from Development Partners of Moldova).

3. Compartiment „Finances publiques”, page 12 – Mobilisation des revenus locaux des sources propres moyennant la réforme de l’administration fiscale et les modifications dans la politique d’attribution d’impôts.

4. Compartiment „Décentralisation et développement régional”, page 21 – „... Les administrations publiques locales de Moldavie sont très fragmentées, sous-financées et rendent un spectre étroit de services. Le nombre petit des localités en combinaison avec l potentiel économique bas affecte négativement la capacité institutionnelle, financière et administrative des administrations publique locale (APL) dans l’accomplissement de leurs fonctions, la majorité ayant un seul rôle – représentatif. Ce fait a une importance significative pour les personnes vulnérables, qui ne bénéficient pas de services publics de base...”.

5. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 21 – Bien que le cadre des politiques dans le domaine de la décentralisation et développement régional par le Gouvernement depuis 2007 soit solide, persistent encore des provocations dans la poursuite des réformes administratives publique locale et du développement régional (DR). Les facteurs déterminants dans la réforme qui ne sont pas entièrement réalisés étant le partage des compétences, la décentralisation fiscale et la consolidation administrative territoriale.

6. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Consultation et approbation de la structure optimale administrative territoriale pour le pays, y compris du Nomenclateur des Unités Territoriales pour la classification statistique des régions du pays.

7. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Réalisation des ajustements des mécanismes fiscaux (surtout les transferts conditionnes) pour assurer un niveau minimum et équitable des services.

8. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Consolidation des capacités des autorités publiques centrales et locales dans l’implémentation du nouveau système fiscal en développant les capacité de coordination du Ministère des Finances et l’offre de l’assistance technique et méthodologique aux autorités publiques locales pour la transition au nouveau système fiscal.

9. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Assurance de l’implémentation efficace de la réforme administrative territoriale, le développement des feuilles de parcours concernant la délimitation de la propriété et la décentralisation fiscale et sectorielle.

10. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Assistance technique des autorités publiques locales dans l’implémentation du nouveau système fiscal mettant l’accent sur la planification et le financement

performant; la familiarisation des nouveaux élus locaux avec l'utilisation des instruments innovants.

11. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Révision des méthodologies de planification stratégique locale l’approbation d’un ensemble méthodologique unifié, en corrélation avec la planification nationale et régionale.

12. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 22 – Elaboration de la Stratégie Nationale de développement régional 2016-2020 tenant compte de l’expérience et des processus de transparence et participation, tenant compte de l’Augmentation des allocations dans le Fond national de développement Régional et la création d’une structure flexible pour le développement régional en Gagaouzie et Chisinau.

13. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 23 – La mise en place des modifications régulatrices et législatives dans la décentralisation fiscale: impôt sur le revenu pour personnes physiques, financement des investissements de capital, emprunts locaux, audits intérieurs et extérieurs.

14. Compartiment „Décentralisation et développement régional,” page 23 – Evaluation périodique de l’impact du nouveau système fiscal et réalisation des modifications nécessaires.

15. Compartiment „Transnistrie”, page 40 – Assurance de la mise en application de la Loi de 1994 concernant l’Autonomie Gagaouze et création des conditions en Gagaouzie qui seraient assurées pour la Transnistrie.

### **Conclusions:**

L’autonomie financière locale représente le pylône de base d’une société démocrate. Toutefois, l’autonomie des unités administratives territoriales constitue une conséquence directe de l’implémentation du principe de l’autonomie locale et du processus de décentralisation. La législation et les pratiques de l’Union Européenne, aussi l’évolution de la société européenne sont orientées vers l’extension de l’autonomie financière locale.

En même temps, les savants, les enseignants universitaire et les professionnels de la République de Moldavie, spécialisés dans la recherche dans le domaine de l’administration publique, se fixeront l’effort scientifique vers l’élaboration des études et recommandations adressées aux autorités publiques centrales. Ainsi, comme nous l’avons constaté, au niveau des politiques publiques centrales, la gouvernance s’est proposé plusieurs réformes

ambitueuses, par rapport à l'administration publique locale et surtout en ce qui concerne l'autonomie financière et fiscale, fait impossible à réaliser sans le support considérable de la communauté des savants.

**Proposition** pour le cadre légal de la République de Moldavie:

1. Réalisation d'une réforme territoriale, en partageant le territoire de la république de Moldavie en départements ou régions.

2. Elaboration et adoption d'un Code de réglementations financières et fiscales des unités administratives territoriales.

3. Elaboration d'instruments et de procédures de faire participer la population des unités administratives territoriales à l'adoption des décisions importantes dans le domaine financier et fiscale (adoption du budget, répartition des dépenses, contraction des crédits etc.)

4. Exploration scientifique en vue de l'implémentation du principe de la fédéralisation financière et fiscale des autorités locales versus l'unité et l'indivisibilité territoriale de la République de Moldavie.

5. La mise en place de toutes les actions ambitueuses énoncées par les politiques nationales de la République de Moldavie.

6. Assurance de la cohérence des politiques publiques nationales dans le domaine de l'administration publique locale, en particulier sur la dimension de l'autonomie financière et fiscale.

7. Harmoniser la législation concernant l'autonomie financière et fiscale des unités administratives territoriales de la République de Moldavie en conformité avec celle de l'Union Européenne. Dans ce sens, l'Accord d'Association RM – UE devrait être le guide obligatoire dont on ne ferait pas de déviations.

8. Réalisation plénière de toutes les Recommandations faites par les partenaires de développement de la République de Moldavie.

## **Bibliographie :**

A handbook on Finance at Local and Regional Level. A set of Council of Europe legal instruments, with an introduction by Kenneth Davey. Ed.Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1378257&Site=> (vizitat: 04.01.2016).

Blöchliger H. King D. Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. În: OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 2. OECD Publishing. London, 2006. 31 p. <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en> (vizitat: 23.12.2015).

Code Fiscal de la République de Moldavie Nr.1163-XIII du 24.04.1997. Journal Officiel de la République de Moldavie du 08.02.2007 ed.spec

Collet M., *Droit fiscal*. Ed.Presses Universitaires de France. Paris, 2007.

Costea I.M. Curs de drept financiar. Ed. a II-a, revizuită și adăugită. (Cours de droit financier, II Ed., révisé et complété), Ed.Hamangiu. București, 2015. 314 p.

Cușnir V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: de la constrângeri la prerogative (La réforme administrative-territoriale dans la République de

Moldavie: contraintes et  
prérogatives [http://www.asm.md/?go=noutati\\_detalii&n=6536&new\\_language=0](http://www.asm.md/?go=noutati_detalii&n=6536&new_language=0)

Dogaru Eugen. Studiu privind autonomia financiară locală în România. În: Economie teoretică și aplicată ( Etude concernat l'autonomie financière locale en Roumanie. En: Economie théorique et appliquée.) Vol.XVII (2010). Nr.6(547). pp.65-73.

Local Government Finance: The Challenges of the 21<sup>st</sup> Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy. GOLD-2010. 98 p.

Manole T. Decentralization and local financial autonomy – opportunity for administrative units of the Republic of Moldova. În: Journal of Financial and Monetary Economics, 2014, vol.1, issue 1, pp.49-54.

Manole T., Stratan A. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități (Le management des finances publiques locales: problèmes et opportunités). Ed. Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014. 161 p.

Osoian I., Sirodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova (Etude analytique concernant la structure administratif-territoriale optimale pour la République de Moldavie). Ed. Expert Grup – Centrul Analitic Independent. Chișinău, 2010. 184 p.

Profiroiu Alina. Profiroiu Marius. Autonomia financiară a colectivităților locale din România – premisă a succesului descentralizării (L'Autonomie financière des collectivités locales en Roumanie-prémisse du succès de la décentralisation) În: Transylvanian Review of Administrative Sciences Nr.19/2007, pp.77-85.

Rotaru M. Dreptul colectivităților locale la administrarea domeniului public (Le droit des collectivités locales à l'administration du domaine public). Teză de doctor în drept. Ed.ULIM. Chișinău, 2014. 209 p.

Rusu E. Comparative Analysis of Local Financial Autonomy in the European Union countries. În: The Annals of The “Stefan cel Mare” University Suceava Nr.8/2008. Suceava, 2008. pp.224-230.

Rusu E. Comparing Local Financial Autonomy Across the European Union. În: Advanced Research in Scientific Areas. Nr.5/2014. București, 2014. pp.153-159.

Saidi L., Albert J.-L. Finances publiques. Ed. Dalloz. Paris, 2007.

Slack Enid. International Comparison of Global City Financing. A Report to the London Finance Commission. Ed.University of Toronto. Toronto, 2013. 42 p. A se vedea: [http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/236/lfc\\_international\\_comparisons.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/236/lfc_international_comparisons.pdf) (vizitat: 12.01.2016).

Șaguna D.D. Drept financiar public (Droit financier public),. Ed. C.H.Beck. București, 2012. 416 p.

Tabără V. Finanțele publice și controlul financiar în administrația publică locală. Ed.C.H.Beck. București, 2009.

Țătu L., Brăgaru M., Sasu H. Impozite, taxe, contribuții. Ed. C.H.Beck. București, 2011.

# RECONSIDERATION DE L'IMPOT IMMOBILIER EN TANT QUE FACTEUR ACTIVATEUR DE L'AUTONOMIE FINANCIERE LOCALE

**Mariana ODAINIC,**

Docteur en droit, maître de conférences, Chercheur  
Institut de Recherches Politiques et Juridiques  
de l'Académie des Sciences de Moldavie  
Email : mariaodainic@gmail.com

## Résumé

*L'impôt immobilier est caractérisé par un potentiel qui accentue et soutient l'autonomie financière locale, mais les règlements en vigueur de République de Moldavie limitent ce potentiel. Cet article veut montrer le mode dans lequel certaines modifications en matière de règlement de l'impôt immobilier pourraient soutenir la réforme de la décentralisation et pourrait apporter un avantage à l'autonomie financière de l'Administration Publique Locale.*

**Mots-clé :** *l'autonomie financière, l'impôt immobilier, collectivités locales, décentralisation administrative*

## Abstract

*Real estate tax can contribute in a very effective way to the achievement of local financial autonomy. Moldovan regulations limit this potential. The article below comes to show how certain changes in the regulation of real estate tax could support decentralization reform and could bring more financial autonomy to local authorities.*

**Keywords:** *decentralization reform, financial autonomy, real estate tax, local authorities*

## 1. Introduction.

La décentralisation locale est indissolublement liée au financement de l'activité des collectivités locales, c'est-à-dire de la décentralisation locale ou *l'autonomie financière locale*, sans la composante financière la décentralisation administrative étant difficile ou même impossible à réaliser. C'est non par hasard que la décentralisation financière est considérée par la plupart des chercheurs, étant la colonne vertébrale du système de décentralisation

administrative, les ressources financières en faisant la liaison opérationnelle entre les nécessités des collectivités locales et les modalités nécessaires pour les satisfaire. La manque des ressources financières, ainsi, mènerait les collectivités locales dans l'impossibilité de satisfaire les besoins de ses membres, fait qui déterminerait en même temps l'échec de la décentralisation administrative. La décentralisation financière peut être vu comme la transmission par le gouvernement central de certaines fonctions spécifiques concernant l'autorité administrative et les impôts sur le revenu vers les autorités publiques locales<sup>1</sup>.

« La Charte Européenne de l'Autonomie Locale »<sup>2</sup> d'octobre 1995, spécifie à l'article 9 sur les ressources financières que dans le cadre de la politique économique nationale « les autorités de l'administration publique locale ont le droit aux ressources propres suffisantes, dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice des attributions de pouvoir<sup>3</sup> ».

Parmi les principes généraux énumérés par la Charte Européenne de l'Autonomie Locale sont :

1. Les collectivités locales ont le droit, dans le cadre de la politique économique nationale, aux ressources propres suffisantes, dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ;
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi ;
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ;
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ;
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent, etc.

On a constitué, pour l'étude du financement local, une série des indicateurs synthétiques parmi lesquels la capacité d'autofinancement des

---

<sup>1</sup> Eugen DOGARIU. Etude sur l'autonomie financière locale en Roumanie//*Economie théorique et appliquée* Volume XVII (2010), No. 6(547), pages 65-73 ;

<sup>2</sup> European Charter of local Self-Government, European Treaty No. 122, Strasbourg, 15th October 1995;

<sup>3</sup> Art. 9, European Charter of local Self-Government, European Treaty No. 122, Strasbourg, 15th October 1995;

autorités locales, le degré de dépendance financière des autorités locales, le degré général de la possibilité de couvrir les dépenses en base des propres revenus, etc. En ce qui concerne la capacité d'autofinancement des autorités locales ou le degré d'autonomie financière, celle-ci montre le pouvoir des propres revenus concernant l'ensemble des revenus des budgets locaux. Ce fait nous fait penser à l'idée que pour une plus grande capacité d'autofinancement des autorités locales il est absolument normal d'accorder une attention particulière aux sources des revenus propres. Chaque source de revenu d'une Administration Publique Locale suit à être valorisée au maximum mais en conditions de légalité maximale, d'une manière que le potentiel financier résulte soit un en pleine harmonie avec les dispositions légales en vigueur. Evidemment que ce qui est strictement lié au territoire et peut générer un revenu local suit à être fructifié par APL et la communauté locale<sup>1</sup>. Pour ces raisons, nous avons choisi de mettre en évidence une vérité déjà valorisée par les états avec des services décentralisés et avec autonomie locale de toutes les perspectives – celle qui indique une source sûre des revenus locaux – l'impôt immobilier. Evidemment on nous pourrait reprocher le fait que en conformité avec la législation de République de Moldavie, l'impôt sur les biens immobiliers est un impôt local, ce que sera naturel d'indiquer sur le fait qu'APL doit l'administrer totalement. Toutefois, en détaillant le contenu des dispositions visées en vigueur sur le territoire de notre état indique sur le fait que la liberté et l'autonomie d'APL dans l'administration de l'impôt immobilier est limitée par l'interférence d'APC. Même si cette interférence ne semble pas être si défavorisée à la première vue, la pratique et ceux qui ont cette expérience nous parlent clairement d'un plafond des moyens et des possibilités d'APL de détenir le contrôle sur l'administration, la collection et la distribution des impôts sur les biens immobiliers dans le territoire qu'elle gère. Cependant, avant d'indiquer les désavantages apportés par le règlement de l'impôt immobilier et des pratiques locales, nous allons faire référence au phénomène de décentralisation en général, et particulièrement au celui de décentralisation financière. Il est nécessaire pour montrer l'existence de contradictions entre ce que représentent ces phénomènes inscrits aux niveaux des dispositions de la République de Moldavie et les pratiques existantes dans le territoire.

---

<sup>1</sup> Bird, R., Vaillancourt, Fr., „Décentralisation financière et pays en développement: concepts, mesure et évaluation”, *Working Paper, University of Toronto*, 1997. p. 6 // <http://www.erudit.org/revue/ae/1998/v74/n3/602266ar.pdf>

## **2. Les limites de l'indépendance financière offertes par la Loi des finances publiques locales aux APL de la République de Moldavie**

Le concept de décentralisation financière en République de Moldavie s'est développé au milieu de l'année 2012, une fois avec l'approbation de la Loi sur la Stratégie nationale de décentralisation et du Plan d'actions sur l'implémentation de la Stratégie nationale de décentralisation pour les années 2012-2015. L'approbation de ce document important inclut des actions concrètes qui résultent des plans d'activité du Gouvernement. Le phénomène de décentralisation et tout ce qu'il suppose pour son déploiement réussi est d'une complexité particulière. Ce fait résulte y compris des principales Stratégies dans le domaine de la décentralisation approuvée par le Gouvernement, qui ont été adoptées pour la mise en pratique de la Stratégie Nationale de Développement « Moldavie 2020 », parmi lesquelles nous mentionnons « *La stratégie de développement du management des finances publiques 2013 – 2020* », approuvée par la Décision du Gouvernement no. 573 de 6 août 2013. L'implémentation de la stratégie du gouvernement sur la décentralisation aura un impact positif sur le système actuel de gestion des finances publiques en conformité avec les standards et les bonnes pratiques internationales<sup>1</sup>. Par les modifications et les complétions faites à la Loi no. 397 – IV de 16 octobre 2003 sur les finances publiques locales et le Code Fiscal no. 1163-XIII de 24 avril 1997, on a fait des changements essentiels dans la modalité d'élaboration des budgets des unités administratives-territoriales, au chapitre de la formation des revenus des budgets des UAT et aux dépenses. Une nouvelle modalité de calcul des transferts d'équilibres et des transferts avec destination spéciale. La nouvelle vision crée des possibilités réelles pour la consolidation de l'autonomie financière et de la décentralisation fiscale.

Le nouvel système de financement des autorités publiques locales représente la fondation, pour la première fois des projets des budgets locaux conformément aux procédures et au degré d'indépendance offerts par la Loi des finances publiques locales. Il crée la possibilité que les autorités de l'administration publique locale organisent ses propres services fiscaux et offre la capacité d'exercer complètement et efficacement toutes les composantes et les responsabilités décentralisées concernant l'établissement, la constatation, la collection, le contrôle et la surveillance des impôts et des taxes locaux. Dans le même contexte, nous mentionnons que la Charte Européenne garantit le droit des autorités publiques locales de disposer de la capacité effective pour résoudre

---

<sup>1</sup> Tatiana MANOLE, La décentralisation et l'autonomie financière locale – l'opportunité pour les unités administratives-territoriales de République de Moldavie ;

et gérer, dans le cadre de la loi, sur leur propre responsabilité et dans le bénéfice de la population, une partie importante des affaires publiques. Ce droit est prévu aussi par la Constitution de République de Moldavie, dans la Loi no. 435-XVI de 28 décembre 2006 sur la décentralisation administrative et dans la Loi no. 436-XVI de 28 décembre 2006 sur l'administration publique locale qui établissent que les autorités publiques locales bénéficient d'une autonomie décisionnelle, organisationnelle, de gestion financière, qu'elles ont le droit à l'initiative en tout ce qui concerne la gestion des affaires publiques locales, en exerçant, dans les conditions de la loi, l'autorité dans les limites du territoire géré.

Premièrement, de jure, les autorités APL de République de Moldavie disposent d'une autonomie déclarée pleinement, mais, de facto, elle est limitée, partiellement, comme nous avons mentionné antérieurement, à cause de l'interférence APC dans leur activité quotidienne, partiellement à cause des propres ressources financières trouvées sous la limite de la nécessité, la manque desquelles est accompagné d'une organisation administrative-territoriale excessivement fragmentée, et partiellement à cause d'une capacité institutionnelle et administrative insuffisante. Ces conditions font qu'APL présentent un degré baissé de responsabilisation envers le public, public qui devrait être le bénéficiaire et le principal décideur, dans le cas où il s'agit de l'utilisation des ressources et l'adaptation des services publics aux besoins locaux.

Nous ne pouvons pas parler de décentralisation financière sans mentionner le fait que la décentralisation politique et administrative est un processus complexe et difficile, qui nécessite de longues périodes d'actions coordonnées, qui impliquent la volonté et la détermination des décideurs politiques. La stratégie de République de Moldavie sur la décentralisation propose l'ajustement du cadre institutionnel et légal interne à la législation européenne et aux recommandations de l'Union Européenne, aux prévisions de la Charte Européenne, l'élimination des dysfonctionnements mis en évidence par plusieurs études faits dans le domaine d'APL, la consolidation de l'autonomie et la démocratie locale. Toutefois, nous ne pouvons par rappeler le fait que la Stratégie mentionnée prévoit à avoir des effets pour la période 2012 – 2015. Etant à la fin de 2015, nous pouvons mentionner le fait que les résultats réels ne sont pas exactement ceux préconisés, certaines des actions prévues étant réalisées, mais il est loin de l'ainsi dit changement de la pensée des membres de notre société, comment le texte de la stratégie l'indique.

La situation courante se caractérise par un ensemble d'évolutions compliquées, de progrès partiellement non-consolidés dans la pratique quotidienne, d'ambiguïtés législatives, de confusions sur le mode d'exercice de certaines compétences. Tous les acteurs participants à ce processus difficile mettent en évidence une série des lacunes qui doivent se retrouver dans le cadre normatif de notre état et dans les actions de ceux qui sont impliqués dans le processus.

Le transfert des responsabilités/des compétences aux niveaux d'APL ne tient pas compte des ressources économiques réelles de celles-ci et de leur capacité de générer de propres revenus significatifs, d'une manière qu'elles couvrent une partie importante des nécessités des dépenses publiques. La plupart des impôts avec un taux élevé de collection sont versés dans le budget d'état, mais pour APL, on établit des impôts et des taxes, qui supposent des rendements fiscaux baissés. Il n'y a pas des mécanismes de stimulation réelle d'APL, d'encouragement du développement de l'économie locale et, implicitement, d'élargissement de la base fiscale de UAT. Nous mentionnerions que notamment la reconsidération normative de l'impôt sur les biens immobiliers au niveau de la législation de République de Moldavie pourrait pousser le processus d'efficacité du rendement fiscal au niveau d'APL. La manière dans laquelle couramment l'impôt immobilier est réglé dans le texte du Code Fiscal de République de Moldavie n'assure le potentiel intègre de l'impôt immobilier. Pour ces raisons, nous proposons la reprise de certaines pratiques déjà existantes dans d'autres Etats et de réorientation dans le cadre du règlement fiscal de l'impôt immobilier. Même si l'impôt immobilier est déclaré comme impôt local, fait que dans certaines expositions semble à être suffisant pour la capitalisation du potentiel fiscal et financier de celui-ci, nous soutenons que ce n'est pas suffisant. Par contre, il y a un potentiel de règlement qui peut apporter un plus d'autonomie et de liberté dans les actions d'APL orientées vers l'administration et la gestion de l'impôt immobilier.

