



Nr. 294/CALM-APEL/24.08.2026

Doamnei **Maia SANDU** — Președintele Republicii Moldova

Domnului **Igor GROSU** — Președintele Parlamentului Republicii Moldova

Doamnelor și Domnilor Deputați ai Parlamentului Republicii Moldova — toate fracțiunile parlamentare

Domnului **Vasile TOFAN** — Prim-ministru al Republicii Moldova

Domnului **Alexandru MACHIDON** — Procurorul General al Republicii Moldova

Copie:

Doamnei **Gunn Marit HELGESEN** — Președinta Congresului Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei (CLRACE)

Excelenței Sale, Doamnei **Iwona PIÓRKO** — Ambasador al Uniunii Europene, Șef al Delegației Uniunii Europene în Republica Moldova

Tuturor membrilor CALM

ADRESARE-APEL

privind caracterul ilegal al procesului de „amalgamare normativă”, riscurile majore pe care acesta le generează pentru democrația locală și necesitatea alinierii reformei administrației publice locale la principiile constituționale ale legalității, statului de drept și autonomiei locale

Stimată Doamnă Președinte al Republicii Moldova,
Stimate Domnule Președinte al Parlamentului,
Stimate Doamne și Stimați Domni Deputați,
Stimate Domnule Prim-ministru,
Stimate Domnule Procuror General,
Stimați parteneri de dezvoltare și dragi colegi,

Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), în urma numeroaselor sesizări primite din partea autorităților publice locale membre, își exprimă profunda îngrijorare față de derapajele legale, democratice și constituționale din cadrul reformei APL, dar mai ales, modul în care este promovat, în prezent, procesul de reformă administrativ-teritorială. În centrul acestor preocupări se află inițierea așa-numitei „amalgamări normative” — o procedură impusă în lipsa unui temei legal, fără consultarea colectivităților locale, fără studii de impact și în termene imposibil de executat, cu consecințe grave asupra democrației locale, a autonomiei locale și a drepturilor fundamentale ale cetățenilor.

I. Situația creată

În ultimele luni, autoritățile publice locale au primit scrisori și notificări prin care li se comunică includerea obligatorie în clustere stabilite unilateral de autoritățile centrale, precum și

un calendar administrativ extrem de comprimat, cu termene de câteva zile lucrătoare, incompatibile cu legislația în vigoare. Deși aceste documente sunt prezentate formal drept „informări”, conținutul lor are caracterul unui ultimatum administrativ: autorităților locale li se transmite că, dacă nu finalizează amalgamarea voluntară într-un termen impus, vor fi supuse automat amalgamării normative.

Mai mult, în aceste comunicări, decizia deliberată a unei autorități locale de a nu adera la amalgamarea voluntară — un drept recunoscut de lege — este rescrisă lingvistic drept „nereușită” sau „eșec”, ceea ce transformă o opțiune legitimă într-o culpă administrativă. În paralel, accesul la resurse financiare este condiționat de conformarea la amalgamarea voluntară, fapt care transformă fondurile publice din instrumente de dezvoltare în mijloace de presiune politică.

II. Termene imposibil de executat și lipsa temeiului legal

Calendarul impus autorităților locale contravine direct legislației naționale. Termenele de convocare a consiliului local prevăzute de Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală — minimum 5 zile pentru ședința ordinară și 3 zile pentru cea extraordinară — fac imposibilă adoptarea oricărei decizii în intervalele de 3–4 zile comunicate. Consultarea publică este programată în zile nelucrătoare, iar întregul calendar cuprinde mai puține zile lucrătoare decât termenul minim legal de 15 zile prevăzut de Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

Mai grav, „amalgamarea normativă” nu are niciun temei legal. Legea nr. 225/2023 reglementează exclusiv amalgamarea voluntară a unităților administrativ-teritoriale, iar organizarea administrativ-teritorială este un domeniu rezervat legii organice, conform art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituția Republicii Moldova. Mutarea repetată a termenelor prezentate drept „obligatorii” — de la 31 iulie la 31 august — demonstrează că acestea nu sunt termene legale, ci instrumente de presiune administrativă.

Toate operațiunile impuse — recalcularea componenței clusterelor, redefinirea centrelor administrative, renegocierea înțelegerilor interne, consultarea populației — sunt cerute autorităților publice locale în regim de urgență și în termene vădit nerealiste, incompatibile cu complexitatea și importanța deciziilor care trebuie luate. Aceasta confirmă caracterul formal și simulatoriu al unor elemente esențiale ale reformei.

