

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Chambre des pouvoirs locaux



14^e SESSION PLENIERE
CPL(14)2REP
4 mai 2007

Démocratie locale dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »

Jean-Claude Frécon, France, (L, SOC)

Exposé des motifs
Commission institutionnelle

Résumé

Ce rapport est le dernier de plusieurs rapports du Congrès qui examinent la situation de démocratie locale dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il a été préparé en se basant sur l'information rassemblée pendant les visites de la délégation du Congrès dans ce pays, sur des extraits de la législation concernée, ainsi que sur d'autres documents fournis par des sources pertinentes. Le processus de décentralisation, qui a pris une nouvelle dimension suivant l'accord-cadre d' Ohrid de 2001, est l'un des principaux sujets traités dans ce rapport, avec les élections locales de 2005 et certains actes législatifs clés adoptés ou révisés après 2002. Le rapport analyse la situation actuelle à la lumière de ces développements et identifie certains défauts ainsi que les secteurs qui posent problème au fonctionnement de la démocratie locale où d'avantage de progrès seraient souhaitables.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



Avant - Propos

1. L'article 2.3 de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prévoit que le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. « L'ex-République Yougoslave de Macédoine » a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale [STCE n° 122] le 6 juin 1997 sans avoir formulé de déclarations particulières lors du dépôt de l'instrument de ratification. Celle-ci est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} octobre 1997.

3. La situation de la démocratie locale dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » a déjà fait l'objet de plusieurs rapports du Congrès. Un premier rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale a été préparé en 1995 par Mme Magdalena TOVORNIK (Slovénie) [CG/BUR (2) 10 rev].¹ En 1998, un rapport de la mission de suivi du 15 au 18 juin 1998 des procès de M. Rufi OSMANI, Maire de Gostivar, et de M. Aladjin DEMIRI, Maire de Tetovo, a été préparé par Jean-Claude FRECON (France). En 1999, un nouveau rapport a été préparé pour le Congrès dans le cadre du Programme pour la stabilité de l'Europe du Sud-Est, suite à la mission d'évaluation du Congrès en Albanie et dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » [CG/BUR (5) 139 rev], par MM. Jean-Claude FRECON, Gianfranco MARTINI (Italie) et Owen MASTERS (Royaume-Uni), accompagné d'une contribution de M. Stuart EVANS (Royaume-Uni), en tant qu'expert. Il s'en est suivi un rapport préparé suite à la visite du Président du Congrès, M. CHENARD, dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » (19-20 juillet 1999) [CG/BUR (6) 20]. Enfin, la mission d'information du Congrès du 24 au 26 septembre 2001 a également donné lieu une élaboration d'un rapport [CG/BUR (8) 58], Cette dernière visite est intervenue après l'adoption par le Congrès de sa Recommandation 82 (2000) et de sa Résolution 100 (2000) sur la situation de la démocratie locale dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine », sur la base du rapport préparé par M. Jean-Claude FRECON [CPL (7) 8 Partie II]. Le 29 avril 2005, le Bureau du Congrès a également adopté un Rapport sur l'observation des élections locales qui se sont tenues dans le pays les 13 et 27 mars et le 10 avril 2005, dont M. Keith WHITMORE (Royaume-Uni, GILD) était le rapporteur.

4. Il y a lieu de préciser que « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » fait partie des pays pour lesquels la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a établi un dialogue post-suivi, qui comprend également, le cas échéant, les questions de démocratie locale et régionale. [Une délégation de la Commission de Monitoring s'est rendue à Skopje le 15-16 janvier 2007.] Par ailleurs, une délégation de l'Assemblée parlementaire a observé le déroulement des élections législatives qui ont eu lieu le 5 juillet 2006 et a élaboré un rapport à ce sujet [Doc. 11015, du 7 septembre 2006].