### **3. Des garanties de la stabilité du système des finances locales**

La ratification de la Charte Européenne a représenté un pas important pour garantir une autonomie budgétaire efficace, réelle pour les communautés des pays, en adoptant à cette occasion une série de règles de bonne pratique avec un impact positif important envers les finances publiques locales.

La République de Moldavie a assumé par ce document une certaine stabilité des principaux mécanismes d'auto-administration locale, y compris de nature financière, par leur stipulation dans la Constitution et dans les lois

organiques. Ainsi, lors de la période qui s'est écoulée depuis la ratification de la Charte Européenne, des lois qui définissent le système des revenus locaux et le systèmes des transferts ont été adoptés ; on a créé un espace raisonnable d'autonomie d'allocation au niveau sous-national, où chacun de deux niveaux a, théoriquement, les ressources nécessaires et la possibilité de décider sur leur utilisation; on a institué un mécanisme d'assurance de la cohésion territoriale par les transferts du budget central, qui, en principe, doit assurer un certain degré de balance des ressources disponibles per habitant entre UAT du même niveau. Par l'application des principes qui résultent de la Charte Européenne, APL de République de Moldavie s'est consolidée et a obtenu de l'expérience dans ce domaine vers la fin de la décennie antérieure. La tendance a été observée dans l'importance accrue qu'APL a obtenu dans la gestion des budgets locaux: à partir de la moitié des années '90, le total des dépenses réalisées sur le plan local a augmenté d'au moins de 7% du produit intérieur brut (appelé ensuite - PIB) jusqu'à la part de 10,8% de PIB en 2010<sup>1</sup>.

Un progrès récent important c'est le fait qu'une série d'options fondamentales dans la politique de financement des autorités locales sont débattues explicitement, en se dessinant la possibilité de prendre une décision qui inclura le consensus social. Ces options fondamentales ont en vue des objectifs qui ne peuvent pas être atteints simultanément, mais qui nécessitent un compromis raisonnable et négocié, comme par exemple:

- L'autonomie financière étendue de l'UAT versus une balance horizontale; des règles d'allocation stable et prévisible versus la flexibilité nécessaire à l'adoption des réalités économiques changeantes;
- La subsidiarité stricte versus l'allocation des compétences par niveaux d'APL d'après les critères d'efficacité.

Seulement une évolution graduelle vers un consensus social sur ces dimensions peut garantir la stabilité du système des finances locales à long terme. Ainsi, tout vers quoi on tend couramment n'est seulement un résultat de moment, c'est l'accomplissement des objectifs à long et moyen terme, la décentralisation financière, la liberté dans la gestion des ressources financières propres – une grande partie de laquelle revient aux ressources venues de l'autofinancement représentent des objectifs vers lesquels tendent les membres de la société et les représentants OAPL. Cependant, comme nous avons mentionné antérieurement, il est nécessaire une échange dans la pensée des acteurs impliqués directement ou indirectement dans ce processus.

---

<sup>1</sup> La Stratégie Nationale de décentralisation, part I, p. II.

#### **4. Les facteurs décourageants qui stimulent des attitudes pessimistes envers la décentralisation financière de la République de Moldavie**

Actuellement, en République de Moldavie, nous sommes dans la présence des plusieurs facteurs qui gèrent des idées non-progressistes, stimulent des attitudes pessimistes envers la décentralisation financière. Le fractionnement exagéré du territoire en UAT avec un petit numéro d'habitants, avec peu d'agents économiques résidents, avec un petit numéro d'immeubles et la crise économique-financière générale du pays ne font que déterminer certains membres de la société de prendre attitude de réserve envers la réforme APL et celle des finances publiques locales. Ce fait ne contribue pas d'une manière favorable à la réforme des finances publiques locales et ne prouve pas l'efficacité de l'autonomie financière locale. Pour avoir des résultats et en profiter, il est nécessaire la consolidation des conditions stipulées par la loi et l'implication de tous dans la mesure admise par la loi.

L'autonomie financière limitée concernant les impôts et les taxes locaux, le potentiel fiscal insuffisant, le manque des incitations d'élargissement d'une base fiscale, ceux sont uns des facteurs nommés par la Stratégie susmentionnée. La présence de ces facteurs même dans le texte de la Stratégie devrait nous apporter aujourd'hui ou au moins le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'efficacité de l'administration de l'impôt immobilier en République de Moldavie. De telles propositions ont été faites par ceux qui ont été impliqués dans le processus de décentralisation et par les représentants du milieu académique. L'UAT de République de Moldavie dispose d'une base fiscale insuffisante, les économies locales se confrontent avec l'incapacité de générer des revenus dans le volume nécessaire. Les revenus limités ne permettent pas la responsabilisation des autorités APL devant les collectivités locales des contribuables. L'APL ne dispose pas de propres sources de revenu importantes et, en conséquence, ne peut pas décider et résoudre indépendamment nombreuses problèmes apparus. Les impôts et les taxes locales courantes génèrent de petits montants, qui représentent un pourcent réduit des budgets locaux – moins de 15% du budget local. En plus, les autorités APL ont une capacité limitée de : (i) modifier les niveaux ou la base des impôts et des taxes locaux prévus par le Code fiscal ; (ii) réévaluer périodiquement la propriété immobilière ; (iii) établir des facilités fiscales propres aux impôts et taxes locales.

La dépendance budgétaire de chaque de l'administration publique devant celui immédiatement supérieur est générée de : (i) l'insuffisance des revenus propres de l'APL ; (ii) le déséquilibre vertical causé par la disparité entre la distribution des responsabilités et des sources de revenu entre les niveaux de

l'administration (section I – La décentralisation des services et des compétences); et (iii) certaines pratiques héritées d'inclure les budgets APL du premier niveau dans les budgets APL du deuxième niveau, fait qui a en tant qu'effet l'intervention excessive de l'autorité centrale et, parfois, du niveau de district dans la gestion des ressources financières locales propres. Par conséquent, des relations non-officielles de subordination sont créées, qui ne sont pas stipulées dans la législation en vigueur, mais qui persiste en pratique.

La stratégie appelle encore un facteur décourageant dans le sens de l'autonomie financière – l'érosion de la base fiscale par l'assignation par la loi de nombreuses facilités et incitations. Ce fait mène vers la constriction de la base fiscale, à la réduction des propres revenus de l'APL et à la réduction d'équité fiscale par la favorisation de certains agents économiques ou catégories sociales. Les autorités locales ne disposent pas de droits et de forces réels pour influencer les contribuables pour assurer l'opportunité et la plénitude du paiement des impôts et des taxes locaux. Ainsi, de la perspective de l'impôt immobilier, comme il est réglé couramment en République de Moldavie, OAPL sont vraiment limitées de la liberté d'établir, déterminer les taux de l'impôt immobilier, le Code fiscal impose un taux maximum de celui-ci qui ne peut pas être dépassé par OAPL. Comme on a mentionné antérieurement, la fragmentation territoriale excessive a et des autres conséquences envers les autorités de l'APL et leur fonctionnement<sup>1</sup>. La base fiscale et les revenus collectés sur le territoire d'une localité sont insuffisants pour maintenir un appareil administratif qui pourrait assurer les services publics. Il est à mentionner le fait que le niveau optimal de décentralisation varie d'un Etat à un autre<sup>2</sup>, la totalité des facteurs qui exercent un impact direct ou indirect envers l'efficacité des règlements fiscaux, ayant des configurations différentes dans chaque Etat. Notamment de ces motifs, il y a, dans le cas de l'impôt immobilier aussi, des multiples facteurs qui peuvent influencer OAPL en établissant le taux d'imposition, de certaines règles supplémentaires applicables à la collection de l'impôt immobilier, y compris des facilités et des incitations. Actuellement, les possibles exemptions et facilités sont établies exprès par le Code Fiscal, les pertes générées par interférence d'APC ne sont pas compensées à APL.

---

<sup>1</sup> La Stratégie Nationale de décentralisation, partie 1, point II;

<sup>2</sup> Bird, R., Vaillancourt, Fr., „Décentralisation financière et pays en développement: concepts, mesure et évaluation”, *Working Paper, University of Toronto*, 1997, p. 18 // <http://www.erudit.org/revue/ae/1998/v74/n3/602266ar.pdf>;

## **5. Quelques principes qui peuvent déterminer l'augmentation des revenus propres de l'APL**

Parmi les principes qui suivent à être respectés dans le processus de décentralisation de la perspective financière, c'est le principe conformément auquel le système financier doit stimuler le propre effort fiscal. Donc, une modification dans le sens de l'élargissement des attributions d'OAPL vis-à-vis de l'administration de l'impôt immobilier, pourrait mener l'impôt immobilier à devenir une de source de revenu important de l'UAT dans notre pays. Une telle perspective, sûrement, pourrait être vue comme une prémisse de l'effort fiscal mérité par toute la communauté locale.

L'amélioration du système actuel des finances publiques locales suit à être réalisée d'une manière qu'on assure l'autonomie financière de l'APL, avec le maintien de la discipline financière, la maximisation de l'efficacité et l'assurance de l'équité dans l'allocation des ressources. Ou, l'attribution de la liberté d'assignation du taux de l'impôt immobilier, des exemptions et des facilités du paiement de l'impôt immobilier ne doivent pas être effectuées que dans les limites du cadre de compétence de l'OAPL et dans le bénéfice des membres de la communauté locale. De l'autre côté, les membres de la communauté locale doivent partager l'idée que l'impôt sur les biens immobiliers est une de sources dont on peut investir des ressources financières dans certains services locaux, qui seront à leur tour rendus à leur bénéfice et qui pourront augmenter en tant que rendement pour atteindre un meilleur niveau de vie. Bien sûr que l'impôt immobilier, même avec les modifications que nous considérons optimales, ne peut pas assurer cette augmentation générale au niveau locale, mais il peut être une des sources principales de revenus qui peuvent mettre les bases d'une augmentation et d'une discipline financière locale.

Nous mentionnons que la révision du cadre légal et normatif existant est importante pour déterminer l'augmentation des revenus propres de l'APL, pour stimuler la collection propre et de consolider l'autonomie locale. Il est nécessaire la révision du système existant de taxes et des impôts, d'une manière que les montants encaissés correspondent aux responsabilités et réduisent la sur-régulation du centre de l'administration des revenus locaux. Nous considérons aussi qu'il est opportun l'identification et l'introduction des nouvelles sources de revenus locaux, de certains taux supplémentaires aux ceux existants ou l'assignation du droit d'offrir des facilités fiscales locales.

## **6. Les critères principaux pour la détermination des nouvelles taxes locales**

Les critères principaux pour la détermination des nouvelles taxes locales sont les suivants : les revenus soient significatives et visibles, qu'elles couvrent une large base d'imposition, qu'elles soient stables et peu affectées par les cycles économiques, prévisibles, qu'elles soient payées par les habitants et qu'elles ne puissent pas être exportées (mises sur les épaules des habitants des autres localités), les coûts administratifs soient petits et soient acceptés par la population. Il est important que les revenus locaux accroissent le degré de responsabilisation des autorités locales, c'est pourquoi le taux d'imposition doit être décidé au niveau local. Les nouveaux impôts locaux doivent être définis par la législation nationale. Il est important que la décision d'introduire des nouveaux impôts et taxes locaux ou des facilités fiscales soit laissée au conseil local, mais l'estimation du nécessaire du transfert de balance soit faite en fonction de la capacité fiscale de la localité et non en fonction des revenus collectés.

La stratégie nationale de décentralisation est le principal document de politiques dans le domaine de l'administration publique locale qui détermine les mécanismes nationaux dans le domaine de la décentralisation et de l'assurance d'une autonomie locale authentique pour les autorités de l'administration publique locale. Elle établit des objectifs, des tâches à moyen terme (3-5 années) pour mettre en œuvre la priorité de la décentralisation du pouvoir et de l'assurance de l'autonomie locale, en correspondance avec les principes de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale (appelée ensuite – la Charte Européenne), qui a été ratifié par la République de Moldavie le 16 juillet 1997. Le concept et les objectifs de la politique de décentralisation correspondent avec les expériences des pays européens, avec l'aspiration d'intégration européenne et les accords bilatéraux République de Moldavie – Union Européenne.

A la fin de 2013, le Parlement, par l'adoption de la politique fiscale pour 2014, a empêché la transposition en réalité de ce qu'a été adopté antérieurement. Par le fait que l'annulation d'une série de taxes locales et en imposant le plafond stricte des taux des taxes locales, le Parlement a créé une situation confuse dans les processus de décentralisation de l'autonomie financière dans les unités administratives locales. D'un côté, la période de formation du cadre légal d'implémentation de la stratégie de décentralisation administrative a fini, mais de l'autre côté, à la fois avec l'accomplissement des modifications de la législation qui définissent le système budgétaire – fiscal, le système des budgets locaux a été restreint. La République de Moldavie peut approcher de l'Union

Européenne seulement dans les conditions, quand la hiérarchie centralisée des structures d'état peut être remplacée par des structures décentralisées, transparentes et dynamiques, mais la stabilité doit être assurée par la non-intervention permanente à la législation financière<sup>1</sup>.

Grâce au fait que les municipes de Chisinau et de Balti sont placés dans les conditions spéciales (plus favorables que dans les zones rurales), il faut élaborer pour cela des critères spéciaux de l'autonomie financière, y compris de décentralisation et de déconcentration économique. Dans ces localités, la plupart des employés viennent des zones rurales. Cependant, une grande partie du volume du commerce est assuré par les acheteurs des zones rurales, mais entre 45-55% de la circulation routière constitue des unités qui ne sont pas enregistrées dans ces deux municipes. La liberté autonome d'adoption des décisions des administrations publiques locales formera lors de quelques années un environnement réel concurrentiel. Dans ce contexte, les plafonds des taxes locales doivent en général être annulés<sup>2</sup>. Bien sûr qu'il s'agit d'une suggestion qui vise l'exclusion du plafond vis-à-vis des autres taxes et impôts de catégorie locale et non seulement de l'impôt immobilier. Nous confirmons la nécessité d'exclure le plafond maximum établi par la loi pour l'impôt immobilier en ce qui concerne d'autres impôts et taxes locales, c'est un sujet à part.

Il est très important que les administrations locales forment indépendamment les politiques et les stratégies d'établissement des niveaux des taxes locales. Comme nous avons déjà mentionné, le niveau optimal de décentralisation diffère d'une localité à une autre. Ou, ce qui peut être utile pour une localité ne peut pas être appliqué pour les autres. Cela dépend de plusieurs facteurs et conditions, y compris géographiques, économiques, sociaux, etc. Dans ce sens, l'APL fera preuve d'une politique d'administration flexible de la localité, démontrera un vrai art de la gestion des processus administratifs des localités, celle obtiendra des résultats réussis dans le développement de la localité.

Notre conclusion c'est que les autorités de l'administration publique locale disposent d'autonomie financière limitée et de potentiel fiscal limité. Les budgets des autorités de l'administration publique de niveau inférieur dépendent de celles de niveau immédiatement supérieur. Le système des transferts est inefficace, imprévisible, sans transparence et offre peu d'incitations pour la responsabilité fiscale. Pour que l'impôt immobilier puisse contribuer à l'institution d'une vraie autonomie financière, il faut qu'il soit éliminé le plafond maximum des impôts immobiliers stipulé par l'alinéa 1, l'article 280 du Code

---

<sup>1</sup> <http://www.costandachi.eu/?p=888>;

<sup>2</sup> Ibidem;

Fiscal (0,3% de la base imposable des biens immobiliers). Conformément à l'article 6, alinéa (6) du Code Fiscal, l'impôt sur les biens immobiliers fait partie de la catégorie des impôts et des taxes locales. Même si c'est un impôt de catégorie locale, l'administration publique locale est limitée dans toute action qui consistera dans l'augmentation de l'impôt immobilier dessus le taux maximum stipulé par CFRM. Dans ce sens, la Cour Constitutionnelle, par le point 106 de la Décision no. 2 de 28 janvier 2014 pour le contrôle de la constitutionnalité de certaines dispositions fiscales sur les taxes locales (Saisine no. 2a/2014) a statué que « *en rapportant l'article 132 à l'article 109 de la Constitution, qui garantit le principe de l'autonomie locale, ... la loi couvrira les critères de détermination des taxes locales par la délégation de la compétence aux autorités publiques d'établir le montant direct, en considérant les principes et les critères établis par le législateur.* Nous croyons que même si la loi stipule que : *Le taux concret de l'impôt immobilier représente le taux ad valorem en pourcentage de la base imposable des biens immobiliers, établie par l'autorité représentative de l'administration publique locale à l'adoption du budget de l'unité administrative – territoriale respective* (article 276, p. 6), toutefois la possibilité d'agir avec ce taux concret est limitée par l'état, ce que contrevient au principe de l'autonomie locale sous l'aspect financier et à la nature juridique de l'impôt de la catégorie de ceux locaux.

Dans le même sens nous mentionnons que les autorités publiques locales devraient disposer de la possibilité d'appliquer différemment l'impôt immobilier à partir du deuxième bien immobilier, détenu d'une et de la même personne si la superficie cumulée de ceux-ci dépasse 150 mètres carrés, par exemple. Il serait opportun ainsi l'augmentation avec 15% de l'impôt sur les biens immobiliers appliquée à partir du deuxième bien immobilier détenu par le même propriétaire dans les conditions du dépassement de la superficie établie par la loi ; avec 25% appliquée à partir du troisième bien immobilier avec taux plus grands à partir du 150 mètre carré, même s'il s'agit de la possession d'un seul immeuble. Ces dispositions visent les logements. Il serait bien aussi d'établir des taux différenciés de l'impôt immobilier en fonction des superficies imposables en ce qui concerne aussi les terrains et les autres biens qui génèrent l'obligation de paiement de celui-ci. De telles possibilités augmentent les opportunités financières de l'APL. Nous mentionnons que dans des états comme Roumanie, de telles règles applicables à l'impôt immobilier ont été annulées, la nouvelle règle visant l'imposition différenciée des impôts utilisés dans des buts commerciaux. Nous citerons ici que République de Moldavie se trouve à une étape différente de développement et d'implémentation de l'autonomie financière, c'est pourquoi de telles règles sont bienvenues. Nous avons en vue

aussi celles qui visent l'imposition différente des biens utilisés dans des buts commerciaux.

L'impôt immobilier devrait être administré totalement par l'APL en vertu de sa nature d'impôt local, à l'exception de l'établissement du plafond minimum par l'état. Cette administration doit inclure principalement l'offre des facilités et des exemptions sur le paiement de cet impôt par les possesseurs des biens immobiliers, parce que notamment les organes APL et ses fonctionnaires connaissent le mieux la situation du territoire et les nécessités réelles d'institution des exemptions du paiement de l'impôt immobilier réglé par l'article 283 de CFRM. Les exemptions, aujourd'hui, sont établies par la loi, par les autorités centrales et ne sont pas compensées par les autorités locales.

Comme on le sait, les dispositions de la législation fiscale sur les impôts sur les biens immobiliers ont été conçus et mis en œuvre jusqu'à la réforme dans le domaine des mécanismes des transferts des budgets locaux, c'est-à-dire le début du processus de consolidation de l'autonomie financière de l'APL. Respectivement, les exemptions d'impôt (l'article 283 du Code Fiscal) diminuent les revenus des budgets APL. Conformément aux exemples concrets, une localité rurale perdrait environ 40.000 lei annuellement. Ces pertes causées par l'exercice de *certaines fonctions d'état de protection de certaines catégories de personnes*, seraient compensées par APL du budget d'état<sup>1</sup>.

Pendant, la réforme concernant la matière de l'impôt immobilier en tant que source importante des revenus locaux devrait commencer par l'accélération de la procédure d'estimation des biens immobiliers. Les engagements de l'état dans ce domaine n'ont pas été accomplis complètement, particulièrement dans le secteur rural. Par exemple, on collecte actuellement dans une localité rurale avec un mille de maisons environs 10.000 lei (c'est-à-dire de 5 lei jusqu'à 16 lei per maison). A la fois, dans une ville de taille moyenne, où des procédures d'estimation ont été faites, les revenus ont augmenté de 89.000 lei initialement, jusqu'à 600.000 lei en présent. Plus que cela, en conformité avec la législation fiscale (article 279 du Code Fiscal), la réévaluation des biens immobiliers devra être réalisée par l'état une fois à 3 ans, même si l'estimation initiale n'a pas été finie<sup>2</sup>.

Conformément aux règlements en vigueur sur notre territoire en matière d'impôt immobilier, le directeur exécutif CAL%, Viorel Furdui, a mentionné que « L'impôt sur l'immeuble, dans la plupart des pays de l'Union Européenne avec un système d'administration publique locale développé et consolidé, représente une des sources principales des budgets locaux. Mais, en République

---

<sup>1</sup> <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=2397>;

<sup>2</sup> Ibidem;

de Moldavie, c'est insignifiant et absolument sans importance. De l'autre côté, cette source de revenu, ayant un grand potentiel de croître, conformément aux études, ne peut pas être utilisée efficacement»<sup>1</sup>.

## **7. Conclusion**

En conclusion on peut mentionner que les autorités de l'administration publique locale République de Moldavie dispose d'autonomie financière limitée et de potentiel fiscal limité. Les budgets des autorités de l'administration publique de niveau inférieur dépendent de celles de niveau immédiatement supérieur. Le système des transferts est inefficace, imprévisible, sans transparence et offre peu d'incitations pour la responsabilité fiscale. Pour que l'impôt immobilier puisse contribuer à l'institution d'une vraie autonomie financière, il faut qu'on fasse les modifications proposées plus haut. Dans telles conditions, leur harmonisation réussie avec la décentralisation de l'impôt immobilier peut conférer vraiment à l'Etat une des plus importantes sources de revenus locaux.

### **Bibliographie :**

#### **Les actes normatifs internationaux :**

1. La Charte Européenne de l'Autonomie locale, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985. Ratifiée par la Décision du Parlement de République de Moldavie no. 1253-XIII de 16.07.97 ;
2. La déclaration universelle sur l'autonomie locale, adoptée par le 27<sup>ième</sup> Congrès Mondial de l'Union Internationale des Autorités Locales, Rio de Janiero, 1985.