III. Consultare inversată, comprimată și confiscată

Consultarea populației, element fundamental al oricărei reorganizări administrativ-teritoriale, este organizată contrar legii și standardelor europene. Ea este programată în zile nelucrătoare, anunțată cu termene sub minimul legal și, în mod cu totul neobișnuit, este organizată, documentată și publicată de Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat — autorități care exercită controlul de legalitate asupra actelor consiliilor locale. Această suprapunere de roluri creează o incompatibilitate structurală și afectează imparțialitatea întregului proces.

Mai mult, consultarea este convocată după ce rezultatul final al reorganizării este deja comunicat în scris autorităților locale. O consultare al cărei deznodământ este anunțat în avans nu este o consultare, ci o procedură de legitimare formală.

Subliniem că obligația de consultare are rang constituțional: art. 109 din Constituția Republicii Moldova consacră consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit ca principiu de bază al administrării publice locale. Această obligație privește populația tuturor comunităților vizate — atât a celor care urmează a fi alipite, cât și, în mod deosebit, a celor care au ajuns deja la înțelegeri în cadrul amalgamării voluntare și cărora li se cere acum să se

conformeze unei situații complet noi, impuse din exterior. Din informațiile de care dispunem, o asemenea consultare reală și substanțială lipsește practic din procesul actual.

IV. Dubla afectare a colectivităților locale: alipirea fără resurse și anularea înțelegerilor asumate

Un aspect suplimentar, extrem de grav și totodată generator de confuzie, constă în faptul că procesul actual vizează deopotrivă două categorii de colectivități locale aflate în situații diametral opuse. Pe de o parte, sunt vizate clusterelor și grupurile de localități care au parcurs deja, cu bună-credință, un proces de amalgamare voluntară, ajungând la înțelegeri și decizii finale asumate în mod democratic. Pe de altă parte, sunt vizate localități și primării care nu au participat la procesul de amalgamare voluntară tocmai pentru că dispun de o populație suficient de numeroasă și de o capacitate administrativă și financiară proprie, îndestulătoare pentru a-și exercita atribuțiile în mod autonom și eficient.

Includerea simultană a acestor două categorii face ca procesul să își contrazică propria rațiune declarată. Primele sunt afectate pentru că au făcut exact ceea ce legea le-a cerut și le-a încurajat să facă, iar rezultatul cooperării lor de bună-credință este desființat pe cale administrativă. Celelalte sunt afectate pentru că nu aveau nevoie să se amalgameze, deși insuficiența capacității administrative este chiar criteriul invocat pentru declanșarea reformei. Un proces care lovește în egală măsură în comunitățile care s-au conformat și în cele care nu întruneau motivele conformării nu mai poate fi calificat drept reformă a capacității administrative, ci devine o operațiune de reconfigurare teritorială lipsită de criteriu funcțional.

La aceasta se adaugă faptul că localitățile incluse forțat în componența unor primării deja constituite — fie prin amalgamare voluntară, fie prin dimensiune proprie suficientă — sunt alipite fără a fi însoțite de resursele umane, financiare, materiale și instituționale necesare gestionării lor corespunzătoare. În fapt, întreaga responsabilitate pentru administrarea acestor noi teritorii și comunități este transferată, fără consultare și fără o fundamentare clară, în sarcina primăriilor deja constituite, inclusiv a acelor care, prin natura lor, nu aveau nevoie de o asemenea alipire pentru a funcționa eficient. Rezultatul este că autoritățile locale care au dat crezare Guvernului și au decis să se amalgameze benevol, pe baza unor calcule și înțelegeri asumate, sunt în realitate penalizate: li se impune alipirea forțată a altor localități și li se transferă integral responsabilitatea pentru colectivitățile astfel atașate, fără mijloacele corespunzătoare exercitării acestei responsabilități.

În cazul primei categorii, trebuie subliniat că negocierile din cadrul clusterelor amalgamate voluntar s-au purtat pe parcursul unei perioade îndelungate și au acoperit toate aspectele esențiale ale funcționării viitoarei primării: viziunea de dezvoltare, modul de organizare administrativă, tipul și nivelul serviciilor publice, repartizarea resurselor și a stimulentele financiare, componența organelor de conducere. La rândul său, Guvernul a formulat promisiuni ambițioase privind volumul finanțării și al stimulentele acordate fiecărui cluster amalgamat, iar o bună parte dintre autoritățile publice locale și-au asumat aceste promisiuni cu bună-credință. Impunerea, în acest moment, a unor localități suplimentare, nenegociate, anulează echilibrul pe care aceste înțelegeri îl reflectau și obligă la renegocierea integrală a organizării, a serviciilor, a resurselor și a stimulentele financiare. Această intervenție forțată ignoră eforturile comunităților care au acționat cu bună-credință și creează discriminări între colectivitățile locale.