5. La décision de préparer un nouveau rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale dans « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » a été prise le 15 décembre 2003 par le Bureau du Congrès. M. Jean-Claude FRECON (France, SOC, L) a été désigné comme rapporteur chargé de préparer un rapport et de le présenter au Congrès. Son remplaçant, M. Michel GUEGAN, s'est rendu sur place, à Skopje, Struga et Gostivar, les 30 et 31 janvier 2006. M. FRECON a procédé à une nouvelle visite du 20 au 22 février 2007.

6. Le Rapporteur était assisté dans cette mission (pour les deux visites) par M. Jean-Marie WOEHRLING, expert consultant (France), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, de M. Daniil KHOCHABO (pour la visite de janvier 2006) et de M. Jean-Philippe BOZOULS (pour la visite de février 2007), du Secrétariat du Congrès.

7. Compte tenu des élections générales qui ont eu lieu dans ce pays en juillet 2006, il a été décidé de reporter la présentation du rapport afin d'évaluer l'état d'avancement des réformes dans le domaine de l'autonomie locale et de la décentralisation, également, après lesdites élections.

8. Au cours des visites, la délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des autorités gouvernementales et locales, l'association nationale des collectivités locales ainsi que des

¹ "L'ex-République Yougoslave de Macédoine" est devenue le 38e Etat membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995.

experts et des représentants de la communauté internationale dans le pays (pour le programme détaillé des visites, voir les annexes I et II).

9. Ce rapport a été établi sur la base des informations reçues lors des visites effectuées sur place ainsi que des extraits de la législation pertinente et autres informations et documents fournis par les représentants des autorités nationales et locales, organisations internationales et experts.

10. Le Rapporteur a également pris connaissance des commentaires sur le projet d'Exposé des motifs sur la démocratie locale dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » faits par le Professeur Dr. Gordana SILJANOVSKA-DAVKOVA, Vice-Présidente du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que par le Ministère des collectivités locales de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Il en a pris bonne note.

11. Le Rapporteur souhaite remercier les autorités de « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » ainsi que les membres du Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Skopje, M. Michel RIVOLLIER et M. Gjorgji JOVANOVSKI, pour l'aide qu'ils ont apportée à l'organisation des visites de suivi et l'évaluation de la démocratie locale dans le pays par le Congrès.

I. Introduction

12. La Recommandation 82 du Congrès de 2000 avait relevé des graves insuffisances de la démocratie locale dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Elle avait notamment mis l'accent sur le manque de moyens des communes.

13. Une première série de mesures d'amélioration de la situation des communes avait été envisagée en 2000, notamment dans le cadre d'un projet de loi soumis pour avis au Congrès. Mais cette initiative semble n'avoir pas débouché sur des mesures concrètes.

14. La question du renforcement de la démocratie locale dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a pris une nouvelle dimension à partir de 2002 dans la mesure où la décentralisation fait partie du « paquet » de l'accord-cadre de Ohrid de 2001 qui a permis d'apaiser le conflit survenu dans les parties de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ayant une forte population d'origine ethnique albanaise.

15. Par ailleurs, l'union européenne a clairement présenté le renforcement de la démocratie locale comme l'une des conditions à remplir pour que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » puisse présenter sa candidature à l'adhésion².

16. La Loi n° 52/95 de 1995 sur l'autonomie locale a été révisée en 2002. Mais cette révision n'a pas bouleversé fondamentalement l'organisation communale, compte tenu du renvoi à des textes de mise en oeuvre.

17. En 2004 une réorganisation territoriale a été opérée, en vertu de la Loi n° 55/04 du 16 août 2004 sur l'organisation territoriale des unités d'autonomie locale, ramenant le nombre des communes de 124 à 84 et avec l'adoption de la Loi sur la Ville de Skopje. En novembre 2004, sur l'initiative d'une ONG qui a pu recueillir un nombre suffisant de signatures prévu par la Loi, le Parlement a convoqué un référendum. La question posée était la suivante : « Etes-vous favorable à l'organisation territoriale des collectivités locales telle que la définissent la Loi promulguée en 1996 et la Loi sur la ville de Skopje promulguée la même année ? ». Le référendum a toutefois échoué car le taux de participation s'est situé bien en dessous des 50 % requis par la Loi. L'échec du référendum a été salué par la communauté internationale, qui recommandait de ne pas soutenir le référendum. Ceci a eu toutefois pour effet de repousser les élections locales, prévues pour octobre 2004, et s'est traduit par la mise en veilleuse de la décentralisation.