#### **Les actes normatifs internes :**

3. La Constitution de République de Moldavie. Dans le Moniteur Officiel de République de Moldavie, le 18.08.1994, no. 1 ;
4. Le Code Fiscal de République de Moldavie, la loi no. 1163-XIII de 24.04.1997// <http://www.lex.md/fisc/codfiscaltxtro.htm#TITLUL I> ;
5. La Loi sur l'approbation de la Stratégie nationale de décentralisation et du Plan d'actions sur l'implémentation de la Stratégie nationale de décentralisation pour les années 2012-2015 no. 68 de 5.04.2012. Dans le Moniteur Officiel de République de Moldavie, le 13.07.2012, no. 143-148/465 ;
6. La Loi sur les finances publiques locales no. 397 de 16.10.2003. Dans le Moniteur Officiel de République de Moldavie, le 19.12.2003, no. 248-253 ;
7. La décision du Gouvernement de République de Moldavie no. 573 de 06.08.2013. « La stratégie de développement de la gestion des finances publiques 2013-2020 ».

---

<sup>1</sup> <http://calm.md/libview.php?l=r&idc=66&id=2397>;

Dans le Moniteur Officiel de République de Moldavie, le 09.08.2013, no. 173-176, article no. 669 ;

**D'autres sources :**

8. Manole Tatiana, La décentralisation et l'autonomie financière locale – l'opportunité pour les unités administratives-territoriales de République de Moldavie , Chişinău. Editura Epigraf, 2003, 239 p.;
9. Bird, R., Vaillancourt, Fr., „Décentralisation financière et pays en développement: concepts, mesure et evaluation”, *Working Paper, University of Toronto*, 1997. p. 18 // <http://www.erudit.org/revue/ae/1998/v74/n3/602266ar.pdf>;
10. <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=66&id=2397>

# L'IMPACT DU CONTROLE ADMINISTRATIF SUR L'AUTONOMIE LOCALE

**Vlad Dan OANEA**

Avocat, PhD, École Nationale des Sciences Politiques et Administratives,  
Bucarest, Roumanie  
Email : av\_oaneavlad@yahoo.com

## **Abstract :**

*Public administration is in a continuous dynamic influence of regionalization and Europeanization, increasing local autonomy (generic term used to define or highlight modernization of public administration). These issues lead to a definition of the duties of central and local administration, the appearance of new institutions and new activities. Increasing powers for local administration leads to a need to take responsibility to perform the duties, and amplifying granular control over administrative activity. At the same time, takes shape a development of administrative control exercised by EU institutions, both the administrative activities of the member states, but also within some non-member states.*

**Key words:** *local autonomy, public administration, administrative control, judicial review*

## **1. Notion**

L'administration publique se présente comme un ensemble systématique des organisations structurées selon des compétences spécifiques, soient-elles matérielles ou territoriales et est gérée par le Gouvernement de la Roumanie, suivant les prescriptions de l'article 102, paragraphe 1 et de la IIème thèse<sup>1</sup>, et cet ensemble fonctionne pour un « bon gouvernement ». Un rôle important à l'intérieur de ce concept est représenté par le contrôle des activités administratives.

Le rôle et la nécessité du contrôle administratif sont des aspects explorés autant en doctrine qu'en pratique, pendant que le but du contrôle administratif est celui d'accomplir les besoins d'une bonne administration et partiellement, les besoins d'un Etat de Droit, lorsque le concept d'Etat de Droit est bien plus complexe. C'est pour cela qu'on va cibler notre discussion sur L'Etat de Droit.

---

<sup>1</sup>Selon l'article 102, paragraphe 1 de la Constitution de la Roumanie « Le Gouvernement, selon le programme ou le gouvernement accepté par le Parlement, doit mener à bien la politique intérieure et extérieure de l'état *et appliquer un contrôle général sur le travail de l'administration publique.* »

L'activité de l'administration publique a été toujours contrôlée, même depuis l'antiquité, de manière que jusqu'à nos jours ce contrôle a subi plusieurs transformations et a généré divers résultats.

On peut exemplifier les moyens du contrôle administratif de la Perse antique, où les ministres du roi Darius ont déroulé une activité de contrôle laborieuse sur l'entier territoire de l'empire. En même temps, le modèle du contrôle administratif de l'empire Roman constitue un autre exemple d'efficiency en domaine.

Plus tard, au Moyen Age, on peut observer des activités de contrôle administratif se dérouler partout à l'intérieur de l'Empire du Roi Charlemagne, aussi que la structure de l'administration et le contrôle des documents administratifs à l'intérieur de l'Empire Romain Germanique ou de l'Empire Habsbourg.

Le contrôle<sup>1</sup> évoque une activité de contrôle de la conformité d'une certaine activité avec certaines valeurs, généralement celles vouées aux règles de droit.

Le contrôle administratif représente le moyen de vérifier la légalité des décisions et activités à l'intérieur des corps de l'administration publique, en réfléchissant en même temps les traits de l'appareil bureaucratique et du système politique et juridique de chaque état<sup>2</sup>.

Vu que la principale forme d'activité de l'administration publique est l'acte administratif, quoiqu'il ne soit pas le seul, le contrôle vise premièrement la légalité et la solidité des documents administratifs.

Le but du contrôle administratif est un par lequel on cherche acquérir le respect pour le principe des activités d'administration publique légales, apporter une contribution à la perfectibilité des activités administratives, de manière que celles-ci correspondent aux besoins sociaux et au concept de bon gouvernement.

## **2. Classification**

Les formes de contrôle sont classifiées selon une série des critères objectifs ou subjectifs. Ces critères de classification que nous discuterons sont:

- A.** La nature de l'autorité ou du corps qui effectue le contrôle;
- B.** L'objectif poursuivi par l'intermédiaire de l'activité de contrôle;
- C.** La procédure applicable;
- D.** Les effets du contrôle.

---

<sup>1</sup> Virginia Verdinas, *Droit administratif*, Maison d'Éditions Universul Juridic, page 144)

<sup>2</sup> I. Alexandru, *Traité d'administration publique*, Bucharest, Maison d'Éditions Universul Juridic, 2008, p. 635

A. Selon l'institution qui effectue le contrôle, on peut distinguer entre les suivantes formes de contrôle: le contrôle parlementaire, le contrôle administratif, le contrôle judiciaire, le contrôle effectué par des autorités (La Cour Constitutionnelle, L'avocat du Peuple).

Le contrôle parlementaire se réalise directement par le Parlement ou par l'intermédiaire des autorités publiques qui sont dépendantes du Parlement. Certains auteurs appellent le contrôle parlementaire le contrôle politique<sup>1</sup>, parce que ceci est accompli par les représentatives des tenants du pouvoir (le peuple).

Le contrôle administratif<sup>2</sup> est accompli « par l'administration sur soi-même ».

Le contrôle administratif peut être: interne ou externe.

Le contrôle interne est accompli par des personnes à l'intérieur du corps administratif contrôlé, tandis que le contrôle externe est réalisé par des corps ou des fonctionnaires externes.

Il y a des auteurs<sup>3</sup> qui classifient le contrôle administratif externe en: 1. Contrôle hiérarchique; 2. Contrôle de surveillance générale; 3. Contrôle de tutelle administrative; 4. Contrôle spécialisé.

D'autres<sup>4</sup> classifient le contrôle externe en plusieurs catégories, comme: 1. Le contrôle contentieux, accompli par des corps administratifs à des attributions juridictionnelles; 2. Le contrôle non-contentieux, accompli par le corps hiérarchique et des corps spécialisés de l'administration d'Etat; 3. Le contrôle général, qui vise l'entière activité du corps contrôlé et 4. Le contrôle spécialisé, qui vise une activité déterminée et délimitée de l'activité déroulée par le corps juridictionnel.

Le contrôle externe peut être déclenché à la demande du corps de contrôle, à la suggestion d'un sujet de Droit ou de l'office.

Le contrôle judiciaire représente le contrôle externe accompli par les instances judiciaires selon les dispositions de la Loi 554/2004 sur le contentieux administratif et selon les dispositions des lois spéciales, et peut être déclenché à la suggestion d'un sujet de Droit, ou à la demande du corps de contrôle. L'instance judiciaire n'a pas la capacité de s'aviser d'office.

Il y a aussi le contrôle réalisé par d'autres autorités dont on mentionne le contrôle de constitutionnalité des ordonnances gouvernementales, réalisé par la

---

<sup>1</sup> M. Orlov, *Cours de contentieux administratif*, Chişinău, 2009, p. 53

<sup>2</sup> A. Iorgovan, *Traité de droit administratif*, vol II, Bucureşti, Maison d'Editions All Beck, 2005, p.480

<sup>3</sup> idem

<sup>4</sup> Virginia Verdinaş, *Droit administratif*, Maison d'Editions Universul Juridic, 2014, p. 148

Cour Constitutionnelle, en vertu des dispositions de la Constitution<sup>1</sup> et de la Loi 47/1992<sup>2</sup>, le contrôle réalisé par L'avocat du Peuple, selon les dispositions de la loi 35/1997 et pas dernièrement les Parquets à l'intérieur du Ministère Public, en vertu de la loi 303/2004.

Selon les attributions et les compétences spécifiques de l'Avocat du Peuple et des Parquets, lorsqu'on constate des violations des droits, des libertés et des intérêts légitimes, suivant l'existence d'un acte administratif, les instances judiciaires compétentes peuvent intervenir, donc elle peuvent déclencher la procédure contentieuse.

**B.** Selon l'objectif poursuivi par l'intermédiaire de l'activité de contrôle, on peut distinguer entre le contrôle général et le contrôle spécialisé.

De la manière qu'on a montrée lors de l'analyse du contrôle externe, le contrôle général vise l'entière activité du corps administratif tandis que le contrôle spécialisé vise une activité déterminée et délimitée du corps administratif.

Selon le critère représenté par le régime procédural applicable, on peut distinguer entre: 1. Le contrôle contentieux accompli par des instances judiciaires et la Cour Constitutionnelle, seulement en ce qui regarde les ordonnances d'urgence du gouvernement et 2. Le contrôle non-contentieux ou on compte le contrôle parlementaire traditionnel, le contrôle administratif hiérarchique et quelques formes de contrôle administratif spécialisé.

### **3. Le contrôle administratif non-contentieux**

Le contrôle<sup>3</sup> administratif non-contentieux est une forme de contrôle administratif qui est accompli par un fonctionnaire supérieur à un autre fonctionnaire inférieur ou par les sous-divisions d'un corps administratif supérieur à d'autres divisions subordonnés.

Le control non-contentieux peut être externe, interne, hiérarchique, général ou spécialisé.

**3.1** Le contrôle administratif interne a pour objet de vérifier la légalité des activités déroulées par le corps administratif et est accompli par des fonctionnaires qui détiennent des attributions de contrôle sur des fonctionnaires qui appartiennent au même corps administratif. La forme de contrôle administratif interne est caractérisée par le fait qu'autant celui qui contrôle que celui dont l'activité est contrôlée font partie du même corps administratif.

---

<sup>1</sup> Article 142, paragraphe la Constitution de la Roumanie: "La Cour Constitutionnelle est le garant de la suprématie de la Constitution)"

<sup>2</sup> Article 2, paragraphe 1 de la loi 47-1992: "La Cour Constitutionnelle assure le contrôle de constitutionnalité des lois, des traités internationaux, des réglementations du Parlement et des ordonnances du Gouvernement)"

<sup>3</sup> A. Iorgovan, Traité de droit administratif, vol II, București, Editura All Beck, 2005, p.480

Le contrôle peut être général ou spécialisé. Le contrôle spécialisé représente généralement le contrôle financière préventif.

**3.2** Le contrôle administratif hiérarchique est le contrôle accompli par des corps hiérarchiques supérieurs sur l'activité des corps administratifs inférieurs et subordonnés. Le rapport de subordination est une condition *sine qua non* pour l'existence et l'exercice du contrôle administratif hiérarchique. Sans l'existence de ce rapport, on ne peut pas discuter d'un contrôle hiérarchique.

Le droit de contrôle hiérarchique n'est pas prévu par la loi de manière expresse, ce qui signifie que ce type de contrôle peut être réalisé à tout instant, après la suggestion d'un sujet de Droit ou de l'office.

Le contrôle hiérarchique peut être un contrôle général ou spécial, et il peut viser autant des actes matériels que des actes juridiques qui ont pour but le contrôle de la légalité des activités déroulées par le corps administratif.

Dans la littérature de spécialité<sup>1</sup>, le contrat hiérarchique a été classifié comme contrôle hiérarchique antérieur, simultané ou postérieur à l'activité contrôlée.

**3.3** Le contrôle administratif spécialisé est réalisé par des corps administratifs qui ont des attributions et des compétences matérielles spéciales de contrôle dans des domaines rigoureusement établies par la loi, des corps qui ont été fondés par la loi ou suivant des décisions gouvernementales.

Ces corps administratifs ont des diverses dénominations, comme inspectorat, département, autorité, direction, garde, service, office, etc. Ces corps de contrôle réalisent des contrôles de spécialité sur les services administrés mais aussi sur l'administration. Des documents sont issus suivant le contrôle et ils peuvent être contestés devant les instances judiciaires. Il y en a qui n'ont pas comme seule attribution le contrôle administratif. Sauf cette responsabilité, ils ont des attributions étroitement liés, comme fournir des travaux, émettre des licences, réaliser des recherches ou expertises, etc.

Le contrôle administratif spécialisé peut être réalisé par office ou suivant la suggestion d'un sujet de Droit.

#### **4. Le contrôle administratif juridictionnel**

En 2003 on a introduit dans la Constitution de la Roumanie la notion de juridiction administrative<sup>2</sup> qui représente l'activité déroulée par les autorités publiques et les corps administratifs et par l'intermédiaire desquelles il est

---

<sup>1</sup> A. Iorgovan, op. cit.

<sup>2</sup> Article 21 paragraphe 4 de la Constitution de la Roumanie: « *Les juridictions administratives spéciales sont facultatives et gratuites.* »

possible de solutionner de litiges, en appliquant une procédure similaire à celle judiciaire, suivant laquelle on conclut à une solution motivée.

Il y a des auteurs<sup>1</sup> qui ont classifié la juridiction administrative selon l'autorité publique qui résout le litige. De cette manière on a identifié: la juridiction constitutionnelle, la juridiction judiciaire et la juridiction administrative.

La juridiction constitutionnelle est, comme on a déjà montré, réalisée par la Cour Constitutionnelle qui est la seule autorité<sup>2</sup> de juridiction constitutionnelle en Roumanie.

La juridiction judiciaire ou la justice est réalisé par la Haute Cour de Cassation et Justice et par les autres instances établies par la loi.

La Constitution de la Roumanie donne la qualité d'instance judiciaire au Conseil Supérieur de la Magistrature<sup>3</sup> dans le domaine de la responsabilité disciplinaire des juges et procureurs, selon la procédure établie par la loi organique.

La juridiction administrative est réalisée par l'intermédiaire des corps administratifs qui détiennent des compétences juridictionnelles.

L'activité de ces corps est finalisée par l'émission d'un document administratif juridictionnel.

Le document administratif juridictionnel en tel est un « *acte administratif typique, qui dans des cas rigoureusement établis par la loi et suivant une procédure basée sur le principe de l'Indépendance et de la contradictorialité, résout en force de vérité légale, des litiges issus pendant la réalisation de l'administration active d'état.* »<sup>4</sup>

L'acte administratif juridictionnel est défini par la loi 554/2004 comme être « *l'acte émis par une autorité administrative investie par loi organique, qui a des attributions de juridiction administrative spéciale.* »

L'acte administratif juridictionnel est caractérisé par une série de traits, dont on mentionne:

- a) Ceci est un acte administratif typique, car il est issu par une autorité administrative investie de cette prérogative;

---

<sup>1</sup> Verginia Verdiņaș, *Droit administratif*, Maison d'Éditions Universul Juridic, 2014, p. 150

<sup>2</sup> Article 1 paragraphe 2 de la Loi 47/1992: « La Cour Constitutionnelle est l'unique juridiction constitutionnelle en Roumanie. »

<sup>3</sup> Article 134 paragraphe 2 de la Constitution de la Roumanie: « *Le Conseil Supérieur de la Magistrature accomplit le rôle d'instance judiciaire, par l'intermédiaire de ses départements, dans le domaine des attributions disciplinaires des juges et procureurs, suivant la procédure établie par la loi organique. Dans ces situations, le ministère de la justice, le président de la Haute Cour de Cassation et Justice et le procureur général du Parquet près la Haute Cour de Cassation et Justice n'ont pas le droit de vote.* »

<sup>4</sup> A. Iorgovan, *Traité de Droit administratif*, vol II, București, Maison d'Éditions All Beck, 2005, p.504

- b) Cet acte a un caractère exceptionnel, car il est issu dans des situations exceptionnelles et impérativement mentionné dans des normes juridique;
- c) Il est issu suivant la résolution d'un litige;
- d) Il est issu suivant des procédures établies par la loi;
- e) Le principe de la révocabilité de l'acte administratif n'est pas applicable;
- f) Cet acte peut être attaqué dans le contentieux administratif.

Les actes administratifs qui font l'objet d'une juridiction spéciale administrative peuvent être attaqués dans l'instance de contentieux administratif seulement si la personne intéressée renonce à la procédure administrative juridictionnelle, car les juridictions administratives spéciales sont facultatives. Ces actes administratifs peuvent être attaqués dans le contentieux administratif seulement si la procédure préalable est respectée.

De même, l'acte administratif juridictionnel pour lequel une voie d'attaque est prévue par la loi organique, peut aussi être directement attaqué dans le contentieux administratif si la part renonce à la voie administrative juridictionnelle d'attaque. Le terme où l'on peut attaquer l'acte juridictionnel administratif est de 15 jours dès sa communication. Il est obligatoire qu'il y ait une procédure préalable de solliciter à l'autorité publique émettrice ou à l'autorité hiérarchiquement supérieure de révoquer partiellement ou totalement l'acte, en terme de 30 jours dès la communication de l'acte.

Lorsque le part a soutenu la voie d'attaque contre l'acte administratif juridictionnel chez un autre corps administratif juridictionnel, il peut y renoncer pendant le temps destiné à la résolution, à condition que le corps administratif juridictionnel soit notifié sur l'abandon. L'abandon de la voie d'attaque doit être exprimé devant le corps juridictionnel.

Pendant les 15 jours suivant la notification du corps juridictionnel, le part peut notifier et investir l'instance de contentieux administratif.

On observe, donc, l'apparition des nouvelles formes de contrôle qui ont pour objet l'activité administrative déroulée par les corps de contrôle des institutions de l'Union Européenne, qui peuvent être caractérisés comme être des contrôles externes, spécialisés ou politiques.

Suivant les directives de l'article 148 paragraphe 2) « *Suivant l'adhésion, les prévisions des traités constitutives de l'Union Européenne, aussi que les autres réglementations communautaires à caractère obligatoire, sont prioritaires aux dispositions contraires des lois internes, pourvu que les*

*prévisions de l'acte d'adhésion soient respectées.* », suivant que le droit européen devienne un droit national.

Car les droits prévus par l'Union Européenne représentent les droits internes des états membres, il ne nous reste qu'a reconsidérer la classification des formes de contrôle administratif.

De cette manière, on peut envisager un contrôle administratif national et un contrôle européen (superpuissant), ou le premier est accompli par les corps de contrôle national (à l'intérieur de l'état membre de l'Union Européenne), et le deuxième est accompli par les corps de contrôle des institutions de l'Union Européenne.

Un aspect essentiel en ce qui concerne la réforme de l'administration en l'Europe de l'Ouest est le développement de l'autonomie locale qui, pour quelques états a l'intérieur de l'Union Européenne, représente un procès qui s'est produit des années avant l'apparition de l'Union, tandis que pour des autres il s'agit d'un processus qui vient de se produire et qui est souvent accompagné par tous les éléments d'innovation et difficulté caractéristiques.

L'autonomie locale est un des facteurs qui se retrouvent à la base de l'évolution des institutions européennes et a comme source d'inspiration le principe de subsidiarité. Ce principe est d'inspiration allemande et caractérise les relations entre l'administration centrale et les administrations locales.

La terminologie n'est pas unitaire pour ce qui est des législations des divers états. De cette manière, il y en a qui utilisent la terminologie de fédéralisation (Allemagne), tandis que d'autres utilisent les termes de régionalisations et région. Les normes juridiques sont différentes d'un état à l'autre, la régionalisation est statutaire par Constitution ou par des lois organiques, mais tous les états considèrent que l'autonomie locale doit être développée et multipliée.

## **5. Conclusions**

Le développement de l'autonomie locale a conduit à l'apparition de certaines autorités administratives autonomes face de celles centrales, et celles-ci sont dotées avec une série d'attributions qui ont pour but final l'émission des documents administratifs, soient-ils individuels ou normatifs.

Ces documents administratifs seront soumis au contrôle administratif, ce qui conduira à une complexité élevée du contrôle, suivant que le poids du contrôle externe et du celui spécialisé augmente aussi.

Ces réalités mèneront à l'apparition de nouvelles formes de contrôle administratif et au développement des formes de contrôle existantes, pour reconformer le fait que l'administration se trouve dans une phase continue d'instauration, tout comme les formes de contrôle administratif.