În cazul celei de a doua categorii, efectul este cel puțin la fel de sever: unități administrativ-teritoriale funcționale, cu buget propriu și cu servicii prestate în mod constant, urmează să formeze o structură nouă cu mai multe localități alipite forțat/normativ, fără a fi consultate, fără le fi acordate careva resurse, fără nicio evaluare prealabilă care să demonstreze că această configurație le va îmbunătăți performanța sau calitatea serviciilor oferite cetățenilor.

În aceeași ordine de idei, argumentul potrivit căruia colectivitățile locale alipite forțat nu ar urma să beneficieze de resurse financiare și de anumite drepturi în cadrul clusterului respectiv ridică probleme grave de ordin constituțional, de discriminare și de respectare a drepturilor fundamentale ale omului. Un asemenea argument nu poate constitui un temei valabil într-un stat de drept și nu poate fi folosit ca instrument de convingere sau de presiune.

Efectul comun al tuturor acestor situații este pierderea încrederii în Guvern, a predictibilității și descurajarea directă a comportamentului cooperant: mesajul transmis autorităților locale este că nici conformarea voluntară, nici performanța administrativă proprie nu oferă vreo garanție în raport cu decizia centrală.

VI. Lipsa fundamentării și afectarea drepturilor fundamentale

Propunerile de amalgamare nu sunt însoțite de studiile de impact impuse de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, de analize economico-financiare, de evaluări ale accesului la servicii publice sau de estimări ale costurilor de tranziție, iar datele oficiale privind numărul de primării vizate de proces sunt contradictorii. Criteriile invocate — pragul demografic, continuitatea teritorială, existența drumurilor — sunt criterii de cartografie, nu de administrație publică.

Această abordare afectează dreptul cetățenilor de a participa la conducerea treburilor publice, egalitatea în fața legii și accesul efectiv la servicii publice. Pentru populația vârstnică/social vulnerabilă sau lipsită de mijloace de transport, accesul la tehnologii informaționale și/sau distanța până la un nou centru administrativ nu este un detaliu tehnic, ci o restrângere reală a accesului la servicii esențiale.

VII. Neconformitatea cu Carta Europeană a Autonomiei Locale și cu standardele Consiliului Europei

O asemenea abordare relevă adevărata față a acestei etape a reformei administrativ-teritoriale: neglijarea totală a opiniei autorităților publice locale și a populației, precum și încălcarea gravă a principiului autonomiei locale, consacrat atât de Constituția Republicii Moldova, cât și de Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova. Carta prevede în mod expres, la articolul 5, consultarea prealabilă a colectivităților locale vizate, eventual pe cale de referendum acolo unde legea o permite, înaintea oricărei modificări a limitelor teritoriale locale.

Procesul actual contravine articolelor 3, 4, 5, 8, 9, 10 și 11 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Cele mai grave încălcări se regăsesc la art. 5 — lipsa consultării prealabile a colectivităților locale în privința modificării limitelor lor teritoriale — și la art. 8 — deturnarea controlului de legalitate într-un instrument de presiune politică.

Standardele Consiliului Europei, inclusiv Recomandarea Rec(2004)12 a Comitetului de Miniștri privind procesele de reformă a limitelor și/sau structurii autorităților locale și regionale, precum și Recomandarea 436 (2019) a Congresului Puterilor Locale și Regionale privind democrația locală în Republica Moldova, impun consultare reală, studii de impact și respectarea autonomiei locale. Niciunul dintre aceste standarde nu este respectat.

VIII. Sinteza viciilor juridice constatate

Poziția CALM se sprijină pe o analiză juridică extinsă, fundamentată pe Constituția Republicii Moldova, pe Carta Europeană a Autonomiei Locale, pe jurisprudența Curții Constituționale și pe standardele Consiliului Europei și ale Uniunii Europene. Precizăm, pentru claritate, că nu este contestată competența Parlamentului de a reglementa organizarea administrativ-teritorială prin lege organică. Ceea ce este viciat juridic este modul în care

„amalgamarea normativă” este impusă în prezent — în lipsa unui temei legal, printr-o procedură inventată, de către o instituție și de persoane cu funcții de răspundere care își depășesc atribuțiile legale, cu o consultare inversată, comprimată și confiscată, fără fundamentare și fără cale de atac. Redăm mai jos, în sinteză, principalele vicii identificate.