² Voir par ailleurs, l'avis de la Commission européenne du 8 novembre 2006, sur la candidature du pays à l'adhésion à l'Union européenne, l'avis du Comité des Régions du 11 octobre 2006 sur le paquet d'élargissement 2005 et sur la Communication de la Commission sur « les Balkans occidentaux sur la voie de l'UE : renforcer la stabilité et la prospérité » ; le rapport de situation de la Commission sur la « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Communication de la Commission sur la « stratégie d'élargissement et les principaux défis pour 2006-2007 ».

18. Le processus de renforcement des communes a donc été engagé en juillet 2004 avec, en particulier, l'adoption d'une Loi sur les finances locales, l'accroissement des compétences des communes, notamment, dans les domaines de l'urbanisme et la mise en place, à partir de juillet 2005, d'un programme de transfert aux communes d'un certain nombre d'équipements (avec leur budget et leur personnel) dans les domaines des écoles primaires et secondaires, des musées et bibliothèques ainsi que d'un certain nombre de structures sociales (maisons de retraites, centres sociaux et de soins, services d'incendie, jardins d'enfants).

19. Ce processus complexe a débuté en réalité le 1^{er} juillet 2005 (la Loi sur les finances locales ne prévoyant de s'appliquer qu'à compter de janvier 2005). Le fait qu'au moment de la visite effectuée par le rapporteur du Congrès, la réforme en était encore à ses débuts explique que les avis soient contrastés quant à ce processus. Pour les autorités gouvernementales lors de la première visite et l'association des collectivités locales (sELS), qui s'étaient mis d'accord sur ce premier transfert de responsabilités, il s'agissait d'une réforme importante dans le sens d'une décentralisation effective. Pour un certain nombre de responsables communaux, au contraire, la décentralisation n'a pas encore vraiment été réalisée et ce ne sont que des mesures partielles qui ont été décidées.

20. Les deux avis sont compréhensibles. Cette première vague de transferts concerne essentiellement la gestion d'un certain nombre de ressources et d'équipements, sans pour autant permette encore aux communes de développer une véritable politique locale. Pour les initiateurs de la réforme, il fallait adopter une démarche progressive pour que les communes puissent absorber correctement des transferts de ressources et de responsabilités.

21. La philosophie de la réforme semble avoir été de mettre en route un processus de responsabilisation progressive des communes, qui, ayant eu très peu de moyens d'action effectifs, ont souvent fonctionné de façon peu cohérente. Bon nombre des mesures entreprises sont globalement conformes aux recommandations formulées par le Congrès dans sa Recommandation 82 (2000). Des responsabilités nouvelles - encore relativement limitées - sont confiées aux communes sous la surveillance étroite des autorités centrales. Si cette première étape s'avère positive, de nouveaux transferts pourront intervenir.³ Ce processus sera suivi par une commission spéciale pendant deux ans.

II. Le contexte politique

1. Les élections locales du 13 et 27 mars et du 10 avril 2005

22. Les élections locales de 2005 opposaient principalement l'Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM), le principal parti de gouvernement au pouvoir alors de la minorité macédonienne, avec le Parti démocratique libéral (PDL) face à une opposition fragmentée, composée notamment de l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne-Parti démocrate pour l'unité nationale macédonienne (VMRO-DPMNE) et du Parti populaire (VMRO-NP). L'opposition soutenait le candidat indépendant à Skopje, Trifun KOSTOVSKI, devenu depuis maire de la ville. Le parti de la communauté albanaise au sein de la coalition gouvernementale alors au pouvoir, l'Union démocratique pour l'intégration (DUI), est le successeur de l'ancienne Armée de libération nationale. Il s'opposait à une coalition emmenée par le Parti démocratique des Albanais (PDSH) et par le Parti de la prospérité démocratique (PPD).