### **Bibliographie**

1. Apostol Tofan Dana, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice (*Pouvoir discrétionnaire et abus de pouvoir des autorités publiques*), Editura All Beck, București, 1999, ISBN [973-9435-78-5](#)
2. Apostol Dana Tofan, *Drept Administrativ (Droit Administratif)*, ediția a 3-a, Ed. CH Beck, București, 2015, ISBN 978-606-18-0370-5;
3. Alexandru Ioan, *Tratat de Administrație publică (Traité d'administration publique)*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, ISBN 978-973-127-080-7;
4. Bălan Emil, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, ISBN 978-973-115-269-1;
5. Cliza Marta Claudia, *Drept administrativ (Droit Administratif)*, Partea I, Ed. Universul Juridic, București, 2011-2012, ISBN 978-973-127-649-6;
6. Cliza Marta Claudia, *Drept administrativ (Droit Administratif)*, Partea a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011-2012, ISBN 978-973-127-769-1;
7. Foillard Philippe, *Droit Administratif, 3e edition*, ed. Larcier, Bruxelles, 2014, ISBN 978-2-35020-993-7;
8. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ (Traité de Droit administratif)*, Ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, vol. I ISBN 973-655-730-8;
9. Orlov Maria, *Curs de Contencios Administrativ*, Chișinău, 2009, ISBN 978-9975-106-32-0;
10. Vedinaș Verginia, *Drept administrativ - Ediția a V-a*, Editura Universul Juridic, București, 2009, ISBN 978-973-127-229-0
11. Virginia Vedinaș, *Drept administrativ (Droit Administratif)*, Ediția a VIII-a, Revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2014, ISBN 978-606-673-355-7; Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I și II, Editura All Beck, 2005, ISBN 973-655-729-4

**POLITIQUES PUBLIQUES DE DEVELOPPEMENT DES SERVICES  
D'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET D'ASSAINISSEMENT EN  
TERMES DE L'AUTONOMIE LOCALE EN REPUBLIQUE DE  
MOLDAVIE**

**Liliana BELECCIU**

Dr., maître de conf., Académie de Police “Stefan cel Mare”  
de M.A.I. de la République de Moldavie  
Email : lilianabelecciu@yahoo.com

**Abstrait**

*Les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement constituent une partie importante de la vie quotidienne de chacun de nous, leur développement ayant un impact direct sur le niveau de vie de la population.*

*Suite à la réforme mis en œuvre en 2000, les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement ont été décentralisés en Moldavie. Aujourd'hui, la compétence concernant la création, l'organisation et la gestion du service public d'approvisionnement en eau et d'assainissement appartient à l'administration publique locale.*

*La prestation de ces services se fait soit directement par l'autorité publique locale, soit par un sujet de droit privé, dont le service public a été transmis en gestion, conformément à la loi. Dans les deux cas, la réalisation du service public est sous le contrôle des autorités publiques.*

*Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en République de Moldavie a subi des transformations au cours des dernières décennies, parfois avec des répercussions négatives sur la qualité de la vie et la santé des utilisateurs. Ce qui explique pourquoi il faut une politique de redressement national de ce secteur en prenant les bonnes pratiques européennes.*

*La politique adoptée par la République de Moldavie à cet égard consiste à régionaliser les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qui sont actuellement fragmentées et dispersées. Le processus de régionalisation consiste à concentrer la gestion des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement vers un groupe de municipalités/villes dans une zone géographique particulière définie par un bassin hydrographique et/ou des limites (frontières) administratives (municipalités, villes, communes, districts) . Comme finalité, on vise à créer 3-5*

*grands opérateurs économiques qui peuvent fournir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, au niveau des normes de qualité et des prix abordables pour toute la population de la République de Moldavie.*

*La régionalisation est une bonne solution pour l'amélioration et l'efficacité des services d'eau et d'assainissement, seulement si elle sera comprise et légalement réglementée par la pratique européenne et l'administration publique locale saura comment appliquer correctement les outils modernes de gestion avec les services publics d'intérêt local.*

### **Abstract**

*In the water supply and sewerage sector from Republic of Moldova in recent decades have taken place changes, sometimes with a negative impact on the quality of life and health of users. For which reason, it requires a policy of national recovery of this sector by taking European good practices.*

*The policy adopted by Republic of Moldova in this regard consists in the regionalization of public services of water supply and sewerage, which are currently fragmented and dispersed. The regionalization process involves the management concentration of water supply and sewerage service to a group of municipalities/cities in a particular geographical area defined by a hydrographic basin or/and by administrative borders (municipalities, cities, communes, districts). As finality, it aims to create 3-5 large economic operators who can provide the service of water supply and sewerage at the standards of quality and affordable prices to the entire population of Republic of Moldova.*

*Regionalization is a good solution for the improvement and efficiency of water and sewerage services, only if this will be understood and legally regulated according to the European practice and the local public administration will know how to correctly apply the modern tools of management of local public services.*

**Keywords** - *decentralization, local autonomy, regionalization, regional operator, Service Agreement.*

### **Introduction**

Les besoins de l'homme pour satisfaire certains intérêts vitaux sont nombreux et en constante augmentation. L'État doit créer de nouveaux services pour répondre aux besoins des membres de la collectivité. Le développement de nouveaux services publics et la modernisation des ceux existants a été possible

par le progrès technique. Ainsi, le gouvernement moderne a à sa disposition des outils suffisants pour répondre aux besoins d'intérêt général de la population. À cette fin, l'État peut organiser la prestation directe par les entreprises d'État ou subordonnées à l'État, de certains services publics de première importance pour sa population, ou organise la prestation déléguée des services publics par le secteur privé.

En République de Moldavie, depuis 1991, les services d'utilité publique ont été décentralisés, et, aujourd'hui, sont mis en place par les autorités publiques locales. La prestation de ces services se fait soit directement par l'autorité publique locale, soit par un sujet de droit privé, dont le service public a été transmis en gestion, conformément à la loi. Dans les deux cas, la réalisation du service public est sous le contrôle des autorités publiques.

Les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement constituent une partie importante de la vie quotidienne de chacun de nous, leur développement ayant un impact direct sur le niveau de vie de la population.

Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en République de Moldavie a subi des transformations au cours des dernières décennies, parfois avec des répercussions négatives sur la qualité de la vie et la santé des utilisateurs. Ce qui explique pourquoi il faut une politique de redressement national de ce secteur en prenant les bonnes pratiques européennes.

## **1. Le développement de l'approvisionnement en eau et l'assainissement en Moldavie**

Le processus de décentralisation des services publics locaux dans notre pays a rencontré de nombreux obstacles et lacunes, tant au niveau de réglementation légale que d'ordre pratique. Par la loi No. 68/2012 a été approuvé la Stratégie nationale de décentralisation et le Plan d'action pour sa mise en œuvre, ont été reconnus les erreurs et ont été établis de nouvelles perspectives dans ce domaine.

*Les erreurs les plus graves sont „en République de Moldavie, la décentralisation de certains services publics et le transfert de certaines responsabilités/compétences n'a pas été mené en parallèle avec le transfert des ressources nécessaires à leur réalisation, ce qui a conduit à l'émergence de certains déséquilibres de financement prononcés. En conséquence, l'exercice de ces pouvoirs est difficile et parfois impossible pour les unités administratives territoriales petites ou avec des budgets potentiellement réduits. Cependant, il manque le mécanisme qui garantirait aux unités administratives territoriales*

*des ressources financières nécessaires à moyen et long terme pour la réalisation des responsabilités/compétences transférées par l'Etat*<sup>1</sup>.

Dans cette situation, se trouve aussi les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement, fournies par les entreprises municipales subordonnées aux autorités publiques (le plus souvent avec des capacités administratives réduites). En raison du manque des ressources financières et des capacités techniques et de gestion limitée, assurer l'accès à l'eau potable, l'assainissement et le traitement des eaux usées des localités est de mauvaise qualité, un fait reconnu dans les documents officiels de la République de Moldavie<sup>2</sup>.

Il faut mentionner que les services publics d'intérêt général sont organisés par les autorités de l'administration publique locale en vertu de la loi sur les services d'utilité publique Nr. 1402/2002. Au moment de l'adoption de cette loi dans la plupart des villes existaient déjà des services d'utilité publique comme: l'approvisionnement en eau, l'assainissement, le chauffage central, le transport public, etc., ces services étant livré dans la plupart des cas par les entreprises municipales. On a prouvé, cependant, que beaucoup de ces entreprises, organisés sur le modèle soviétique, ont été incapables de fonctionner dans des conditions d'économie de marché, ainsi les autorités publiques locales ont été contraintes de chercher des moyens (outils) alternatifs pour assurer la prestation continue et efficace des services publics locaux.

D'après les études menées au niveau des communautés locales on a révélé que, pour le bon fonctionnement des services d'eau et d'assainissement sont nécessaires des investissements financiers importants au niveau de la plupart des autorités publiques locales. En plus, au niveau des petites et moyennes communautés il n'y a pas assez de personnel spécialisé dans la fourniture/prestation de ces services et les autorités locales ne disposent pas de l'expérience nécessaire à la préparation des projets pour attirer les investissements dans le développement des services publics et leur infrastructure.

Il est indéniable le fait que le service public d'approvisionnement en eau et d'assainissement est d'une importance majeure pour les autorités locales. L'eau

---

<sup>1</sup> La Loi No 68 du 05.04.2012 pour l'approbation de la Stratégie nationale de décentralisation et le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale de décentralisation pour les années 2012–2015// publié dans le Journal Officiel de la République de Moldavie No. 143-148 du 13.07.2012.

<sup>2</sup> „La situation en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et l'assainissement des localités de la république est alarmante et dans l'impasse” – Le rapport d'audit dans le domaine de l'environnement de la Cour des comptes, République de Moldavie, Chisinau, 2012 //www.ccrm.md/public/hotariri/ro-H14rap.docx  
<sup>3</sup> La Loi des services publics des services communaux, No. 1402-XV du 24.10.2002// publié dans le Journal Officiel de la République de Moldavie No. 14-17 du 07.02.2003

est un des éléments primordiaux pour la vie en général, et pour l'existence humaine en particulier.

Partant de cet objectif, dans la République de Moldavie a été adopté la Loi-cadre sur le service public d'approvisionnement en eau et d'assainissement No. 303/2013<sup>1</sup>. Même si elle a été récemment adoptée, cette loi n'est pas bien harmonisée avec la législation européenne. Mais cela représente un bon départ et une chance de moderniser le fonctionnement de ces services.

Conformément à cette loi, le service public d'approvisionnement en eau et d'assainissement se compose de: "l'ensemble des activités d'utilité publique et d'intérêt économique et social généralement effectué pour la capture, le traitement, le transport, le stockage et la distribution d'eau potable ou technologique à tous les consommateurs sur le territoire d'une ou plusieurs localités, ainsi que pour le transport, l'épuration et l'évacuation des eaux usées" (art. 3 Loi Nr. 303/2013). Comme on le voit, cette définition apporte un nouvel élément, celui des services intercommunaux, c'est-à-dire les services organisés conjointement par plusieurs autorités locales.

La compétence sur la création, l'organisation et la gestion du service public d'approvisionnement en eau et d'assainissement appartient aux autorités de l'administration publique locale. En d'autres termes, les autorités locales sont responsables d'assurer le bon fonctionnement de ces services en permanence et être accessible à tous les membres de la communauté.

## **2. Régionalisation de l'approvisionnement public en eau et à l'assainissement**

Le cadre normatif dans ce domaine est continuellement modernisé. Par exemple, on a été adopté la Stratégie de la République de Moldavie d'approvisionnement en eau et d'assainissement (2014-2028)<sup>2</sup> et de nombreux autres politiques publiques de développement pour assurer la qualité des services publics mentionnés ci-dessus. Ceux contribuent implicitement à l'amélioration des politiques nationales, à l'harmonisation du cadre juridique avec les standards européens et avec l'acquis communautaire, ainsi qu'à l'exécution des obligations assumées par la République de Moldavie en signant l'Accord d'Association avec l'Union Européenne<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La loi sur le service public d'approvisionnement en eau et d'assainissement No. 303 du 13.12.2013// publié dans le Journal Officiel de la République de Moldova No. 60-65 du 14.09.2014.

<sup>2</sup> Stratégie d'approvisionnement en eau et d'assainissement (2014-2028), approuvée par la décision du Gouvernement No. 199 du 20.03.2014// publié dans le Journal Officiel de la République de Moldova No. 72-77 du 28.03.2014.

<sup>3</sup> Voir plus détaillé, <http://www.parlament.md/Actualitate/IntegrareUE/tabid/203/language/ro-RO/Default.aspx>

L'objectif général de la Stratégie, mentionnée ci-dessus, est d'assurer un accès progressif à l'eau potable et à l'assainissement adéquat pour toutes les localités de la République de Moldavie, contribuant ainsi au développement économique du pays, à l'amélioration de la santé, de la dignité et de la qualité de vie pour toute la population.

La politique adoptée par la République de Moldavie à cet égard consiste à régionaliser les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qui sont actuellement fragmentés et dispersés. La régionalisation consiste à concentrer les services fournis vers un groupe de municipalités/villes dans une certaine zone géographique définie par un bassin hydrographique et/ou des limites (frontières) administratives (municipalités, villes, communes, districts)<sup>1</sup>. La réalisation de ce processus conduira certainement à améliorer l'efficacité de l'infrastructure et des services locaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la qualité et les coûts abordables, à attirer les investissements, le développement de la stratégie de développement harmonieux des communautés locales à long terme, etc.

Pour les opérateurs (fournisseurs) des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la régionalisation signifie la réorganisation de deux ou plusieurs opérateurs locaux - habituellement municipaux - en un opérateur régional unique. Les conseils locaux ne tiendront pas un seul opérateur, qui opère au niveau de l'unité administrative territoriale respective, mais participeront à une société commerciale avec statut d'opérateur régional qui servira un certain nombre de villes et communautés participantes.<sup>2</sup> Dans ce cas, au lieu de quelques opérateurs (agents économiques) avec de petites affaires fonctionnera seulement un opérateur qui servira toutes les communautés associées.

Comme finalité, on vise à concentrer la gestion de ce service et ainsi que 3-5 grands opérateurs économiques peuvent fournir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, au niveau des standards de qualité et des prix abordables pour toute la population de la République de Moldavie.

Actuellement, environ 38 opérateurs fournissent le service d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les zones urbaines, organisés du point de vue juridique en sociétés par actions (avec capital social public) („Apa-canal Chisinau” S.A., „Servicii comunale Floresti” S.A., „Apa-canal Leova” S.A., „Apa-Termo Ceadir-Lunga” S.A., „Regia Apa-canal Orhei”

---

<sup>1</sup> Voir plus détaillé, [www.posmediu.ro/upload/pages/Ghid-Regionalizare.doc](http://www.posmediu.ro/upload/pages/Ghid-Regionalizare.doc)

<sup>2</sup> [www.posmediu.ro/upload/pages/Ghid-Regionalizare.doc](http://www.posmediu.ro/upload/pages/Ghid-Regionalizare.doc)

S.A., „Regia Apa-canal Soroca” S.A., „Amen-Ver Hincesti” S.A.) ou entreprises municipales créées par les autorités locales au niveau d’une communauté. Dans les zones rurales, ce service est assuré soit par les autorités publiques locales, sous la gestion directe, soit par les entreprises individuelles, les sociétés à responsabilité limitée ou les associations des consommateurs d'eau sous la gestion déléguée.

### **3. Modèle institutionnel de la régionalisation des services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement**

Du point de vue institutionnel, la régionalisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement doit être réalisée par les éléments suivants<sup>1</sup>:

1. *Les Associations pour le Développement Intercommunautaire (ADI)*<sup>2</sup>, qui, selon notre législateur représentent une structure de coopération avec la personnalité juridique de droit privé, créée par l'association de deux ou plusieurs unités administratives territoriales afin de réaliser en commun des projets de développement régional et de fournir en commun des services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement. L'association et la coopération des unités administratives territoriales en République de Moldavie est sous-développé. Dans ce contexte, nous espérons que l'étude des pratiques européennes nous aidera à développer la coopération intercommunale dans son vrai sens, qui sans doute renforcera l'efficacité et la qualité des services publics locaux.

2. *L'opérateur régional* est une société à capital social public, créée par tous ou par une partie des membres de l'association de développement intercommunautaire, auquel est attribué directement le contrat de délégation de

---

<sup>1</sup> Le Projet du Guide sur la régionalisation du service d'approvisionnement en eau et d'assainissement en République de Moldova// <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2541>

<sup>2</sup> Le droit d'association des unités administratives territoriales est stipulé dans l'art. 14 par.(2) lettre. j) de la Loi sur l'administration publique locale No. 436 du 28.12.2006, selon lequel, le conseil municipal décide, en vertu de la loi, l'association avec autres autorités de l'administration publique locale, y compris de l'étrangère, pour effectuer certains travaux et services d'intérêt public, pour promouvoir et protéger les intérêts des autorités de l'administration publique locale, ainsi que la collaboration avec des agents économiques et associations publiques du pays et de l'étranger afin de réaliser certaines actions ou activités d'intérêt commun. Comme on peut le voir, ces dispositions ont le caractère de principe, sans indiquer la forme concrète par laquelle il aurait été possible d'exercer le droit d'association au niveau local, national et même international. La nécessité de réglementer les moyens concrets d'exercice du droit d'association au niveau local et national s'impose surtout, y compris la détermination des structures associatives des autorités locales ou des unités administratives territoriales. Le projet de loi sur la modification de certains actes législatifs du 21 Janvier 2015.

Voir plus détaillé :

<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2518/language/ro-RO/Default.aspx>, réglemente la forme juridique d'association des unités administratives territoriales afin de développer le service d'approvisionnement en eau et d'assainissement, sous la forme des Associations de développement intercommunautaire. Nous rappelons que l'association de plusieurs unités administratives territoriales pour développer ensemble les services publics répond à la nécessité d'équilibrer le niveau de développement des unités administratives territoriales et constitue une application du principe de la solidarité comme l'une des valeurs fondamentales de l'Union européenne avec des effets positifs sur les utilisateurs.

gestion. Conformément à l'art. 13 par. (12) de la Loi 303/2013, la gestion des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement peut être déléguée directement, sans enchère publique, aux opérateurs avec capital social public majoritaire (sociétés commerciales, entreprises d'État et municipaux créées par les autorités de l'administration publique locale ou par l'organe central de spécialité, à capital social des unités administratives territoriales ou d'état).

3. *Le Contrat de Délégation de gestion des services publics* vers l'opérateur régional. Les unités administratives territoriales, membres de l'Association de développement intercommunautaire, toutes ou une partie des actionnaires de l'Opérateur Régional, délèguent ensemble par l'association de développement intercommunautaire, la gestion de leur services d'approvisionnement en eau et d'assainissement vers l'Opérateur Régional d'exploitation par un contrat unique de délégation de gestion.

Par le contrat de délégation de gestion des services publics, l'opérateur régional détient le droit exclusif de fournir des services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans le domaine de compétence de l'autorité déléguée. De même, l'opérateur prend le droit exclusif d'exploiter, d'entretenir et de gérer les biens délégués, ainsi que les investissements sur la réhabilitation des biens existants et avec l'extension de la délégation.

Les autorités publiques locales créent l'Association de développement intercommunautaire, approuvent l'acte constitutif et le statut par lequel celle-ci est chargée d'exercer certains pouvoirs, droits et obligations, pour et au nom des unités administratives territoriales membres, concernant les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Les principales tâches de l'Association de coopération intercommunautaire sont les suivants: a) l'élaboration d'une stratégie commune de développement des services publics; b) la signature et la surveillance du contrat de délégation de gestion des services communs; c) le contrôle sur leur politique tarifaire; d) le contrôle du respect des clauses contractuelles par l'opérateur régional et le contrôle de la qualité de la satisfaction de l'intérêt général de la population.

L'opérateur régional (qui peut être société par actions ou une société à responsabilité limitée à capital social complet publique) est constitué par une ou plusieurs unités administratives territoriales, qui approuvent l'acte constitutif, respectivement participe avec apport à son capital social.

En ce qui concerne l'activité de l'opérateur régional, celui-ci est responsable de fournir le service aux utilisateurs pour la gestion, l'opération, l'entretien, l'amélioration, le renouvellement et l'expansion, si nécessaire, de tous

les moyens fixes qui font l'objet du contrat pour la continuité et la qualité du service transmis en gestion.

Conformément à la loi No. 303/2013, l'infrastructure afférente aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement (les systèmes publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement) appartient au domaine public des unités administratives territoriales. En conséquence, tant l'infrastructure existante à la date de la signature du contrat de délégation de gestion, que les biens afférents à l'infrastructure résultant des investissements réalisés pendant l'exécution du contrat de délégation sont des biens publics qui appartiennent aux unités administratives territoriales et qui doivent être restitués à leur propriétaire en cas de résiliation du contrat de délégation.

La politique tarifaire sera orientée vers le recouvrement intégral des coûts et celle-ci est appliquée par l'opérateur régional conformément aux règlements en vigueur délivrés par l'Agence Nationale de Régulation de l'énergie, sous le contrôle et avec l'approbation de l'unité administrative territoriale.

La propriété des biens publics et la responsabilité de fournir qualitative et efficace les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement aux coûts supportables restent aux autorités locales au cours de la délégation de gestion. La régionalisation suppose que les groupes des autorités locales d'une région spécifique coordonnent leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de développement régional et la gestion des services avec diligence et une efficacité maximale.

La régionalisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement va éliminer leur fragmentation excessive et va assurer tant le développement de l'économie, que toute la population avec ces services si importants pour l'existence humaine.

Le premier projet en République de Moldavie dédiée à la régionalisation des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, nommé "Le programme de Développement des Entreprises pour l'Approvisionnement en Eau et l'Assainissement» a été mis en œuvre avec succès par six compagnies du Floresti, Soroca, Orhei, Hancesti, Leova, Ceadar-Lunga et autres 31 localités de ces 6 districts. Pour mettre en œuvre le projet, les unités administratives territoriales participantes se sont engagées à élargir l'activité des entreprises municipales existantes, sur les localités voisines devenant des Entreprises Régionales. Ainsi, en 2011, les entreprises municipales de Soroca, Orhei, Hincesti, Leova et Ceadar-Lunga ont été réorganisées en sociétés par actions à capital social intégral des unités administratives territoriales. Ultérieurement, les

unités administratives territoriales participantes ont délégué la gestion du service d'approvisionnement en eau et d'assainissement au nouvel opérateur réorganisé pour une période de 25 ans, par contrat de délégation des services. En peu de temps, les entreprises se sont développées, sont devenues viables atteignant à fournir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et à d'autres unités administratives territoriales (par exemple la société par actions «Servicii comunale Floresti" opère en 12 unités administratives territoriales).