1. **Lipsa temeiului legal** — Legea nr. 225/2023 reglementează exclusiv amalgamarea voluntară; nu există niciun act normativ în vigoare care să instituie „amalgamarea normativă”, să îi definească etapele, criteriile, termenele și efectele juridice. Însuși Secretarul general al Guvernului a confirmat public că doar Parlamentul poate decide asupra structurii administrativ-teritoriale și că proiectul de lege urmează a fi prezentat abia în toamna anului 2026.
2. **Viciul de competență și de formă** — organizarea administrației locale și a teritoriului este, potrivit art. 72 alin. (3) lit. f) din Constituție, domeniu rezervat legii organice; nici Guvernul, nici Cancelaria de Stat nu au competența de a impune calendare, componența clusterelor sau centre administrative, potrivit principiilor consacrate de Curtea Constituțională prin Hotărârile nr. 50/1999 și nr. 22/2008, în absența unei împuterniciri acordate prin lege organică.
3. **Consultarea inversată, comprimată și confiscată** — componența clusterelor este stabilită înaintea consultării, iar opțiunea neamalgamării nu figurează pe agenda acesteia, contrar art. 5 din Cartă și art. 109 din Constituție; termenele acordate, de doar câteva zile, sunt sub minimul legal — o situație asemănătoare celei sancționate de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 27/2021, unde un termen de două zile a fost declarat insuficient. Mai mult, consultarea este organizată chiar de oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, adică de organul care exercită controlul de legalitate asupra actelor consiliilor locale — o confuzie structurală de roluri, incompatibilă cu art. 8 din Cartă.
4. **Absența fundamentării** — lipsesc studiile de impact impuse de Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, iar datele oficiale privind numărul de primării vizate de proces sunt contradictorii.
5. **Neglijarea principiului proporționalității** — există mijloace mai puțin restrictive — cooperarea intercomunitară, consacrată de art. 10 din Cartă, delegarea de competențe către alte autorități publice locale, descentralizarea asimetrică — care nu au fost examinate și promovate, deși Recomandarea Rec(2004)12 a Consiliului Europei și Strategia de reformă a administrației publice în vigoare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023, impun expres această examinare prealabilă și expunerea rezultatelor ei.
6. **Consimțământul viciat** — alternativa „amalgamare voluntară cu finanțare / amalgamare normativă fără finanțare” condiționează resursele publice de conformarea politică a autorităților locale, contrar art. 9 din Cartă, care interzice ca acordarea subvențiilor să aducă atingere libertății autorităților locale de a-și exercita opțiunile proprii. Totodată, impunerea datei de 31 iulie 2026 drept termen-limită pentru amalgamarea voluntară, în lipsa oricărui temei legal, a forțat în sine deciziile adoptate de consiliile locale.
7. **Insecuritatea juridică și absența remediei** — regulile procedurii, inclusiv majoritatea necesară în consiliile locale și criteriul distanței față de centrul administrativ, au fost modificate în cursul procesului, iar comunicările privind includerea într-un cluster nu indică nicio cale de atac, contrar art. 11 din Cartă și art. 20 și art. 53 din Constituție.
8. **Fapte care necesită calificare juridică** — au fost constatate acțiuni repetate ale unor persoane cu funcții de răspundere implicate direct în procesul de amalgamare, care

urmează a fi examinate prin prisma elementelor constitutive ale unor infracțiuni ce vizează organizarea și funcționarea autorităților publice: abuzul de putere sau abuzul de serviciu (art. 327 din Codul penal), excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328) și, în forma sa cea mai gravă, uzurparea puterii de stat (art. 339). Atragem atenția că aceste persoane acționează, în raport cu autorități publice locale care beneficiază de autonomie și de protecția principiului legalității, în afara oricăror temeiuri legale exprese, necesare și obligatorii în asemenea situații.

Aceste vicii sunt documentate și argumentate pe larg, cu trimiteri complete la Constituție, la Carta Europeană a Autonomiei Locale, la jurisprudența Curții Constituționale, la legislația națională și la standardele Consiliului Europei și ale Uniunii Europene, în Analiza juridică extinsă elaborată de CALM pe acest subiect, pe care o punem la dispoziția autorităților interesate, la cerere.