23. Selon les missions d'observation du Congrès et de l'OSCE, si les élections municipales ont été globalement conformes à la plupart des normes électorales de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et ont marqué un progrès par rapport aux années précédentes, elles n'ont pas partout satisfait aux exigences centrales de respect de l'égalité et de l'universalité du suffrage et de secret du scrutin, prévu notamment à l'Article 3 paragraphe 2 de la Charte de l'autonomie locale. Le Congrès appelait l'attention des autorités sur la gravité des irrégularités électorales signalées (contrôle de la désignation du président du comité électoral par des partis, manœuvres d'intimidation et pressions exercées sur les électeurs pour les influencer, ou encore appel au boycott, insuffisance des mesures ou sanctions à l'égard d'auteurs

³ 26 000 fonctionnaires devaient être concernés, 345 écoles élémentaires et 94 écoles secondaires relèvent désormais de la compétence des municipalités. Le transfert a commencé officiellement le 1^{er} juillet 2005. Les dotations du budget central ont été transférées par tranches, suivant la capacité des collectivités locales à les utiliser à bon escient.

d'infractions, validation de la candidature de personnes pourtant condamnées à de lourdes peines d'emprisonnement, vote familial). Il émettait plusieurs recommandations pour améliorer les futurs processus électoraux, notamment en matière d'amélioration de la performance et de la transparence de l'administration électorale, de promotion de la participation des citoyens, y compris des femmes, de formation des personnels électoraux, d'interdiction des votes de groupe et familiaux, de rétablissement de la confiance entre les principaux partis politiques et de sanction des personnes violant la réglementation [voir rapport CG/BUR (11) 122].

24. Ces élections étaient importantes en raison des pouvoirs beaucoup plus considérables conférés aux nouveaux maires dans des domaines comme l'urbanisme, l'environnement, le développement économique local, l'éducation et l'action sociale du fait de la décentralisation. En dépit de cela, le Congrès a signalé le faible taux de participation des citoyens aux élections, ceux-ci tendant à avoir une confiance et un intérêt limités et décroissants dans la vie politique. Par ailleurs, il y a eu des appels au boycott de la part d'un parti albanais. Globalement, la coalition alors au pouvoir (SDSM, PDL) « Ensemble pour la Macédoine » et le BDI, qui participait pour la première fois à un tel scrutin, étaient ressortis renforcés de ces élections.

25. Suite à la promulgation du nouveau Code électoral et à sa publication au journal officiel le 31 mars 2006, la Commission de Venise et le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) ont adopté un avis sur ce code, en préparation notamment des élections législatives suivantes (5 juillet 2006). Cet Avis n° 356/2005, adopté en juin 2006, contient une liste de recommandations à l'attention des autorités macédoniennes en vue de leur mise en œuvre [CDL-AD(2006)022].

2. Les élections parlementaires du 5 juillet 2006

26. Les élections du 5 juillet 2006 ont marqué la victoire de l'opposition sur l'ancienne coalition au pouvoir. La Commission ad hoc de Bureau de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe qui a observé ces élections a regretté que les partis soient encore divisés selon des critères ethniques et qu'il n'existe aucun parti qui ait une large audience auprès de tous les groupes ethniques. Cela pourrait être un obstacle à la poursuite de l'intégration de tous les groupes ethniques dans la société.