## Conclusions

Nous pouvons affirmer que les services publics d'approvisionnement en eau et d'assainissement constituent un élément important de la vie quotidienne de chacun de nous, leur développement ayant un impact direct sur le niveau de vie de la population. Parce que le secteur d'approvisionnement en eau et d'assainissement en République de Moldavie a subi des transformations au cours des dernières décennies, parfois avec un impact négatif sur la qualité de vie et la santé des utilisateurs, il faut une politique de redressement national de ce secteur en prenant les bonnes pratiques européennes.

La régionalisation est une bonne solution pour l'amélioration et l'efficacité des services d'eau et d'assainissement, sauf si, celle-ci sera comprise et légalement réglementée conformément à la pratique européenne et l'administration publique locale saura comment appliquer correctement les outils modernes de gestion avec les services publics d'intérêt local.

## Bibliographie:

1. „La situation en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et l'assainissement des localités de la république est alarmante et dans l'impasse” – Le rapport d'audit dans le domaine de l'environnement de la Cour des comptes, République de Moldavie, Chisinau, 2012 //www.ccrm.md/public/hotariri/ro-H14rap.docx
2. Le Projet du Guide sur la régionalisation du service d'approvisionnement en eau et d'assainissement en République de Moldavie//
3. <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2541>
4. <http://www.parlament.md/Actualitate/IntegrareUE/tabid/203/language/ro-RO/Default.aspx>
5. [www.posmediu.ro/upload/pages/Ghid-Regionalizare.doc](http://www.posmediu.ro/upload/pages/Ghid-Regionalizare.doc)
6. <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactele legislative/tabid/61/Le gislativId/2518/language/ro-RO/Default.aspx>

# LE E-GOUVERNEMENT AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL DANS LA REPUBLIQUE DE MOLDAVIE. L'UTILISATION DES SYSTEMES INFORMATIONNELS AUTOMATISES POUR LA PRESTATION DES SERVICES DE PROTECTION SOCIALE DE LA POPULATION

Vasile CONSTANTINOV,

Dr., Chargée de Cours, Université des Etudes Appliquées de la Moldavie

Email : [vasile\\_constantinov@yahoo.com](mailto:vasile_constantinov@yahoo.com)

## *Abstract*

*The poverty affects people in a variety of ways and goes hand in hand with social exclusion. Besides the well-known problems such as inadequate living conditions or homelessness, people experiencing poverty are facing other social problems.*

*In order to address these issues in Moldova was created the Republican Fund and local funds for providing material support to the socially vulnerable segments of the population. The Republican Fund operates in addition to the central government and the local funds - in addition to public authorities of the administrative territorial units.*

*The material aid is a form of non-refundable social assistance with a special purpose, designed to support directly the socially vulnerable people. The basic principle in the distribution of the funds is the grant of the material aid to the applicants whose families are affected the most by poverty.*

*The fund means, as cash or material goods, are granted to the socially vulnerable people for the purchase of food (including special kind of food), the essential industrial goods, medicines, orthopedic articles and partial payment of medical services; for the compensation of the substantial costs caused by various emergencies and also the nutrition in social canteens.*

*The automation of the processes of social support Fund's means management, would contribute at the increase of the efficiency of their storage, distribution and monitoring at the central level as well as at the local one.*

**Keywords:** *social exclusion, poverty, vulnerable population, funds, government, social assistance*

## **I. La pauvreté – le vice de la société**

La différence entre les personnes dites pauvres et celles riches est artificielle et crée par l'homme. La crise économique et financière actuelle accentue et met en évidence cette différence. Elle est nocive pour la société dans son ensemble, mais aussi pour chaque individu. Personne ne devrait vivre dans la pauvreté à cause de structures injustes ou des conditions incorrectes.

Toute personne peut être touchée par la pauvreté à un moment donné dans sa vie. Cependant, il ya certains groupes qui sont plus exposés au risque de pauvreté, comme les familles avec des enfants - en particulier les familles nombreuses et les familles monoparentales – les personnes âgées, les personnes handicapées et les immigrants.

La pauvreté affecte les hommes en différentes voix et est étroitement liée avec l'exclusion sociale<sup>1</sup>. Outre les problèmes bien connus tels que les conditions de vie inadéquates ou la manque d'abri, les personnes touchées par la pauvreté aussi face à des problèmes tels que:

- Mauvais état de santé et l'accès réduit aux services médicaux;
- L'accès restreint à l'éducation, la formation et les loisirs;
- L'exclusion financière et le surendettement;
- L'accès limité aux technologies modernes comme l'Internet

## **II. Le Fonds Républicain et les fonds locaux pour accorder un soutien matériel aux segments socialement vulnérables de la population**

Pour aider à résoudre ces problèmes en Moldavie ont été créés le Fonds Républicain et les fonds locaux pour accorder un soutien matériel aux segments socialement vulnérables de la population<sup>2</sup>. Le Fonds Républicain intervient en complément de l'administration publique centrale pendant que les fonds locaux fonctionnent près des autorités d'administration publique des unités administratives-territoriales.

L'aide matérielle est une forme d'assistance sociale non remboursable destinée à soutenir matériellement et directement les groupes vulnérables. Le principe de base de la répartition des fonds est de l'aide matériau aux personnes dont les familles sont les plus touchées par la pauvreté.

Le Fonds Républicain et les fonds locales sont formés par les sources suivantes:

---

<sup>1</sup> La Commission Européenne, Quelles sont les catégories vulnérables à la pauvreté et quelles sont les mesures prises? - [http://ec.europa.eu/employment\\_social/2010againstpoverty/about/tackling\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/about/tackling_ro.htm)

<sup>2</sup> La loi nr.827 du 18.02.2000 du Fonds national et des fonds locaux de soutien social (Le Moniteur Officiel, 2000, nr.65-67, art.460)

- a) les transferts mensuels de l'activité de prestation de services de téléphonie mobile;
- b) les transferts obtenus du paiement pour l'élaboration et la délivrance du certificat d'immatriculation du véhicule;
- c) les opérations et conversions de devises;
- d) l'aide humanitaire délivré par les gouvernements de certains pays et par des organisations internationales et nationales, religieuses, ethniques et caritatives;
- e) les contributions volontaires de personnes morales et physiques;
- f) le parrainage et autres recettes légaux.

Les moyens de fonds, de nature d'argent ou de biens matériels, sont accordées aux personnes vulnérables pour l'achat des produits alimentaires (y compris les produits alimentaires spéciales), des biens industriels de première nécessité, des médicaments, des articles orthopédiques et pour le paiement partiel des services médicaux, pour l'indemnisation des frais considérables dus à diverses situations d'urgence et aussi pour l'alimentation dans les cantines sociales.

### **III. Le système administratif de gestion du fonds de support social**

Ainsi, nous avons créé un système administratif de gestion du fonds pour l'octroi du support matériel aux segments de la population socialement vulnérables, la formation des fonds et la répartition de ces ressources aux personnes nécessiteuses (Fig. 1)

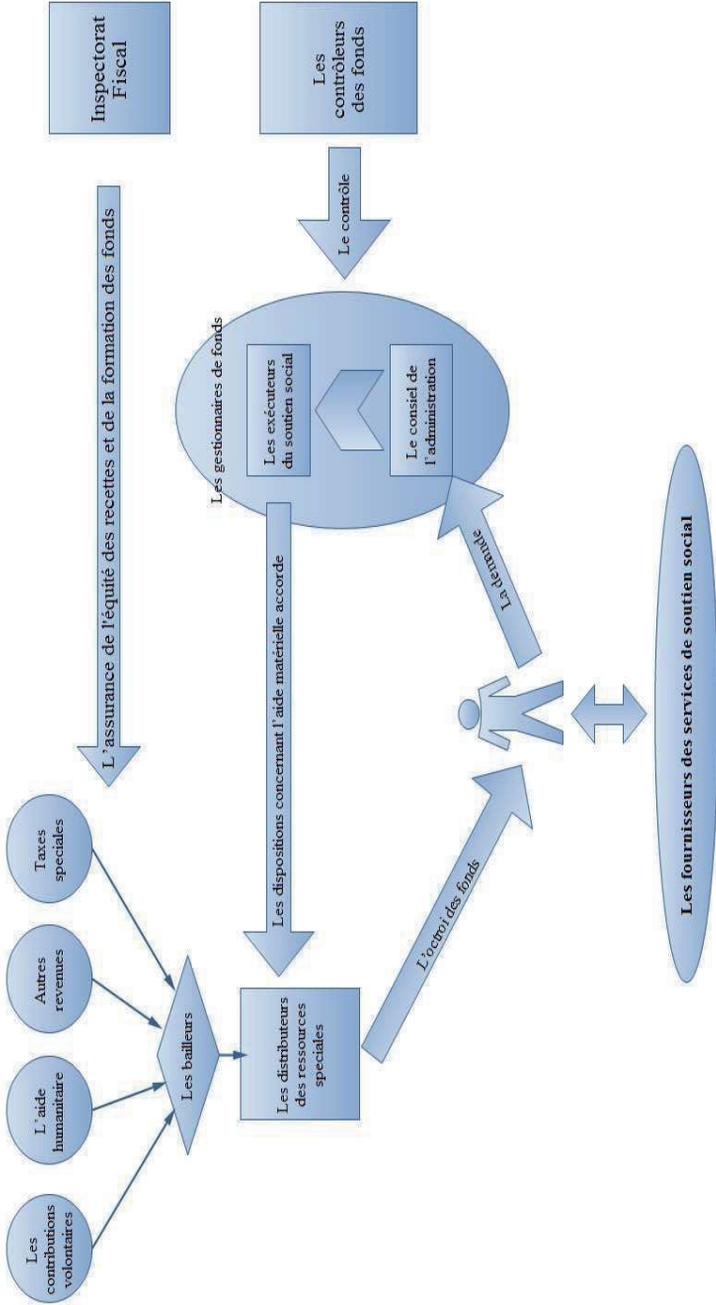


Fig.1 Le système administratif de gestion des fonds de soutien social de la population

**L'objet** du système administratif de gestion des fonds de soutien de la population sont<sup>1</sup> le Fonds Républicain et les fonds locaux de soutien social.

**Le sujet du système de soutien social de la population sont:**

1) **Les gestionnaires de fonds**<sup>2</sup>: le Conseil d'administration du Fonds Républicain qui fonctionne près du Ministère de Travail, de la Protection Sociale et de la Famille et le Conseil d'administration de fonds locaux - près des autorités locales

2) **Les exécuteurs du soutien social**<sup>3</sup>: la direction exécutive et celle d'assistance sociale et protection de la famille

3) **Les bailleurs de fonds**<sup>4</sup>: les personnes morales qui paient au budget des impôts spéciaux; les personnes morales et physiques qui offrent des contributions volontaires; les gouvernements de certains pays et les organisations internationales et nationales, religieuses, ethniques et caritatives qui fournissent d'aide humanitaire; les personnes morales et physiques qui parrainent ou octroient autres recettes qui ne sont pas contraires à la loi.

4) **Les distributeurs** des ressources financières de soutien social<sup>5</sup>: les branches territoriales de la Banque d'Economie S.A. et les filiales territoriales de l'entreprise d'Etat " Poșta Moldovei"

5) **Les bénéficiaires de l'aide sociale**<sup>6</sup>: les personnes vulnérables parmi les retraités (surtout les personnes handicapées, âgées et célibataires); les personnes qui ne peuvent pas travailler; les familles avec des enfants; les personnes socialement vulnérables qui souffrent de maladie grave ou sont dans des circonstances exceptionnelles (désastres naturelles, accidents, conflits armés, catastrophes écologiques, incendies, épidémies, la mort des parents à l'étranger et ainsi de suite), qui ne peuvent pas être surmontés par leurs propres moyens.

6) **Les fournisseurs** des services de soutien social qui assurent la mise en œuvre par les bénéficiaires<sup>7</sup>: de l'achat des produits alimentaires (y compris les produits alimentaires spéciales); des biens industriels; des médicaments; des articles orthopédiques; du paiement partiel des services médicaux; de l'indemnisation des coûts importants dus à diverses situations d'urgence; et de l'alimentation dans les cantines sociales.

<sup>1</sup> pct.6 de l'Anexe nr.4 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>2</sup> pct.11 de l'Anexe nr.4 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>3</sup> pct.22 de l'Anexe nr.4 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>4</sup> pct.7, 8 de l'Anexe nr.4 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>5</sup> pct.24 de l'Anexe nr.1 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>6</sup> pct.7, 8 de l'Anexe nr.1 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>7</sup> pct.4 de l'Anexe nr.1 du HG nr.1083 de 26.10.2000

7) **Les contrôleurs** des fonds de soutien social: les Agents de l'Inspection d'Etat des Impôts qui assure l'équité des recettes et de la formation des fonds<sup>1</sup>; les contrôleurs de l'utilisation des fonds<sup>2</sup>; les inspecteurs des Comités de Fonds Républicain et des fonds locaux.

#### **IV. L'automatisation du système administratif de gestion du fonds de support social**

L'automatisation de la gestion des Fonds de soutien social permettrait de simplifier les processus de leur accumulation, distribution et surveillance, au niveau central et local.

À cet égard, une bonne pratique de la répartition des fonds de soutien social a montré le Centre de Charité "Hessed Jehuda"<sup>3</sup>

Pour la réalisation efficace des programmes spéciaux du Centre qui assure avec des produits alimentaires, des médicaments et des biens 'industriels ceux qui ont besoin de soins spéciaux, on a mis en place un système informationnel automatisé grâce auquel, par l'utilisation du "smart-card" des bénéficiaires, on a organisé la surveillance et le contrôle de la distribution et de l'utilisation des fonds de soutien social du Centre. L'utilisation de ce système a permis d'entraîner dans ce processus des fournisseurs de services. Ainsi, les agents économiques contractés par le Centre pour la fourniture de services sur la base de "smart-card" s'engageaient à offrir aux bénéficiaires des remises jusqu'à 15% sur les produits achetés. En conséquence, le bénéficiaire jouit d'une augmentation de 15 lei par cent veut du montant de l'aide social donné par le Centre de Charité "Hessed Jehuda".

La mise en œuvre d'un tel système d'information (figure 2) au niveau national et l'implication de la société, principalement les agents économiques: des producteurs locaux et des réseaux de commercialisation des produits alimentaires, de médicaments et de services, non seulement pourrait résoudre les problèmes de gestion des moyens financiers du budget du pays, désignés pour le soutien social de la population, mais aussi permettrait d'assurer un suivi efficace de la répartition des produits alimentaires dans leurs réseaux commerciaux (par exemple, le contrôle automatisé du prix et l'ajout du produit vendu), le suivi du processus „discount social” offert par les agents économiques, la généralisation des dons effectués dans le Fonds de l'étranger et l'organisation des

---

<sup>1</sup> pct.30 de l'Anexe nr.4 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>2</sup> pct.32 de l'Anexe nr.1 du HG nr.1083 de 26.10.2000

<sup>3</sup> <http://www.allmoldova.com/ngose/ngose/kedem/interview/alexandr-filipov-180511.html>, Centre de la Charité „Hessed Jehuda”

compensations nominales du coût des produits alimentaires pour les personnes socialement vulnérables.

## **V. Conclusions**

En conséquence d'une gestion efficace de la trésorerie du Fonds et de mise en œuvre des mécanismes de marketing automatisés on peut obtenir:

- l'accès de toutes les personnes nécessiteuses aux bénéfices accordés par le Fonds;
- l'amélioration de la qualité de vie des personnes âgées;
- la renaissance spirituelle des citoyens qui prévoyait la possibilité de sortir des cataclysmes sociaux et des inquiètes quotidiennes ;
- la croissance de l'estime de soi et la prise de conscience du processus de la charité par les citoyens, la diminution graduelle de la consommation des boissons alcooliques et produits du tabac qui sera atteint par la mise en œuvre du système de surveillance électronique des aides sociales personnalisé aux produits alimentaires;
- l'amélioration de la situation démographique dans le pays exprimée par l'augmentation de la durée de vie des personnes de la catégorie sociale vulnérable, en rendant la dotation sociale personnalisée lors de l'achat des aliments (groupe social: les céréales, le sucre, les produits laitiers, les œufs, la farine, etc.) dans les points de leur commercialisation;
- la stabilisation des indices démographiques du pays par la réduction de la croissance chaotique de la migration de main-d'œuvre et du changement de la maison des citoyens qui sont causées par le désespoir et l'aversion de la population pour la politique sociale menée par le gouvernement;
- le renforcement de la confiance des contribuables dans les instruments de sécurité sociale de l'Etat.
- l'offre d'aide civiques par les citoyens avec des grands et moyens revenus.
- l'assurance de la tolérance et de la sécurité sociale, la réduction du stress et de l'agressivité dans la société.
- la réception par l'administration publique de l'information sur le nombre réel de personnes qui ont besoin des subventions personnalisées sociaux;
- le développement par la société civile de la surveillance de marges commerciales des aliments du groupe social.

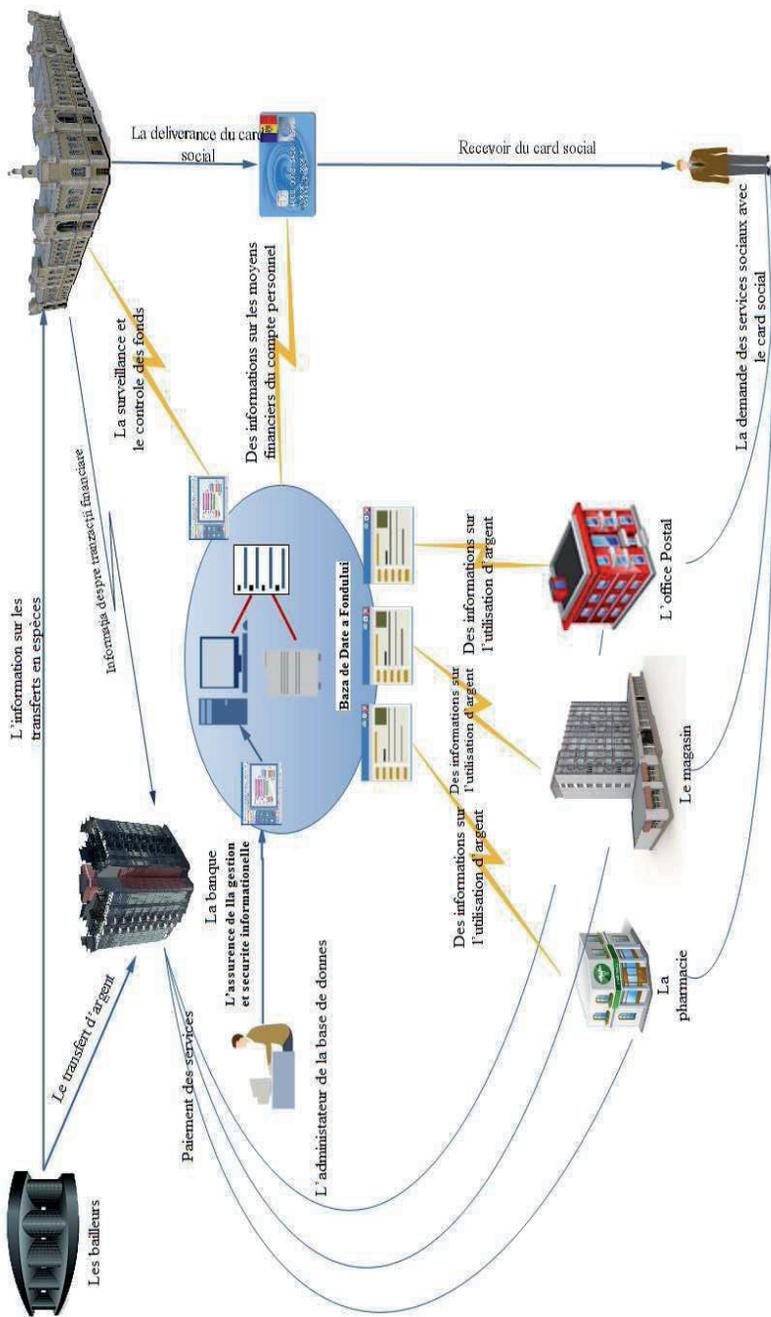


Fig.2 Le système informationnel automatisé „Les fonds de soutien social de la population”

### **Références:**

1. La loi nr.827 du 18.02.2000 du Fonds national et des fonds locaux de soutien social (Le Moniteur Officiel, 2000, nr.65-67, art.460)
2. La Décision du Gouvernement nr.1083 du 26.10.2000 sur l'application de la loi sur le Fonds national et des fonds locaux de soutien social (Le Moniteur Officiel, 2000, nr. 139-140, art. 1192)
3. La Commission Européenne, Quelles sont les catégories vulnérables à la pauvreté et quelles sont les mesures prises? - [http://ec.europa.eu/employment\\_social/2010againstpoverty/about/tackling\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/about/tackling_ro.htm)
4. La Moldavie en chiffres - 2012, Bréviaire statistique, Le Bureau National de Statistique de la République de Moldavie, Chişinău. 2012
5. Centre de Charité „Hesed Jehuda” - <http://www.allmoldova.com/ngose/ngose/kedem/interview/alexandr-filipov-180511.html>,

# L'IMPLICATION DES AUTORITES LOCALES DE LA ROUMANIE DANS L'INTEGRATION DES PERSONNES AYANT LA PROTECTION INTERNATIONALE

**Ioan ZONGA**

PhD Candidate at National University of Political Studies and Public  
Administration,

Honorary researcher at Romanian Institute for Human Rights.