IX. Riscuri majore pentru democrația locală

Prin modul în care este promovat, procesul actual de amalgamare normativă subminează autonomia locală și deteriorează încrederea dintre nivelurile administrației publice, transformând raportul dintre acestea dintr-unul de cooperare într-unul de subordonare de fapt. Colectivităților locale care nu au acceptat fuziunea/amalgamarea ”voluntară” li se comunică că nu vor primi resurse, nu vor putea beneficia de CUP-uri și alte ”beneficii”, ceea ce din nou ridică semne grave de întrebare privind discriminare, statul de drept și democrația din Republica Moldova. Plus, consultarea publică este redusă la un exercițiu pur formal, lipsit de efect asupra deciziei, iar accesul la resursele publice devine condiționat de conformarea politică, ceea ce afectează deliberarea liberă a organelor alese și însăși independența mandatului local.

Rezultatul cumulat al acestor practici este o stare de insecuritate juridică și administrativă care pune în pericol stabilitatea comunităților locale și capacitatea acestora de a-și planifica activitatea, de a-și onora angajamentele asumate și de a presta servicii cetățenilor. Nema vorbind de riscurile și derapajele antidemocratice și antieuropene, menționate mai sus și care vizează statul de drept, discriminarea, drepturile omului, autonomia locală și alte valori civilizaționale. Aceste riscuri nu sunt teoretice, ci imediate și verificabile.

X. Solicitățile CALM

În lumina celor expuse, Congresul Autorităților Locale din Moldova solicită conducerii țării:

1. sistarea imediată a transmiterii notificărilor privind amalgamarea normativă, până la adoptarea unei legi organice care să reglementeze procesul în mod clar, transparent și conform Constituției;
2. convocarea de urgență a Comisiei Paritare și inițierea unui dialog real cu autoritățile publice locale;
3. garantarea consultării efective a populației, inclusiv prin referendum local, acolo unde este cazul;
4. excluderea din procesul de amalgamare normativă a localităților care dispun de o populație suficientă și de capacitate administrativă și financiară proprie, precum și evaluarea individuală, documentată și publică a fiecărei unități administrativ-teritoriale înainte de includerea acesteia într-o nouă configurație;

5. recunoașterea obligativității renegocierii integrale a tuturor aspectelor de organizare în cazul alipirii unor noi localități la clustere deja amalgamate voluntar;
6. alocarea resurselor umane, financiare, materiale și instituționale necesare oricărei noi configurații administrativ-teritoriale înainte de transferul responsabilității către autoritățile locale, precum și interzicerea alipirii oricărei localități fără resursele corespunzătoare administrării ei;
7. onorarea integrală a angajamentelor financiare asumate față de clusterelor constituite prin amalgamare voluntară și excluderea oricărei diferențieri de drepturi sau de resurse între localitățile componente ale aceleiași unități administrativ-teritoriale;
8. examinarea și promovarea prealabilă a alternativelor mai puțin restrictive — cooperarea intercomunitară, delegarea de competențe, descentralizarea asimetrică — conform Recomandării Rec(2004)12 și Strategiei de reformă a administrației publice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 126/2023, cu expunerea publică a rezultatelor acestei examinări;
9. asigurarea unei căi de atac efective împotriva actelor și comunicărilor prin care o unitate administrativ-teritorială este inclusă într-un cluster, conform art. 11 din Carta Europeană a Autonomiei Locale și art. 20 din Constituție;
10. stabilirea unor termene realiste, proporționale cu complexitatea deciziilor solicitate;
11. verificarea circumstanțelor și calificarea juridică a acțiunilor persoanelor cu funcții de răspundere implicate în impunerea amalgamării normative.

XI. Concluzie

CALM reafirmă sprijinul său pentru o reformă administrativ-teritorială autentică, legitimă și sustenabilă, care să consolideze capacitatea autorităților publice locale de a presta servicii de calitate cetățenilor. O reformă veritabilă nu poate fi însă realizată prin presiune administrativă, prin ignorarea colectivităților locale, prin termene imposibile, prin lipsa temeiului legal și prin nesocotirea principiilor constituționale și europene ale autonomiei și democrației locale.

Solicităm conducerii țării și partenerilor de dezvoltare o reacție promptă și responsabilă și inițierea, fără întârziere, a unui dialog real cu autoritățile publice locale — singura cale către o reformă legitimă, sustenabilă și realizată în interesul cetățenilor.

Cu respect,

Tatiana Badan
Președinte, CALM

Viorel Furdui
Director Executiv, CALM

Chișinău, 24 august 2026