27. Les élections législatives dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» ont été pour l'essentiel conformes aux engagements et aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques. Cependant, des cas de violence et d'intimidation au cours de la première moitié de la campagne, ainsi que des cas isolés de graves irrégularités le jour du scrutin, ont terni la procédure démocratique. Néanmoins, dans l'ensemble, les électeurs ont pu se prononcer de manière démocratique sur la direction politique de leur pays, et il ne faudrait pas laisser les irrégularités constatées occulter les progrès démocratiques réalisés.

28. Le nouveau gouvernement a été composé sur la base d'une coalition entre les partis VMRO-DPMNE, PDS et NSDP. En effet, le parti VMRO-DPMNE, antérieurement dans l'opposition, avait recueilli 32,5% des suffrages et 55 des 120 sièges. Le NSDP de son côté avait recueilli 6% des voix et 8 sièges. Le parti albanais PDS a obtenu 7,47% des voix et 11 sièges. L'autre parti albanais DUI-PDP, qui avait 12,11 % des suffrages et 17 sièges, donc davantage que le PDS, a très mal accepté son éviction du gouvernement au bénéfice de ce dernier et a adopté depuis lors une stratégie d'opposition systématique et de boycott qui a des effets notamment au plan de la gestion communale pour les communes dont les maires appartiennent à ce parti.

29. Le nouveau gouvernement entend poursuivre, comme le précédent, la politique décentralisation. On lui impute cependant un intérêt prioritaire pour la relance économique et la libéralisation et une moindre sensibilité au renforcement de l'autonomie locale. Son programme d'action 2007-2010 inclut toutefois de mesures en faveur des collectivités locales. Selon les informations recueillies devrait y figurer une loi sur le développement régional, sur la coopération intercommunale et des mesures relatives à la 2e phase de la décentralisation financière.

III. Le cadre de la décentralisation

1. L'accord-cadre de Ohrid

30. L'accord-cadre de Ohrid du 13 août 2001 inscrit dans ses principes fondamentaux la nécessité du développement des pouvoirs locaux en vue d'encourager la participation des citoyens à la vie démocratique et de promouvoir le respect de l'identité des minorités. Il comporte des dispositions importantes en matière de «Gouvernement décentralisé ». Selon ce texte, les dispositions de la Constitution sur les collectivités locales doivent être modifiées. La loi sur l'autonomie locale doit être révisée afin de renforcer les compétences des représentants élus locaux, en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Les nouvelles compétences des communes doivent concerner les services publics, la planification urbaine et rurale, la protection de l'environnement, la culture, les finances locales, l'éducation, l'assistance et la santé. Une loi sur les finances locales doit assurer aux communes un système de financement approprié à la mesure de leurs responsabilités. Ces règles financières doivent assurer aux collectivités locales une réelle autonomie budgétaire et, notamment, leur permettre de mettre en place des impôts locaux d'un montant substantiel et de bénéficier d'une part des impôts d'Etat collectés sur leur territoire. Les limites communales seront révisées. Les responsables locaux de la police sont choisis par les Conseils municipaux sur une liste proposée par le Ministre de l'Intérieur. Ces responsables locaux de la police doivent rendre compte aux Conseils municipaux. Dans les communes où une minorité représente 20 % de la population, la langue de cette minorité est utilisée par les organes communaux comme une langue officielle en sus de la langue nationale. Les lois intervenant dans les domaines de compétence du niveau local doivent se limiter à fixer des règles qui ne pourraient pas être déterminées au plan local. Enfin, la loi sur la fonction publique doit être révisée de sorte à permettre une représentation des communautés.

31. La réforme constitutionnelle réalisée par l'accord-cadre de Ohrid (Annexe A de l'Accord) a modifié les articles 114 et 115 de la Constitution de 1991⁴ afin de :

- garantir que la loi sur l'autonomie locale soit adoptée à la majorité des 2/3 du nombre total des députés, devant représenter une majorité des députés déclarant appartenir à des communautés ne faisant pas partie de la communauté majoritaire ;
- garantir que la loi sur les finances locales, sur les limites des communes et sur la ville de Skopje soit adoptée par une majorité des députés représentant la majorité des députés déclarant appartenir à des communautés minoritaires ;
- attribuer aux collectivités locales des compétences dans les domaines des services publics, de la planification urbaine et rurale, de la protection de l'environnement, du développement économique local, des finances locales, des activités communales, de la culture, du sport, de la sécurité sociale, de l'aide à l'enfance et de la santé.