Email : [zongaioan@yahoo.com](mailto:zongaioan@yahoo.com)

## **Abstract**

*The refugee problem appeared in ancient times and although they tried to solve it by various methods and means, it has worsened in the contemporary period because existing conflicts worldwide. The analysis in terms of terminology notions used in an asylum system is beneficial to avoid confusion. The definition of these concepts is necessary for achieving the Common European Asylum System among the Member States.*

*To the knowledge of the asylum system are the main existing instruments at international, European and national guaranteeing free access to an asylum procedure. At European level reform legislation regarding common procedures for granting and withdrawing international protection, and establishing standards for the reception of applicants for international protection, the State responsible for examining an asylum, visas to family members, for the implementation of a efficient Common European Asylum System.*

*Bodies which promotes the rights of asylum seekers and refugees then collaborates efficiently for improving reception conditions, avoiding the detention status of asylum seekers until final resolution of the asylum application, integration of beneficiaries of international protection.*

*At the time of imposition of international refugee regime in 50 years, the international community has sought recognition that refugees problems can be solved through local integration.*

**Key words:** *migrants, refugees, European Regulation, asylum seekers, integration, process*

## **I. La définition des termes spécifiques**

Les migrants choisissent de se déplacer principalement pour améliorer leur vie en trouvant un emploi à l'étranger ou dans certains cas pour l'éducation, la réunification de la famille ou d'autres raisons, et non à cause des menaces

directes de la persécution ou la mort. Contrairement aux réfugiés qui ne peuvent pas rentrer chez eux en toute sécurité, les migrants ne connaissent pas ces obstacles au retour parce que s'ils choisissent de rentrer chez eux, continueront à bénéficier de la protection de leur gouvernement.

Pour les autorités de tous les Etats, cette différence est significative. Pays traitant des migrants en fonction de leurs propres lois et les questions d'immigration et de réfugiés et traitant des règles et des procédures de protection des réfugiés aujourd'hui qui sont définis dans le droit national et le droit international. Les pays ont certaines responsabilités envers tous ceux qui cherchent asile sur leur territoire ou de leurs frontières. Le Haut-Commissaire pour Réfugiés (HCR) aide ces pays à assumer leurs responsabilités en matière d'asile et de protection des réfugiés.

La migration est pas un simple changement dans le territoire, n'est pas considérées seulement un processus physique qui implique seulement un changement dans la nature, mais un processus complexe avec des effets sociaux. Dans la définition de la migration sont pris en compte les arguments économiques, sociaux, culturels, sur lequel "*le mouvement a une grande influence sur la composition sociale de la population, l'évolution des relations de relations raciales, ethniques et de classe, tout en étant une source importante de croissance numérique population urbaine*"<sup>1</sup>. A.G. Johnson définit la migration comme "*un mouvement physique des personnes à l'intérieur et entre les systèmes sociaux*"<sup>2</sup> comme l'un des arguments qui ont été considérés comme économique, social, culturel.

Une définition classique de la migration basée sur la influence socio-économique est donnée par le sociologue Jan Szczepanski, qui définit la mobilité sociale comme «la série de phénomènes qui se trouve dans le mouvement des individus ou des groupes d'un endroit à placer dans l'espace social.»<sup>3</sup> V. Miftode définit le phénomène la migration comme "*une expression spatiale de la mobilité sociale*"<sup>4</sup>.

D'après les définitions présentées ci-dessus ensuit que la migration est un phénomène qui se manifeste à l'échelle mondiale qui contourne toute organisation de l'Etat, quel que soit le degré d'organisation et les pays développés sur tous les continents et en particulier ceux sur le continent européen, en raison de leur niveau de développement et les systèmes de

---

<sup>1</sup> Johnson, A.G., *Dicționarul Blackwell de Sociologie*, (Le dictionnaire Blackwell de Sociologie) București: Editura Humanitas, 2007, pag. 215-216

<sup>2</sup> Idem, pag. 216

<sup>3</sup> Szczepanski, J. *Noțiuni elementare de sociologie*. (Notions élémentaires de sociologie), București: Editura Științifică Szczepanski, 1972, pag. 402

<sup>4</sup> Miftode, V., *Migratiile și dezvoltarea urbana*, (Les migrations et le développement urbain), Editura Junimea, Iasi, 1978, pag 154.

protection sociale en particulier sont préférés par ceux qui, pour diverses raisons, et surtout pour des raisons économiques, sont poussés à quitter leur lieu de naissance.

Convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, tel que modifié par le Protocole de New York du 31 Janvier 1967 définit les termes suivants: **demande d'asile** - désigne toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger au frontière extérieure ou une Partie contractante pour obtenir la reconnaissance de son statut de réfugié conformément à la Convention contre Genève le 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, tel que modifié par le protocole de New York le 31 Janvier 1967, et de bénéficiaire, tels que le droit de résidence; **le demandeur d'asile** - se réfère à tout étranger qui a présenté une demande d'asile en vertu de la présente Convention, à laquelle la demande n'a pas été prise d'une décision définitive; **l'examen d'une demande d'asile** - est l'examen d'ensemble des procédures, la décision et les mesures prises pour mettre en œuvre la décision finale sur une demande d'asile, à l'exception des procédures de détermination de la Partie contractante responsable de l'examen d'une demande d'asile conformément à la présente Convention; **réfugiés** - une personne qui, en raison de la crainte fondée d'être persécuté pour des raisons de race, de religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, en raison de cette crainte, protection involontaire de ce pays; ou la personne qui, n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays de résidence habituelle, ne peut ou ne veut y retourner.

Les réfugiés sont des personnes qui fuient divers conflits (armés) la violence ou de persécution. En 2014 étaient de 19,5 millions de réfugiés dans le monde et la fin de 2015 leur nombre a dépassé 20 millions (20,2 millions)<sup>1</sup>. La situation des réfugiés est souvent si dangereuse et intolérable qu'ils franchissent les frontières nationales pour chercher la sécurité dans les pays voisins et l'accès à l'assistance des États, le HCR et d'autres organisations. Ce sont des gens pour qui il est trop dangereux de rentrer chez leurs maisons et ont besoin d'un refuge ailleurs et international désigné refus de protection peut conséquences potentiellement fatales. Précisément pour cette raison Convention de Genève du 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, tel que modifié par le Protocole de New York du 31 Janvier 1967 à mettre en place l'un des principes fondamentaux énoncés par le droit international des réfugiés, celui de la non-refoulement que les réfugiés ne devraient pas expulsés ou renvoyés dans des situations où leur vie ou leur liberté sont menacées.

---

<sup>1</sup> [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

En termes de terminologie, le mot «asile» est d'origine latine (d'asile) et provient du mot asulon grec (un temple ou d'un sacré, religieux, inviolable) qui est une forme de l'adjectif "Asyl" (inviolable). "Asyl" vient aussi de "a" (non) et "syle" (catch / arrêt), ce qui conduit à l'idée que «l'asile» (asile) est de ne pas être poursuivi ou ne pas être arrêté «protection contre la persécution" "lieu de refuge, un abri, un refuge"<sup>1</sup>.

Dans la doctrine a été noté que le terme «asile» comprend plutôt certains endroits, les zones ou les territoires où une personne ne peut pas être arrêté en raison du fait que l'espace est protégé par une force nationale.

La notion d'asile, sur la base des aspects historiques et étymologiques de celui-ci, ce qui montre que les origines du concept de l'asile dans le domaine juridique est principalement basée sur les écrits de Hugo Grotius, considéré comme l'un des pères du droit international.

Pour la première fois le droit d'asile a été fixé dans la Constitution française de 1793, qui a fait la révolte de droit le plus sacré et le plus indispensable des devoirs (article 35) prévoit que «le peuple français est l'ami et l'allié naturel des peuples libres" (art 118). il a accordé l'asile aux étrangers expulsés de leur pays dans la cause de la liberté, mais refuse tyrans" (art 120). Ces dispositions de la Constitution de 1793 se trouve dans le paragraphe 4 du préambule de la Constitution de 1946 qui stipule que «tout homme persécuté pour son idéal de liberté a droit d'asile en République". La Constitution de la 5ème République a confirmé dans le préambule, l'attachement du peuple français sur les droits de l'homme »tels que définis dans la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946".

La poursuite du développement de cette institution a été faite alors par les dispositions du droit des États et de la coopération internationale relative à la conclusion du chemin des traités principalement bilatéraux et l'adoption d'une déclaration. D'un autre avis découle que le demandeur est une personne physique qui, dans son État d'origine est poursuivi ou persécuté pour des activités en faveur de l'humanité, le progrès et la paix. L'asile est accordé que des personnes recherchées pour des activités politiques et non pour des infractions de droit commun<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Noul dicționar Universal al limbii române, (Le nouveau dictionnaire Universel de la langue roumaine), Ed. Litera Internațional, Ed. aIII-a, 2008, pag. 146.

<sup>2</sup> I. Muraru, S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, (Droit constitutionnel et institutions politiques), Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 192.

Dans la littérature juridique spécialisé est pensé que les deux définitions sont correctes, déclarant que, légalement, le demandeur d'asile est une personne avec vocation en accordant de droit d'asile<sup>1</sup>.

Bien que l'asile ne soit pas explicitement garanti par les traités internationaux à l'échelle mondiale, mais il est protégé dans certains instruments basés régionaux. Convention américaine relative aux droits de l'homme mentionne à l'article 22 par. 7 «*Toute personne a le droit de chercher et de lui offrir l'asile en territoire étranger, conformément à la législation de l'État et les conventions internationales.*»<sup>2</sup> Et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaît le droit d'asile dans l'art. 12 par. 3, selon lui, "*chacun a le droit, en cas de persécution, de rechercher, d'obtenir l'asile dans d'autres pays, conformément à leur législation et les conventions internationales.*" Dans l'art. 28 de la Charte arabe des droits de l'homme est fourni «*droit de demander l'asile politique dans un autre pays pour la persécution*".

Pour protéger les réfugiés doivent tenir compte de plusieurs aspects qui est la raison pour laquelle le HCR travaille en étroite collaboration avec les gouvernements, il les conseille et les soutenir si nécessaire pour mettre en œuvre leurs responsabilités, y compris la garantie d'être renvoyés aux risques qui ont fui l'accès à des procédures justes et efficaces asile et des mesures garantissant que leurs droits fondamentaux soient respectés pour leur permettre de vivre dans la dignité et en toute sécurité tout en étant aidé à trouver une solution à long terme.

## **II. La situation actuelle des demandeurs d'asile et réfugiés en Europe et en Roumanie**

Selon les statistiques fournies par EASO<sup>3</sup> en 2014 ont été soumis plus de 660 000 demandes de protection internationale dans l'état UE + (les 28 Etats membres de l'UE plus la Norvège et la Suisse) et en 2015, en l'UE + ont été enregistrés 1,349,638 demandes protection internationale. Sur le nombre total de 85 482 de ces demandes proviennent d'enfants de mineurs non accompagnés. Parmi ceux-ci un total de 369 871 demandes émane des citoyens qui ont dit qu'ils venaient de la Syrie, suivie par 199 202 demandes présentées par les citoyens des pays des Balkans occidentaux, suivi par 190.013 applications pour la protection des citoyens qui déclarent qui proviennent du Afghanistan et 125.529 demandes de citoyens qui ont dit qu'ils viennent du Irak. Toujours en

<sup>1</sup> I.M. Zlătescu, *Pentru o cultură a păcii, democrației și toleranței în România II*, (Pour une culture de la paix, de la démocratie et de la tolérance en Roumanie II), Casa Editorială Calistrat Hogaș, București, 2000, p. 40 și urm.

<sup>2</sup> F. Newman, D. Weissbrodt, *Selected International Human Rights Instruments*, Anderson Publishing Co/Concinnati, 1990, p. 48.

<sup>3</sup> [www.easo.europa.eu](http://www.easo.europa.eu)

2015, il a été rapporté 1.015.078 un certain nombre de personnes qui sont venues à l'Europe à travers la mer.

À la fin de Février 2016 un total de 138 280 personnes ont risqué leur vie en traversant la mer pour rejoindre l'Europe. Seulement en Janvier 2016, dans l'état de l'UE + il y avait un total de 97 222 demandes de protection internationale dont 3488 viennent aux enfants non accompagnés (ceux qui disent qu'ils ont moins de 18 ans). Sur les 97 222 demandes de protection internationale, un total de 33 370 personnes qui disent qu'ils viennent de la Syrie, personnes qui disent qu'ils viennent d'Afghanistan-13 551 et personnes qui disent qu'ils viennent de l'Irak-10 966. Selon les statistiques fournies par l'Inspectorat Générale de l'Immigration, l'autorité nationale compétente en matière d'asile en Roumanie, en 2015, il y avait un total de 1266 demandes de protection internationale, un total de 541 demandes qui ont été faites des individus qui prétendent ils viennent de Syrie, 214 demandes appartiennent à des personnes qui prétendent provenir de l'Irak et 96 demandes proviennent de personnes qui prétendent venir d'Afghanistan<sup>1</sup>.

En outre, en Roumanie en 2015 dans les cas 472 qui ont obtenu une forme de protection 230 personnes ont reçu le statut de réfugié et les 242 personnes restantes ont reçu une protection subsidiaire, et dans le programme d'intégration ont été saisis 204 personnes bénéficiant d'une forme de protection. 2014 ont été soumis un certain nombre de 1547 demandes de protection internationale à ces 1499 demandes présentées en 2013 et 650 personnes ont obtenu une forme de protection (y compris 273 personnes à Bucarest, 160 personnes à Galati, 82 personnes à Timisoara, 49 personnes à Giurgiu 46 personnes à Radauti et 40 personnes en Maramures). Sur les 650 personnes, 269 personnes ont rejoint le programme d'intégration. Selon le pays d'origine, ont comme principaux bénéficiaires, les réfugiés en Syrie, en Irak et en Afghanistan, et les personnes ayant une forme de protection au Pakistan, Ukraine, Zimbabwe, la Somalie ou l'Autorité palestinienne. Par rapport aux années précédentes, notamment 2014 à 2015, il y a une diminution du nombre de personnes participant au programme d'intégration, bien que le nombre de personnes qui ont demandé l'asile dans le contexte des événements en Syrie et par défaut l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'une certaine forme de protection dans le pays d'origine.

En Roumanie, le droit l'asile est consacré à l'art. 18, par. 2 de la Constitution, qui prévoit que ce droit est accordé et retiré en vertu des dispositions de la loi 122 de 2006 sur l'asile en Roumanie concernant la

---

<sup>1</sup> [www.igi.mai.gov.ro](http://www.igi.mai.gov.ro)

Déclaration universelle des droits de l'homme, les traités et les conventions internationales auxquelles nous sommes partie.

Le terme «demandeur d'asile» a été défini dans l'art. 2 de la loi n. 122 de 2006 sur l'asile en Roumanie comme «*citoyen étranger ou apatride qui a exprimé le désir d'une forme de protection en Roumanie, alors que sa demande n'a pas été résolu par un jugement définitif.*»

Dans la Roumanie la procédure pour traiter les demandes d'asile (l'ordinaire) est structurée en deux phases, administratives et judiciaires. Dans la phase administrative sont analysées individuellement les demandes d'asile par les autorités administratives, basée sur des entretiens menés avec des documents de demandeurs d'asile et des informations à leur domicile personnel. Dans la phase judiciaire, les demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées peuvent exercer deux appels, leur situation sera réexaminée par les tribunaux.

Les formes de protection qui peut accorder les autorités Roumaines aux citoyens étrangers sont les suivants:

- 1) le statut de réfugié;
- 2) la protection subsidiaire (anciennement appelée «protection humanitaire»);
- 3) protection temporaire

Le statut de réfugié et la protection subsidiaire sont des formes de protection qui sont accordé après un examen individuel de chaque demandeur d'asile, si les conditions prévues par la loi d'asile.

Conformément à la loi n ° 122/2006, le statut de réfugié peut être accordé sur demande à un étranger qui, après une peur fondée d'être persécuté pour des raisons de race, de religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve en dehors de son pays d'origine et ne peut pas recevoir ou en raison de cette crainte, ne veulent pas la protection de ce pays, et la protection subsidiaire peut être accordée à un étranger qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié et sur lequel il y a des graves à croire que, si elles retournent dans leur pays d'origine, sont susceptibles de subir une blessure à ses droits constitués de:

1. condamnation de la peine de mort ou l'exécution d'une telle peine;
2. la torture, des peines ou traitements inhumains ou dégradants; ou
- 3., une menace grave pour la personne vie ou l'intégrité à la suite de violences indiscriminées dans des situations de conflit armé international ou interne, si le demandeur fait partie de la population civile.

La protection temporaire est une forme de protection accordée collectivement, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période strictement limitée par les autorités compétentes.

Bien que l'Europe a été soumise à des flux solides, la Roumanie reste un pays de transit pour les migrants illégaux en provenance de zones indo-pakistanaise, afghane, la région du Levant et maghrébine et qui ont utilisé les routes mobiles du pays d'Europe orientale et des Balkans par plus développé les états de l'ouest de l'Union européenne.

### **III. Inspection Générale de l'Immigration (IGI)**

Inspection Générale de l'Immigration (IGI) est la structure dont les attributions de gestion national unitaire à la migration et de l'asile, afin d'assurer la capacité institutionnelle de la Roumanie à remplir les obligations de l'adhésion de l'Union européenne et la mise en œuvre des politiques de la Roumanie dans les domaines de la migration, de l'asile et de l'intégration étrangers et la législation pertinente dans ces domaines.

Direction asile et intégration (IAD) de l'Inspection Générale de l'Immigration (IGI) est la structure responsable sur l'asile et l'intégration des étrangers dans la société roumaine. Accusé de réception, les demandes d'enregistrement et de traitement asile, l'assistance aux demandeurs d'asile pendant la procédure et de l'assistance pour l'intégration sont des activités qui se déroulent dans les centres régionaux de six pour le logement et les procédures pour les demandeurs d'asile situés à Bucarest, Giurgiu, Timisoara, Galati, Radauti et Somcuta Mare, spécialisés dans les questions d'asile. Ils ont une capacité de 950 places, qui peut être complétée à 1500, organisées de la manière suivante:

- *Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Maramures*, a été mis en service le 18 Août 2006, il a une capacité de 100 lits. Dans le cas d'un afflux d'immigrants la capacité du Centre d'hébergement et de procédures pour les demandeurs d'asile dans les Maramures peut être complétée d'abord avec un total d'environ 150 lits disposés à l'intérieur du logement du pavillon et salle de gym. Situé à 100 km de la frontière avec l'Ukraine dans ce centre pour les demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une forme de protection logés bénéficient d'une cuisine dans laquelle les 12 haut-parleurs équipés pour la préparation des repas, deux salles de bains à chaque étage, une salle de pépinière, une salle de prière, une télévision du club, une salle de sport moderne dotée avec d'équipements spécifiques (vélo, trail running, appareils de musculation, table pour le tennis de table, basketball, buts de

handball), un terrain pour le football à l'extérieur. Ils obtiennent tous les demandeurs d'asile et les personnes ayant une forme de protection dans les comtés de Maramures, Satu-Mare, Salaj, Cluj, Alba, Sibiu, Mures, Harghita et Bistrita-Nasaud;

- *La première unité du genre en Roumanie, établie en Roumanie en 2001 a été le Centre d'hébergement et de procédures pour demandeurs d'asile à Bucarest*, qui a une capacité de 320 lits, médicaux, clubs, espaces de sport aire de jeux pour enfants. Dans le cas d'un afflux d'immigrants peuvent compléter la capacité du Centre dans une première phase avec un total d'environ 150 lits disposés à l'intérieur des deux bâtiments. Les activités sont menées dans deux bâtiments dans des endroits différents. Str Stolnicul no. 15A, le secteur 2 et str. Tudor Gociu no. 24A, le secteur 4 et a compétence le traitement des demandes d'asile déposées à Bucarest et dans neuf comtés de Covasna, Brasov, Buzau, Arges, Prahova, Dambovita, Valcea, Gorj, Ilfov.

Les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une forme de protection logés bénéficient d'une cuisine entièrement équipée pour la préparation des repas, des toilettes à chaque étage et dans chaque chambre (la construction de Basil Steward), aires de jeux pour les enfants, les salles de prière, les clubs TV, chambres le sport doté d'équipements modernes, ainsi que des espaces extérieurs pour les activités sportives en plein air.

- *Le 18 Avril 2002, à Galati a été mis en Centre régional pour l'hébergement* et des procédures couvrant les applications de demandes d'asile reçues dans les comtés de Galati, Vrancea, Bacau, Vaslui, Braila, Tulcea et Constanta. Géographiquement positionné à 25 km de la frontière avec la Moldavie, le bâtiment actuel a été repris par l'Inspection de la police des frontières Galati et subi une réhabilitation complète de manière à fournir un logement pour les demandeurs d'asile et d'effectuer le traitement des demandes d'assistance et l'intégration des bénéficiaires d'une forme de protection en Roumanie avant d'être mis en service, le Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Galati, qui a été mis en service en 2004, a une capacité de 250 lits. Dans le cas d'un afflux d'immigrants la capacité du Centre d'hébergement et de procédures pour les demandeurs d'asile à Galati peut être complété d'abord avec un total d'environ 50 lits, disposés dans le pavillon pour loger les gens. Dans le même temps, la superficie de la cour intérieure permet la disposition des conteneurs ou des tentes fournirait une capacité accrue pour accueillir un nombre considérable de personnes. Les personnes séjournant doivent avoir deux cuisines et deux salles de bains sur chaque salle de jeux au sol pour les enfants, salle de prière, une télévision du

club, une salle de sport moderne dotée avec d'équipements spécifiques (vélo, trail running, appareils de musculation, tennis de table, appareils multifonctions, etc.), un terrain de soccer courts extérieurs de tennis et de basket-ball.