32. On peut se demander si les règles de majorité qualifiée prévues par les dispositions constitutionnelles s'appliqueront également à l'adoption des lois spéciales définissant les modalités pratiques d'exercice des compétences locales. La majorité qualifiée doit également s'appliquer pour les lois relatives à la culture, à la langue , à l'éducation, aux documents personnels et à l'utilisation de symboles. Les litiges éventuels concernant ces règles de majorité sont tranchées par un comité des relations inter communautaires.

2. La réforme de la Loi n° 5/2002 sur l'autonomie locale

33. Comme l'avait relevé la Recommandation du Congrès de 2000, la Loi de 1995 comportait de nombreuses dispositions globalement satisfaisantes. Ce qui était problématique, c'était plutôt les moyens mis à la disposition des communes pour assurer son application effective⁵.

⁴ Voir l'Annexe 3 (disponible uniquement en anglais)

⁵ Voir l'Annexe 4 (disponible uniquement en anglais)

34. La Loi de 1995 a fait néanmoins l'objet d'une révision générale. Parmi les modifications réalisées, on relèvera les points suivants :

- un certain nombre de dispositions vise à faciliter la prise en compte des minorités ethniques,
- les dispositions relatives aux compétences des collectivités locales (art. 22) ont été réécrites et sont désormais beaucoup plus précises et plus étendues. Toutefois, ces dispositions renvoient à des lois spéciales (art. 22 al. 2) qui sont déterminantes pour leur mise en œuvre. Il n'y a que peu de ces dispositions qui améliorent directement les pouvoirs, les moyens et l'effectivité des institutions communales en elles-mêmes,
- les dispositions relatives au contrôle des actes des collectivités locales ont été quelque peu remaniées. S'agissant de la mise en oeuvre du contrôle de légalité, les autorités disposent d'un pouvoir général de suspension des actes communaux. Les cas d'autorisation préalable pour l'adoption d'un acte communal ne sont pas fixés dans la loi municipale elle-même, mais prévus par des lois spéciales. Le contrôle financier par le « Bureau d'audit central » est mentionné, mais ses modalités et ses conséquences ne sont pas précisées dans la Loi. Un droit de recours des communes à l'encontre des actes d'autorités de l'Etat portant atteinte à leurs compétences est confirmé (art. 87 et 88).

3. La Loi organique n°55/04 sur l'organisation territoriale et la Loi spéciale sur la Ville de Skopje du 16 août 2004

35. La Loi sur l'organisation territoriale adoptée le 16 août 2004 a ramené le nombre des communes de 123 à 84. Cette réforme de la structure territoriale des communes semble avoir été dictée par deux catégories de considérations :

- rationaliser l'organisation communale en supprimant les communes jugées trop petites et qui n'ont pas réussi à démontrer leur viabilité ; malgré cette réforme, la structure communale reste peu homogène avec un nombre important de petites communes : 16 communes ont moins de 5000 habitants et 32 moins de 10.000 habitants. Seulement 22 communes ont plus de 30.000 habitants. Il convient cependant de relever que la taille d'une commune ne constitue qu'un élément très partiel de son efficacité potentielle ; dans de nombreux pays européens, la taille des communes est plus réduite que dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »;
- modifier les rapports entre la majorité macédonienne et la minorité d'origine albanaise dans certaines communes (c'est ainsi que dans les communes de Struga et Kicevo, la part de la population d'origine albanaise est passée de 20 à 50 % du fait de l'intégration de communes voisines). Il s'agit, semble-t-il, d'une concession faite à la communauté albanaise qui a été critiquée.