- *Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Radauti*, qui a été mis en service en 2005, a une capacité de 130 lits. Les gens séjournant ont trois cuisines pour les repas, trois salles de bains, une salle de jeux pour les enfants, une salle de prière, une télévision en club, salle de gym, blanchisserie et sports de plein air. Dans le cas d'un afflux d'immigrants la capacité du Centre d'hébergement et de procédures pour les demandeurs d'asile en Radauti peut être complétée d'abord avec un total d'environ 50 lits, disposés dans le pavillon pour loger les gens. Dans le même temps, la superficie de la cour intérieure permet la disposition des conteneurs ou des tentes fournirait un hébergement accru capacité pour un nombre considérable de personnes. Un vieux bâtiment datant de 1880, appartenant à l'Inspection de la police des frontières, a été réhabilité pour que le 15 Décembre 2002, il est devenu Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Radauti. Le centre est géographiquement positionné à 20 km de la frontière avec l'Ukraine et assure la réception, l'hébergement, le traitement des demandes d'asile et de l'assistance aux demandeurs d'asile et les personnes ayant une forme de protection déposée dans les comtés de Suceava, Botosani, Iasi et Neamt.

- *Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Timisoara*, géographiquement positionné à proximité des frontières avec la Hongrie et la Serbie, a été mis en service en 2004 et a une capacité de 50 lits. Les demandeurs d'asile et les bénéficiaires d'une forme de protection logés ont deux espaces pour la cuisine, six salles de bains, une salle de jeux pour les enfants, une salle de prière, une télévision du club, une salle de sport moderne, spacieux équipé de matériel spécifique et terres pour les activités sportives de plein air.

Le Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Timisoara 200 sièges sont attribués, mais peut être utilisé si elles ne sont pas occupés, ou chaque fois que la situation opérationnelle exige, en vertu d'un accord tripartite entre le gouvernement roumain et le HCR et l'OIM et signé le 8 mai 2008 pour le fonctionnement du Centre de transit d'urgence et vise à un logement temporaire en Roumanie de personnes ayant un besoin urgent de protection internationale à la suite d'un risque majeur pour le pays de refuge jusqu'à Remplissez le transfert vers un pays de résidence permanente. Depuis sa création, le centre de transit d'urgence à Timisoara a

fourni des abris temporaires pour 1.700 réfugiés qui ont été réinstallés aux États-Unis, l'Australie, la Grande-Bretagne, le Canada, la Norvège, les Pays-Bas et de la Suède.

Dans le cas d'un afflux d'immigrants la capacité du Centre d'hébergement et de procédures pour les demandeurs d'asile à Timisoara peut être complété d'abord avec un total d'environ 50 lits, disposés dans le pavillon pour loger les gens. Dans le même temps, la superficie de la cour intérieure permet la disposition des conteneurs ou des tentes fournirait une capacité accrue pour accueillir un nombre considérable de personnes. Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Timisoara sert demandeurs d'asile et les personnes ayant une forme de protection en Timis, Caras-Severin, Mehedinti, Hunedoara, Bihor et Arad.

- *Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Giurgiu*, qui a été créé le 6 Septembre 2011 à la demande des autorités roumaines au printemps arabe en Afrique du Nord, lorsque la Roumanie a été confrontée au plus grand nombre de demandeurs d'asile. Il dispose de 100 lits, médicaux, clubs, terrains de jeux pour les enfants, une cuisine pour préparer les repas, les toilettes et salles de bains, une salle de prière, un club de télévision, une salle de sport équipée de matériel spécifique. Dans le cas d'un afflux d'immigrants capacité du Centre d'hébergement et de procédures pour les demandeurs d'asile Giurgiu peuvent être complétées dans une première phase avec un total d'environ 100 lits disposés dans le pavillon pour les personnes pouvant accueillir, divisé en sept chambres, une à 2ème étage de l'immeuble. Ce centre sert les demandeurs d'asile dans les comtés de Giurgiu, Calarasi, Ialomita, Teleorman, Olt et Dolj.

#### **IV. L'intégration des personnes qui reçoivent la protection internationale**

Article 34 des Conventions du Genève le 28 Juillet 1951 relative au statut des réfugiés, tel que modifié par le Protocole de New York du 31 Janvier 1967 dispose explicitement que les États devraient faciliter l'intégration et l'accès à la citoyenneté pour les réfugiés, les efforts légitimes du UNHCR à cet égard . Selon le Comité exécutif du UNHCR en 2005, l'intégration des réfugiés est un bidirectionnel multiforme et dynamique qui exige des efforts de toutes les parties prenantes, y compris un certain niveau de préparation de la part des réfugiés pour s'adapter à la société d'accueil sans avoir à renoncer publiques pour recevoir les réfugiés et répondent aux besoins d'une communauté diversifiée.

Il y a encore, au niveau européen, est un écart important entre le discours public sur la nécessité d'un seul ensemble d'indicateurs dans les États membres pour mesurer le degré ou le niveau d'intégration qui sera alors basée sur une évaluation d'une des politiques spécifiques, et l'utilisation réelle ces indicateurs, pour ne pas mentionner un système cohérent d'évaluation sur lequel se mettre d'accord. Les immigrants qui entrent légalement et peuvent être établies sur le territoire d'un État membre (avec leur option à long terme l'intégration) devraient être pris en charge, parce que la situation est bénéfique tant pour les immigrants et la société d'accueil. Les instruments de politique publique adoptés par les autorités nationales et les États membres devraient permettre aux immigrants d'intégrer de participer activement à la vie de la communauté locale, afin de promouvoir la diversité dans le milieu de travail et dans les écoles et pour combattre la discrimination. Toutefois, les migrants qui souhaitent intégrer doivent être prêts à respecter l'identité et les valeurs de l'UE et les États membres, y compris les droits de l'homme, la primauté du droit, la démocratie, la tolérance et l'égalité. De toute évidence, l'intégration est moins possible dans les pays qui font face à une pression exceptionnelle exercée par l'immigration, parce que ces pays ne disposent pas de la capacité d'intégrer un grand nombre d'immigrants ou immigrants ciblant d'autres pays de l'UE.

Le concept de «l'intégration» vient du mot latin «intégration» et a la construction de sens et de la reconstruction d'un ensemble unitaire, et le sens général du mot est l'inclusion des unités plus petites dans toutes les unités. Dans les sciences sociales, l'intégration connote un processus d'harmonisation dans une société sur les rôles différents, des groupes, des organisations. L'intégration des immigrants peut être décrite de manière inclusion des nouveaux arrivants dans la société, leur insertion avec des visions de la culture, les coutumes et les religions dans le pays d'accueil<sup>1</sup>.

Le concept d'intégration est utilisé dans de nombreuses disciplines, y compris la sociologie semble être le plus pertinent pour nos fins. L'intégration se réfère à une caractéristique du système social, de la société dans son ensemble, à savoir, l'intensité des relations entre les parties-à-dire entre les groupes et les individus. Ces dernières années, de ne pas faire la confusion, le concept de la cohésion sociale a été très couramment utilisé comme un équivalent à l'intégration.

Comme préconisé dans la littérature juridique à ce thème, tous les peuples de tous les temps et ont souhaité une vie décent. Mais les moyens par lesquels le

---

<sup>1</sup> Jess M. „*Europeanization of Immigrant Integration - A Legal Perspective*“, in European University Institute, Latvia, 2008

gouvernement a essayé de réaliser cet objectif étaient dans tous les pays et dans tous les différents moments<sup>1</sup>.

Union européenne cherche à établir un ensemble d'indicateurs communs pour mesurer l'intégration des immigrants, indicateurs étroitement liés énoncés dans la stratégie de Lisbonne pour le développement économique, social et éducatif. Il a été lancé en 2004 sur l'intégration des immigrants dans la politique de l'UE, une partie du programme que l'on appelle La Haye, un programme pluriannuel sur la liberté, la sécurité et la justice pour la période 2004-2009, qui se compose de 11 principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne. Dans tous les États membres, la définition d'«intégration» a une composante liée à «l'assimilation» et un autre qui dépend de «multiculturalisme», mais le poids est donné à l'un ou l'autre des deux zones est très différente.

Marc Granovetter estime que l'intégration de temps présente une variété de tailles, dont la plus importante est liée à l'incidence, qui comprend, à son tour, deux caractéristiques distinctes: la fréquence et de l'intensité. La fréquence se rapporte au nombre de liens avec l'environnement qu'une personne ou un groupe à eux (le nombre de contacts avec les autres) maintiennent, tandis que l'intensité couvrant la nature de ces contacts et donc des sentiments comme ceux qui appartiennent à une communauté et de familiarité.

Carrera S. est venu à la conclusion que, lorsque nous nous référons au processus social par lequel un immigrant est inclus dans les différentes sphères de l'état social, culturel, économique et politique, mieux utiliser au lieu de l'intégration, le concept de l'inclusion sociale. En effet, l'intégration est un terme dont la conceptualisation est claire, dit S. Carrera, l'imprécision du terme peut conduire à une mauvaise interprétation et délibérées immigrants étroites qui peuvent mettre dans une position vulnérable dans leur relation avec l'Etat et l'Union européenne concernant les droits et obligations l'auteur estime que le concept d'intégration ne se définit pas comme un processus d'inclusion sociale des immigrants, mais plutôt est devenu un terme avec une signification juridique et le mécanisme de contrôle politique par lequel l'état décide qui entre et qui reste sur leur territoire. L'intégration, en fait, exprime le passage de mesures d'inclusion sociale à la législation réglementaire et la réglementation. Le concept peut cacher des approches assimilatives ou théories acculturées<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Maria Orlov, Ștefan Belecciu, *Drept administrativ (Droit administratif)*, Tipogr. „Elena V.I.” SRL, Chișinău, 2005, p. 5.

<sup>2</sup> Carrera S., *A Typology of different integration programmes in the EU*, Center for European Policy Studies, 2006

L'intégration est en soi contraire à la diversité et l'interculturalité - qui sont des éléments constitutifs de la culture supranationale de l'UE<sup>1</sup>.

D'autres auteurs, dont Goodman Sara Wallace utilise le terme intégration civique qui répond à des stratégies d'intégration adoptées antérieurement par les politiques d'intégration des États membres civique explique que le succès de l'inclusion dans un hôte de la société ne peut pas être fondée uniquement sur l'intégration économique et politique, mais aussi sur le consentement individuel pour l'intégration sociale, à savoir l'apprentissage, les connaissances sur la culture, les valeurs et les coutumes du pays, mais pas dans une assimilation, mais sur la base de l'autonomie individuelle<sup>2</sup>.

Certains praticiens croient que l'intégration de domaine d'immigrants, en fait, est étroitement lié aux paramètres juridiques, que le droit a un grand rôle dans la régulation de l'intégration des immigrants. Par exemple, la législation du travail décide indirecte qui a le droit ou non d'obtenir un permis de travail, qui a par conséquent la possibilité d'intégrer économiquement aussi dans certains pays, la loi exige même des programmes d'intégration de la langue d'accueil ou loi sur la citoyenneté restrictive ou plus claire dans certains pays<sup>3</sup>.

La Roumanie n'a pas fait face à un afflux massif d'immigrants, demandeurs d'asile et des réfugiés, comme dans d'autres pays européens, n'a pas été mis au point des politiques pour l'intégration des personnes bénéficiant d'une protection internationale. Pour cette raison, les autorités les milieux universitaires, les praticiens de la société civile doivent identifier et élaborer des stratégies pour l'intégration des personnes bénéficiant d'une protection internationale dans la société roumaine, y compris l'analyse des besoins, l'amélioration des indicateurs et de l'évaluation de l'intégration sociale, le conseil et l'assistance dans des domaines tels que l'accès à le logement, les moyens de subsistance, soutien juridique et administratif, soutien médical, psychologique et social pour les enfants, l'éducation des enfants et la formation continue pour les adultes, y compris des cours de langue et les actions préparatoires pour faciliter l'accès au marché du travail, la promotion des contacts et dialogue constructif entre la société étrangère et roumaine, promouvoir l'inclusion dans la société, y compris en impliquant les médias.

Les autorités de l'État accordées aux personnes bénéficiant d'une protection internationale d'un soutien de leur intégration dans la société, de posséder des pieds et de devenir indépendant de l'aide des organisations

---

<sup>1</sup> Joppke, C., Morawska, E., *Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices*, 2003

<sup>2</sup> Goodman Sara Wallace, „Integration Requirements for Integration’s Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2010

<sup>3</sup> Carrera S., *A Typology of different integration programmes in the EU*, Center for European Policy Studies, 2006

étatiques ou non-gouvernementales et de participer activement à la société roumaine en termes de développement économique, social et culturel . En vertu de la législation spécifique pour l'intégration, qui a obtenu une forme de protection jouissent des mêmes droits sociaux et économiques que les citoyens roumains: le droit à l'emploi, droit au logement, droit aux soins de santé et l'assistance sociale, l'assurance sociale, droit à l'éducation. Inspection Générale de l'Immigration élabore des programmes de l'intégration, soutenue sur une période de six mois avec possibilité de prolongation pour 6 mois, au cours de laquelle les réfugiés reçoivent des mesures d'assistance suivantes: hébergement dans un des centres gérés par IGI; cours d'orientation culturelle; conseils sociaux et de soutien psychosocial; Cours de langue roumaine organisées par le Ministère de l'éducation, par les inspections scolaires. Où, qui a obtenu une forme de protection se situent dans des cas spécifiques, ils peuvent bénéficier de l'extension de l'intégration jusqu'à ce qu'il trouve l'état de vulnérabilité de disparition.

Besoins des demandeurs d'asile alimentaires et nutritionnels sont couverts par des allocations mensuelles<sup>1</sup> accordées par des ressources gouvernementales, les ONG complètent occasionnellement une assistance pour couvrir les normes minimales de la nutrition. Par les agences d'emploi de l'emploi, les personnes qui ont une forme de protection internationale reçoivent une aide matérielle non remboursable d'une valeur de 540 lei (120 euro) pour une période de six mois avec une prolongation possible pendant 3 mois.

## **V. L'intégration des personnes bénéficiant d'une forme de protection internationale en Roumanie.**

Depuis 2001, la Journée mondiale des réfugiés est célébrée le 20 Juin de chaque année, conformément à la résolution 55/76 de l'Assemblée générale de l'ONU par le système des praticiens de l'asile, les personnes bénéficiant d'une protection internationale, de simples citoyens, représentants des autorités impliquées dans le système d'asile et des personnes avec une forme de protection. A cette occasion, nous sommes organisés dans les six centres établis plusieurs événements (concerts, des concours, des campagnes d'information, présentations) visant à sensibiliser la société roumaine de problème des réfugiés<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Vasile Popa, *Concepte de drept internațional*, (Concepts de droit international), Ed. All Beck, București, 2004, p. 105.

<sup>2</sup> Mihai Delcea, *Protectia juridică a refugiaților*, (La protection juridique des réfugiés), Editura C.H.Beck, București, 2007, p.174.

Intégration des personnes bénéficiant d'une protection internationale ne peut être atteint que s'ils veulent rester et intégrer en Roumanie. Une fois que vous avez obtenu une forme de protection en Roumanie, ils peuvent accéder à toutes les formes d'éducation dans les conditions fixées par la loi pour les citoyens et les mineurs roumains participant à un cours gratuit d'initiation en roumain, en un an. Étant donné que la majorité des personnes bénéficiant d'une protection internationale ne dispose pas des papiers et des études ont besoin d'argent pour subvenir à leurs besoins, ils préfèrent engager comme serveur, cuisinier, fournisseur, etc. ou suivre un cours de formation pour ceux qui parlent Agence roumaine pour l'emploi du comté de l'emploi, où peut s'inscrire dans le cadre du permis de séjour pour être reçu en observation. Pour ceux qui ont études et un diplôme d'études sont nécessaires leur reconnaissance. Les leçons roumaines, orientation culturelle, la géographie, les cours d'histoire sont organisés par les ONG et certains d'entre eux la fréquentation est obligatoire, car se fait une évaluation trimestrielle des connaissances accumulées. Ces programmes durent un an et permettent une pause d'un mois si l'absence est plus grande intégration perdre le bon programme.

D'autres ONG ont des programmes qui paient leur loyer et cherchent et trouvent parfois des emplois, l'aide sociale, l'aide matérielle efficace aux demandeurs d'asile afin d'améliorer les conditions d'accueil et le niveau de vie de leur les aider médical, psychologique ou psychiatrique à payer les consultations médicales, les ordonnances et l'hospitalisation ne sont rémunérés par IGI

Dans les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et les personnes bénéficiant d'une protection internationale peuvent vivre jusqu'à un an, initialement pour six mois, puis avec une extension de six mois en contrepartie de loyers payés 100 ron (23 euro) en été et 300 ron (66 euro) en d'hiver.

Grâce à l'UE des fonds attirés par les autorités centrales ou locales responsables dans ce domaine a été fait pour développer les capacités et augmenter le nombre de logements de certains centres ou a tenté d'intégrer ces personnes, demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale dans la société roumaine. Dans la période 2007-2015 par le Fonds européen pour les réfugiés (ERF) environ 3.800 demandeurs d'asile ont reçu une aide sociale ou de la langue et pour plus de 2700 demandeurs d'asile a été fourni une assistance juridique et plus de 800 bénéficiaires d'une forme de protection Roumanie a reçu le soutien de l'intégration.

Par le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI) les autorités centrales et locales et la société civile ont réussi à attirer des

fonds pour plus de 20 projets d'intégration sociale des étrangers avec résidence légale en Roumanie, pour un total de plus de 11.000 personnes, pour soutenir les communautés étrangères en Roumanie, le développement des connaissances des personnes physiques et morales impliquées dans l'intégration sociale, l'amélioration du dialogue avec eux, ont été faites ont été menées les activités de recherche et de documentation dans le domaine. Dans ces projets, il a dirigé les activités d'un support et d'intégration sociale dans 17 villes importantes en termes de nombre d'étrangers enregistrés, y compris au sein de la responsabilisation pour les six du Centre régional de logements et procédures subordonnées I.G.I. Les communautés étrangères ont reçu des outils d'information ont été élaborés et diffusés aux communautés de publications étrangères, plus de 30.000 exemplaires par an et ont été développés pages web dédiées à des étrangers. Bucarest a créé un centre culturel multifonctionnel pour le soutien et la mise en œuvre soutenir diverses activités spécifiques des étrangers dans notre pays. Ils ont mené deux campagnes de sensibilisation pour la population locale, et plus de 1400 représentants des institutions et des organisations participant à ces tâches ont reçu une formation et l'échange des meilleures pratiques en la matière. Plus de 500 employés des structures du ministère de l'Intérieur ont reçu une formation spécialisée ou langue étrangère, la ligne d'orientation et de la coopération interinstitutionnelle ont été menées 15 études de recherche sur la migration des pays tiers potentiels.

Pour l'intégration des bénéficiaires de la protection, des autorités locales et internationales centrale doit, à moins que des activités spécifiques combinés dans le programme d'intégration ainsi que des cours de langue roumaine, adaptation culturelle, de conseil social ou psychologique, d'apporter un soutien à accorder des droits et responsabilités Ils étaient des citoyens roumains, y compris le droit à l'emploi, le droit à la sécurité sociale, les soins de santé, l'accès à l'éducation, droit au logement. Je crois que, bien qu'ils détiennent les capacités, les aptitudes ou compétences, il est beaucoup plus facile d'intégrer les personnes qui ont un niveau de connaissances et de compétences linguistiques et culturelles que leur permettant de mener une vie normale une fois intégrée dans une communauté qui avoir un emploi stable, ayant des membres de la famille autour d'eux.

Dans la Stratégie nationale de l'immigration pour la période 2015-2018 en Roumanie prévoit que couvrent le déficit existant sur le marché du travail en Roumanie, notamment en attirant hautement qualifiés, beaucoup plus facile d'acquérir un bagage minimum de connaissances et de compétences par le biais cours de langue roumaine, les programmes d'orientation culturelle et des

conseils pour leur permettre d'accéder aux services et les politiques sociales seront de protéger ses citoyens.

## **VI. L'implication des autorités locales du Somcuta Mare, Maramures, sur l'intégration des personnes bénéficiant d'une forme de protection internationale.**

Le management du Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les Demandeurs d'asile Maramures à Somcuta Mare, jud. Maramures et le lycée "John Buteanu" dans Somcuta ont développé une collaboration efficace grâce à l'Inspection scolaire de Maramures et surtout inspecteur scolaire, coordinateur activité de l'apprentissage des langues par les adultes d'immigrants roumains. Les deux institutions ont développé ensemble, et coordonne les bénévoles projet basé „ Ensemble, nous réussirons ", chaque année à la fin du mai ou début Juin pour correspondre avec la fin de l'année scolaire et que le but de ce projet célébrant les étudiants qui viennent le centre et aller à l'école mentionnée familiariser les citoyens avec les coutumes et les traditions des personnes hébergées ou ont été logés dans le centre, et de lui faire comprendre que, avant un certain pays pour les demandeurs d'asile et des réfugiés sont des personnes à la recherche amitié et de compréhension et un endroit pour appeler à la „maison". Enfin, les étudiants, les enseignants et les employés du centre sont servis des plats traditionnels spécifiques aux pays d'où ils viennent, et surtout ceux des africains riches en saveurs et couleurs.