36. Décidée au plan central, cette réorganisation semble n'avoir pas été précédée d'une consultation suffisante des collectivités locales concernées (ainsi que cela est pourtant prévu par l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par l'ex République Yougoslave de Macédoine) et a provoqué un mouvement de résistance. Une série de référendums (30 référendums locaux et un référendum national) ont été dirigés contre cette Loi, mais ils n'ont pas abouti. Finalement la réorganisation a été acceptée telle que prévue dans la Loi.

37. La suppression d'un certain nombre de communes n'a pas donné lieu à la mise en place d'une représentation améliorée des unités infracommunales (hameaux constitués par les anciennes communes).

38. S'agissant de la capitale, la réorganisation de 2004 distingue 10 municipalités (au lieu de 7 précédemment) au sein de la Ville de Skopje - qui est la capitale du pays – et a étendu le territoire de la capitale à des zones rurales. La communauté albanaise dépasse alors les 20 % de la population dans la ville, laquelle devient bilingue. Une des critiques émises à ce propos est que la réorganisation s'est articulée surtout autour de compromis politico-ethniques et n'aurait pas suffisamment tenu compte d'autres critères tels qu'en matière de qualité des services publics, de qualité de vie, etc...

39. La Loi spéciale sur la Ville de Skopje complète les dispositions constitutionnelles et législatives existantes en précisant les compétences de la Ville et des municipalités qui la composent et les relations entre ces deux entités. L'organe représentatif de la Ville est le Conseil de la Ville et pour les municipalités c'est les conseils municipaux qui remplissent cette fonction dont les élus ont un mandat de 4 ans. La Ville dispose d'un organe exécutif unique : le maire, élu également, lors d'élections directes, pour un mandat de 4 ans. Il en est de même pour les maires des 10 conseils municipaux. D'après l'article 53 de la Loi sur la Ville de Skopje, le maire de la Ville est chargé de la coordination avec les maires des 10 conseils municipaux dans le cadre d'un organe de coordination. Le contrôle de légalité sur les actes réglementaires de la Ville de Skopje et de ses municipalités est réalisé par le Ministère des collectivités locales. Le contrôle de légalité sur les activités de la Ville de Skopje et de ses municipalités est réalisé par les autorités d'administration centrale. Le contrôle financier est réalisé par le Ministère des finances.

IV. Les transferts de compétences

40. La Loi de 1995 avait attribué d'assez larges compétences aux collectivités locales. Mais celles-ci étaient restées pour une grande part théoriques, faute de moyens appropriés au plan financier et en termes de personnel et compte tenu des dispositions de lois spéciales maintenant un rôle essentiel à l'administration d'Etat dans beaucoup de domaines.

41. Par contre, un ensemble de lois spéciales (plusieurs dizaines de lois) sont intervenues en 2005 pour assurer un transfert effectif de compétences dans un certain nombre de domaines :

- urbanisme et construction ;
- éducation ;
- eau ;
- terrains agricoles ;
- développement économique.

42. Ces transferts de compétences s'accompagnent de transferts de personnels d'Etat concernés. On peut comprendre la logique de ces transferts de personnels, qui suit celle des compétences, mais il faut souligner qu'elle aboutit à imposer aux collectivités locales de reprendre du personnel qu'elles n'ont pas choisi, ce qui n'est pas dans l'esprit de l'article 6 de la Charte. Ainsi, pour l'urbanisme, 585 agents publics devaient être transférés aux communes, ce chiffre ayant ultérieurement été ramené à 220 suite à la demande de l'Association des collectivités locales (ZELS). A ces chiffres, il faut ajouter 55 agents publics pour le secteur social. Le Gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » indique, quant à lui, qu'il y a eu un transfert global de 30200 agents vers les collectivités locales.

43. La mission de monitoring du Conseil de l'Europe n'a reçu que des informations très réduites sur ces lois spéciales et sur les améliorations qu'elles apportent aux communes.