Également dans ce projet est d'organiser des débats sur l'intégration par réunions face à face entre la communauté et les bénéficiaires d'une protection internationale, en présence de représentants des gouvernements locaux, des journalistes, des commerçants, des intellectuels, etc., organisé par le Centre régional pour augmenter en Maramures les possibilités d'intégration des bénéficiaires d'une protection internationale par le biais d'un dialogue direct avec les représentants de la communauté, à l'acceptation et à la compréhension des bénéficiaires de la protection internationale et de demandeurs d'asile par défaut comme des personnes ayant des rêves, des espoirs et des désirs d'une vie meilleure, plus silencieux. Ce rencontre tête-à-tête et la perception mutuelle par le message, sont considérés comme une expérience réussie parce que dans ce sont définis et expliqués les termes tels que certains membres de la communauté demandeurs d'asile, réfugiés, la protection internationale, l'intégration et l'inclusion. Avant de mener ces débats communauté perception a Somcuta Mare était que l'État roumain a accordé une protection internationale à tous ceux qui le demandent, mais après plusieurs de ces réunions, ils essaient d'aider ceux qui

restent dans le centre et non pas seulement avec de la nourriture, les médicaments, le logement ou des emplois.

Le Centre régional de Somcuta Mare organise annuel avec les contributions de l'autorités locales, plusieurs activités d'hébergement culturelle pour faciliter l'intégration des demandeurs d'asile ou des personnes bénéficiant d'une protection internationale avant le 1er Mars ils ont fabriqué des bijoux et de l'imagination joue un rôle actif dans la réalisation de symbole du printemps en ce qu'ils sont utilisés des pâtes ou d'autres matériaux qui sont teints dans des couleurs différentes, puis appliqué sur du papier de couleur saluer les participants composés messages printemps. Parce que l'atmosphère est à la fête, les demandeurs d'asile sont servis avec du thé, des jus et des collations froides tandis qu'un centre responsable décrit le symbolisme de 1er Mars et du cordon rouge et blanc.

Aussi avant les vacances de Pâques pris des mesures sur les traditions et les coutumes de Pâques de la région "Chioar", qui admire une exposition de costumes et d'articles ménagers de plus de cent ans, entendre un mini-concert religieux et d'apprendre les significations des fêtes de Pâques. Les élèves des écoles locales et celles de Centre sont particulièrement heureux de présenter aux participants chaque pièce et interpréter des chants religieux. Un point culminant de l'événement est l'atelier des oeufs peints, qui montre sa maîtrise dans le domaine, les demandeurs d'asile et les étudiants Lycée "John Buteanu" dans la ville Somcuta. A la fin de l'activité, tous les participants sont invités à déguster le Pascal culinaire, des oeufs peints et des gâteaux de Pâques, qui ont été présentés dans le cadre des coutumes de Pâques.

Les demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale logés au Maramures régionaux sont des chants, des étudiants annuels et les enseignants du secondaire "John Butean" en Somcuta, vêtus de costumes de la région "Maramures-Chioar" et donne au public un spectacle et coutumes et traditions de Noël retenus par des dizaines et des centaines d'années Somcuta et région du Vallée Chioar et région Finteusu Mare. Les chants traditionnels roumains et des croquis à thème de Noël sont harmonieusement complétés par des chants en français et en anglais soutenus par les invités et les hôtes qui errent ensemble. Carolers sont «honnête», selon la tradition, avec des noix, des pommes et des gâteaux.

ONG "Association de Coopération Nord et de l'intégration" (ANCI), à la disposition des demandeurs d'asile du Centre régional Maramures un connexion illimitée et gratuit aux programmes d'Internet et de télévision en arabe. Association vise à être un pont entre la Roumanie et le Moyen-Orient et en Asie

dans divers domaines, tels que l'éducation, sociale, culturelle, éducative et universitaire en offrant des possibilités pour les jeunes dans le monde arabe à fréquenter le collège et les maîtres de diverses institutions l'enseignement supérieur en Roumanie.

Chaque année, le partenariat signé entre l'école "John Butean" Somcuta et le Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Maramures auront lieu durant l'année scolaire, plusieurs activités éducatives - récréatives et de l'intégration. Ainsi chaque année lors de la cérémonie d'ouverture de la nouvelle année scolaire Lycée "John Butean" dans Somcuta sont invités et les demandeurs d'asile ou des personnes bénéficiant d'une protection internationale qui vit dans le Centre de se familiariser avec leurs futurs collègues à présenter pays d'origine, sur les états politiques qui viennent sur les activités, les traditions et les coutumes, et de comprendre que l'école et l'éducation en général, jouent un rôle important dans la vie de chaque personne et les valeurs promues par l'école sont les mêmes quel que soit pays ou la situation géographique, après quoi ils sont présentés et les enseignants du secondaire.

Festival "Migration et droits de l'homme" qui est intégré dans le programme «Jours de Cluj», qui vise à faciliter la communication directe entre les membres des communautés étrangères établis en Transylvanie, des représentants des autorités locales et de la société civile a généralement d'inviter les demandeurs d'asile ou des personnes bénéficiaire d'une protection internationale ou non logé dans le Centre régional pour l'hébergement et les procédures pour les demandeurs d'asile Maramures, pour les aider à intégrer dans la société roumaine. Le festival a lieu un débat public intitulé «Bibliothèque humaine» où chaque communauté a au moins "un livre", à savoir une personne pour parler de la façon dont il se sent en Roumanie et comment il voit la relation avec la population majoritaire. La clôture du festival médiateurs interculturels, soutenue par les communautés d'étrangers, mise en scène des concerts de musique et des danses traditionnelles, des expositions organisées de l'art populaire, la photographie et la peinture, la promotion de sa culture en soirée consacrée au documentaire et le soir de socialisation multiculturelle dédiée à travers la danse et de la musique. Ce festival prend en charge les ressources locales telles que des places libres pour leurs activités de promotion des artistes étrangers dans les performances de visibilité, assurant une couverture médiatique continue et soutenue du festival.

Administration nationale Fonds Culturel financé un spectacle de théâtre qui a été organisé dans les centres, avec des représentants des autorités locales,

les employés du Centre régional Maramures, demandeurs d'asile, les personnes bénéficiant d'une forme de protection en Roumanie, en collaboration avec villages communauté Somcuta et voisins, intitulé «nous n'avons pas né au bon endroit» pour connaître et comprendre la dynamique des migrations et des réfugiés et le statut de réfugié en transposant la sphère publique des questions très importantes dans le contexte de la migration et la nécessité d'un refuge le droit de voyager comme un droit fondamental de tous, la question de «étranger» en général par l'histoire de vie de cinq personnes qui ont connu le refuge.

## **VII. Conclusions**

Au niveau national, on a mis en place par le Premier ministre la décision no 312/2015 Comité interministériel de la Coalition nationale pour l'intégration des réfugiés, portera sur les travaux de 27/11/2015, coordonné par le ministère du Travail. Dans la composition de ce comité comprend le Premier ministre, en collaboration avec le Secrétariat général du gouvernement et d'autres ministères, l'Inspection générale de l'immigration, SRI, SIE, STS, Association des municipalités de Roumanie, Association des villes en Roumanie, l'Association Mairie de Roumanie et le National les conseils de comté de la Roumanie. Dans cette structure fonctionnera cinq groupes de travail: Groupe de travail pour l'harmonisation des lois, Groupe de travail principal de la logistique, l'intégration du Groupe de travail Groupe de travail Intégration Groupe de travail Sociétal local et l'intégration culturelle.

Les autorités locales dans le comté de Maramures étaient d'abord réticents sur les personnes bénéficiant d'une protection internationale, mais ces dernières années qui participent activement à l'intégration de ces personnes dans la communauté grâce à support accordé diverses formes de nourriture que vous faites un don avec les commerçants au Centre régionale Somcuta, assistance médicale, la médecine, l'habillement, portant le choix des personnes qui demandent l'asile ou bénéficiaires d'une protection internationale qui fréquentent les facultés dans la ville de Baia Mare, en soutenant les frais de scolarité.

Pour aider ces personnes qui demandent l'asile ou bénéficiaires d'une protection internationale qui vivre en Roumanie et en spécial en Maramures; Il faut cherchez des moyens de réduire ou d'éliminer les longues périodes de les demandeurs d'asile en attente jusqu'à ce que je reçois à un emploi; une fois que le droit au travail a été accordé un permis de travail devraient être délivrés immédiatement; encourager les bureaux de placement à offrir des possibilités d'emploi adéquates ou des demandeurs de formation d'asile, les compétences et les qualifications; simplifier l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires de la

protection subsidiaire par fournir un accès légal, à égalité avec les réfugiés et les exigences de gestion qu'ils ne peuvent pas remplir; explorer la possibilité d'accepter les documents alternatifs ou conception de méthodes; évaluation des qualifications professionnelles et l'éducation précédente; fournir des conseils et des mesures ciblées pour faciliter l'accès aux services • l'emploi non spécialisé ou complémentaire; l'inclusion des bénéficiaires d'une protection internationale en tant que groupe défavorisé à la recherche d'un emploi dans la stratégie ou d'un plan national sur l'emploi. Bien que les bénéficiaires d'une protection internationale aient généralement les mêmes droits que les ressortissants de l'Etat hôte, ils font face à des obstacles considérables modalités pratiques et de procédure qui les empêchent de jouir des droits dont ils disposent dans tous les domaines de l'intégration.

## Bibliografie

1. Carrera S., A Typology of different integration programmes in the EU, Center for European Policy Studies, 2006.
2. Delcea Mihai, *Protecția juridică a refugiaților (La protection juridique des réfugiés)*, Editura C.H.Beck, București, 2007, p.174.
3. Goodman Sara Wallace, „Integration Requirements for Integration’s Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration Policies”, Journal of Ethnic and Migration Studies, 2010. Jess M. „*Europenization of Immigrant Integration - A Legal Perspective*”, in European University Institute, Latvia, 2008.
4. Granovetter Mark. "The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: A Social Structural View". In George Farkas and Paula England, ed., *Industries, Firms and Jobs: Sociological and Economic Approaches*, pp. 187-216. New York: Plenum Press.
6. Jess M. „*Europenization of Immigrant Integration - A Legal Perspective*”, in European University Institute, Latvia, 2008.
7. Johnson, A.G., *Dicționarul Blackwell de Sociologie* (Le dictionnaire Blackwell de Sociologie), București: Editura Humanitas, 2007.
8. Joppke, C., Morawska, E., *Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices*, 2003.
9. Miftode, V., *Migrațiile și dezvoltarea urbană*, (Les migrations et le développement urbain), Editura Junimea, Iasi, 1978.
10. Moroianu Zlătescu Irina, *Pentru o cultură a păcii, democrației și toleranței în România II* (Pour une culture de la paix, de la démocratie et de la tolérance en Roumanie II), Casa Editorială Calistrat Hogaș, București, 2000, p. 40 și urm.
11. Moroianu Zlătescu Irina „Migration and Law”, ed. IRDO 2014.
12. Muraru I., Tănăsescu S., *Drept constituțional și instituții politice* (Droit constitutionnel et institutions politiques), Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 192.

13. Newman F., D. Weissbrodt, *Selected International Human Rights Instruments*, Anderson Publishing Co/ Concinnati, 1990, p. 48.
14. *Noul dicționar Universal al limbii române*, (Le nouveau dictionnaire Universel de la langue roumaine), Ed. Litera Internațional, Ed. aIII-a, 2008..
15. Maria Orlov, Ștefan Belecciu, *Drept administrativ (Droit administratif)*, Tipogr. „Elena V.I.” SRL, Chișinău, 2005,
16. Popa Vasile, *Concepte de drept internațional (Concepts sur le droit international)* Ed. All Beck, București, 2004, p. 105.
17. Szczepanski, J. *Noțiuni elementare de sociologie.*(Notions élémentaires de sociologie) București: Editura Științifică Szczepanski, 1972.
18. „Convenția ONU privind Statutul Refugiaților” din 1951.
19. „Protocolul adițional cu privire la Statutul Refugiaților” din 1967.
20. Legea nr. 122 din 2006 privind azilul în România.
  
21. [www.easo.europa.eu](http://www.easo.europa.eu)
22. [www.igi.mai.gov.ro](http://www.igi.mai.gov.ro)
23. [www.refugeesinternational.org](http://www.refugeesinternational.org)
24. [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

# THE ROLE OF LOCAL POLICE IN THE RULE OF LAW

**Laurențiu VEDINAȘ**

PhD. Candidate at the Police Academy "Alexandru Ioan Cuza"

Bucharest, Romania

Email : verginia.vedinas@rcc.ro

## **Abstrait**

*L'étude vise à analyser le rôle que la police locale exerce dans la construction de l'Etat de droit. Dans la première section, l'étude fournit une brève analyse du concept de l'État de droit, de sorte que dans la section suivante à analyser le rôle et les fonctions que la police locale exerce conformément à la loi. La compétence de la police locale vise à protéger certaines valeurs fondamentales de l'État de droit, tels que les libertés et droits fondamentaux, de la propriété dans ses deux formes publique et privée et la prévention de la délinquance.*

**Mots-clés:** *police locale, la sécurité de la personne, la sécurité nationale, les droits et les libertés, les valeurs fondamentales*

## **Abstract**

*The study aims to analyze the role that local police exercises in building the rule of law. In the first section, the study provides a brief analysis of the rule of law concept, so that in the next section to be analyzed the role and functions that local police is exercising according to the law. The local police jurisdiction is intended to safeguard some core values of the rule of law, such as fundamental rights and freedoms, property in both its public and private forms and delinquency prevention.*

**Keywords:** *local police, security of person, national security, rights and freedoms, core values*

## **I. General considerations**

Romania is declared by the Constitution<sup>1</sup> as " rule of law, democratic and social" in which several values have a supreme and guaranteed character, among which for this study are of interest the *human dignity, citizens' rights and freedoms and justice*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> The Romanian Constitution has been published in the Official Gazette of Romania no. 233 from 21 november 1991. It was amended by Law no. 429/2003, published in the Official Gazette no. 758 from 29 october 2003 and republished in the Official Gazette no. 767 from 31 october 2003;

<sup>2</sup> The norm is in the art. 1 para.(3) of the Constitution

They are all values that local police, through the work carried out, has the mission to defend them.

The phrase "*rule of law*" has a complex content, which can hardly be included in a definition. While entire volumes have been written about the the rule of law, we are still far from having a clear and unified vision of the meaning of this concept. A special contribution has brought the Constitutional Court, which through its jurisprudence, stated that it involves "*the subordination of the State to the law, ensuring those means to the law to censor the political views and in this framework, to ponder possible abusive trends, discretionary, of the state's structures. The rule of law ensures the supremacy of the Constitution, the correlation of law and all legislation to it, the existence of powers' separation regime, that must act within the law, namely, within a law expressing the general will*".<sup>1</sup>

Such a view of the Constitutional Court is reflected in paragraphs (3) and (4) of art. 1 of the Basic Law, whereby, on the one hand, it establishes that the *Romanian state is organized and operates under the principle of separation and balance of state powers - legislative, executive and judicial – under constitutional democracy (paragraph 3) and under the mandatory principle of respecting the supremacy of the constitution and laws (paragraph 4).*

## II. The local police: role, functions and responsibilities

In respecting the principles and values required by Romania's fundamental law are involved several institutions that have responsibilities in this field, enshrined by it or by normative acts adopted by **the Parliament**, as the **sole legislative authority of the country**<sup>2</sup> and, by **legislative delegation**, by the Government. We are considering both **public authorities through which there are realized the three classical prerogatives of state's power**, regulated in Title III of the Constitution<sup>3</sup>, and also other authorities which, in their mission, contribute to the defense of these values.

We are considering the Constitutional Court<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Constitutional Court Decision no. 70/2000, published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 334 of 19 July 2000

<sup>2</sup> The role of Parliament as sole legislative authority is established by art. 61 paragraph (1) of the Constitution which provides that "*Parliament is the supreme representative body of the Romanian people and the sole legislative authority of the country*";

<sup>3</sup> In Title III are found regulated: the Parliament (Section I); the President (Chapter II); the Government (Chapter III); Parliament's relations with the government (Chapter IV); Public Administration (Chapter V) and the judicial authority (Chapter VI);

<sup>4</sup> Regulated under Title V of the Constitution and Law no. 47/1992, republished in the Official Gazette of Romania, Part I no. 807 of 3 December 2010;

The Ombudsman<sup>1</sup>; The Supreme Council of National Defence<sup>2</sup>; The Court of Accounts<sup>3</sup> and others.

From the sphere of executive power also belongs **the local police**, which *"is organized and functions by decision of the deliberative authority of the local government, as a functional component in the specialized apparatus of the mayor, of the general mayor or as a public institution of local interest with legal personality"*<sup>4</sup>.

The local police created in 2010 replaced the community police, which operated until that year, based on Law no. 371/2004, repealed by Law no. 155/2010 of the local police<sup>5</sup>. In Europe there are organized and are functioning police systems operating within the local communities, which are called *local police* or, where appropriate, *community police*, with features from country to country<sup>6</sup>.

Establishing the local police had the stated purpose of exercising powers on **defending individuals' fundamental rights and freedoms, of public and private property and detection of infractions** in the areas listed by its organization and operation Framework Law. It's about **the public order and peace; protection of goods; traffic on public roads; discipline in constructions and street hoarding; environment protection; commercial activity, persons record** to which can be added **other areas established by law**. We find that the enumeration of the first article of Law 155/2010 is **declarative not limitative**, allowing also that other areas to be added to those already provided, whereby to complete the competence of the local police.

Respecting the rights and liberties is a defining element of the rule of law. As already mentioned, *"human dignity, citizens' rights and freedoms, free development of human personality is, along with justice and political pluralism, supreme values."*<sup>7</sup> Among these values, **fundamental rights and freedoms represents the specific object of the local police activity, the first purpose of creating this public service**. It is a constant of contemporary public law

---

<sup>1</sup> Regulated under Title II of the Constitution and Law no. 35/1997, republished in the Official Gazette of Romania, Part I no. 277 of 15 April 2014;

<sup>2</sup> Governed by Article 119 of the Constitution and Law no. 415/2002, published in the Official Gazette of Romania, Part I, nr.494 of 10 July 2002;

<sup>3</sup> Regulated in art. 140 of the Constitution and the Law no. 94/1992, republished in the Official Gazette of Romania, Part I no. 238 of 3 April 2014;

<sup>4</sup> The provision is contained in Article 4 paragraph (1) of Law no. 155 of 12 July 2010, republished in the Official Gazette of Romania, Part I, nr.339 of 8 May 2014;

<sup>5</sup> Repealing the Law no.371 / 2004 was done by Article 45 para. (3) of Law no.155 / 2010;

<sup>6</sup> For an overall analysis of these systems, see Iamandi Luca – *Modele ale polițiilor comunitare din alte țări*, Editura Fundației Universitare „Dunărea de jos” Galați, 2006;

<sup>7</sup> Valerian Cioclel în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.) – *Constituția României, comentariu pe articole*, (La Constitution de la Roumanie, commentaires sur les articles) Editura C.H.Beck, București, 2008, p.196;

doctrine that **a state of law is the one in which, guaranteeing the fundamental rights and freedoms and respect for the law, represents its supreme finality.** Equally, the respect of the law understood in the broad meaning of the term which includes the Constitution, Parliament's laws, ordinances and decisions of the Government and all other mandatory regulations, is **a defining feature of the existence and activity of each subject of public or private law.** Therefore, the principles of legality, but also that of trust, openness and transparency govern the activity of local police<sup>1</sup>, that must be carried out, as the enactment framework states, exclusively based on law and on law enforcement.

The local police mission is a complex one and, not in few cases, this requires co-participation of other structures that are part of the public order and national security.

In this spirit, the Framework Law provides that, in exercising its powers, the local police cooperate with units, respectively with territorial structures of the Romanian Police, the Romanian Gendarmerie, the Romanian Border Police and of the the General Inspectorate for Emergency Situations, other authorities of central and local public administration and also with non-governmental structures and natural or legal persons under the law.

The imperative way of formulating the norm, respectively **"the local police cooperate"** no **"may cooperate"** determines the conclusion that **this cooperation is equally a right and an obligation for both the local police and the other parts listed by law**, that have the common mission to contribute to the defense of public order, safety of citizens, state's security generally and guaranteeing the rule of law and constitutional democracy, in particular.

### **Conclusions:**

We aimed in this study to shape some coordinates of the role that local police has in building the rule of law and its consolidation and constitutional democracy. We appreciate that the elements of such a mission are the following:

- a. guaranteeing the rights and freedoms of citizens**, in their capacity as fundamental values of the rule of law;
- b. the defense of life, human dignity and safety**, the ultimate recipient of all state activity and its authorities;
- c. property protection** which, in both its components, represents the material support of the existence of every nation, the state itself;

---

<sup>1</sup> According to Article 1 para. (2) of Law 155/2010;

- d. local police cooperation with all other components of the system of public order and national security, as a whole.

### **References:**

1. **Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu** (coord.) – *Constituția României, comentariu pe articole* , (La Constitution de la Roumanie, commentaires sur les articles) Editura C.H.Beck, București, 2008;
2. **Iamandi Luca** – *Modele ale polițiilor comunitare din alte țări*, Editura Fundației Universitare „Dunărea de jos” Galați, 2006;
3. Romanian Constitution, republished in the Official Gazette of Romania , Part I no. 767 of 31 october 2003;
4. Law no. 155/2010 of local police, republished in the Official Gazette of Romania, Part I no. 339 of 8 may 2014;
5. Constitutional Court Decision no. 70/2000, published in the Official Gazette of Romania, Part I no. 334 of 19 july2000.





**More  
Books!** 

**yes**  
**I want morebooks!**

Oui, je veux morebooks!

Buy your books fast and straightforward online - at one of the world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at

**[www.get-morebooks.com](http://www.get-morebooks.com)**

Achetez vos livres en ligne, vite et bien, sur l'une des librairies en ligne les plus performantes au monde!

En protégeant nos ressources et notre environnement grâce à l'impression à la demande.

La librairie en ligne pour acheter plus vite

**[www.morebooks.fr](http://www.morebooks.fr)**

OmniScriptum Marketing DEU GmbH  
Bahnhofstr. 28  
D - 66111 Saarbrücken  
Telefax: +49 681 93 81 567-9

[info@omniscrptum.com](mailto:info@omniscrptum.com)  
[www.omniscrptum.com](http://www.omniscrptum.com)

OMNIScriptum 