44. Le transfert de ces compétences au plan juridique a été accompagné d'un « plan détaillé » pour le transfert de ces compétences et des ressources correspondantes en pratique. Ce plan a été élaboré en 2004 et organise le transfert de la gestion (y compris le financement) d'un certain nombre d'équipements. Environ 500 structures diverses ont ainsi été transférées, correspondant à 27.000 employés, 400.000 m² de constructions et 2 millions de m² de terrains.

45. Les observations suivantes peuvent être faites en ce qui concerne la mise en oeuvre de ces transferts à partir de juillet 2005 et dans les 18 mois qui ont suivi :

a) Les transferts en matière d'urbanisme

46. De larges compétences en matière de planification urbaine et de permis de construire ont été attribuées aux communes. Mais les autorités ministérielles conservent des pouvoirs de contrôle et d'approbation significatifs. Le détail du partage des compétences figure dans la législation spéciale sur

l'urbanisme⁶. Malgré les efforts de formation engagés, beaucoup de communes ne disposent cependant pas du personnel technique approprié pour pleinement maîtriser cette compétence.

b) les transferts en matière scolaire

47. Les transferts qui ont suscité le plus de débats de la part des responsables communaux concernent la gestion des bâtiments scolaires, les collectivités locales se plaignant que cette nouvelle responsabilité entraîne pour elles des charges supérieures aux dotations financières transférées.

48. Il convient de noter qu'en principe, ces transferts ne modifient pas les compétences de fond sur l'organisation de l'enseignement (programmes, etc...). Il existe des discussions sur les pouvoirs respectifs du maire et des conseils d'école en ce qui concerne les directeurs d'école. Les directeurs d'école sont proposés par les conseils d'école et nommés par le maire. Le ministère a reproché à un certain nombre de maires d'avoir nommé des personnes ne présentant pas les compétences requises et leur a retiré leur pouvoir de nomination. Dans d'autres cas, les maires ont révoqué des directeurs d'école jugés incompetents.

49. D'importantes responsabilités sont attribuées non directement aux communes, mais aux conseils d'école où sont représentés les parents, les enseignants et les représentants de la municipalité. Il s'agit là d'une formule intéressante qui devrait contribuer à « dépolitiser » la gestion des écoles et renforcer l'investissement des parents dans le bon fonctionnement des écoles. Néanmoins, les communes peuvent être les vrais gestionnaires des écoles. Cela suppose de nommer des inspecteurs municipaux des écoles. Seules les communes urbaines se sont engagées dans cette voie pour le moment.

50. La plupart des communes sont concentrées sur des questions financières. Elles estiment que les transferts de bâtiments se sont effectués sans dotations financières correspondant à ces charges nouvelles. On évoque une insuffisance de l'ordre de 40% des dotations de l'Etat aux communes par rapport aux ressources affectées antérieurement à ce secteur. On relève aussi que certaines écoles ont été transférées aux communes avec leurs dettes, notamment des dettes de chauffage, sans que cela ait été pris en compte dans le montant des dotations. Les instances ministérielles admettent l'insuffisance des transferts et annoncent des dotations significativement plus élevées pour 2007⁷. Il serait essentiel pour la bonne gestion des compétences déléguées que des règles précises et transparentes soient fixées en consultation avec les communes sur les montants et les modalités des dotations accompagnant les transferts de compétence.

51. Le transfert de la rémunération des enseignants semble quelque peu retardée et ne devrait pas se faire avant juillet 2007. Ceux-ci deviendront alors des employés communaux.

c) les transferts en matière culturelle

52. Il y a eu des transferts d'institutions culturelles (musées, bibliothèques, centres culturels, etc...). Ceux-ci ont soulevé moins de discussions que les transferts dans le domaine scolaire. Toutefois, des responsables communaux comme le Maire de Struga font remarquer que l'action culturelle des communes reste freinée par le fait qu'un certain nombre d'édifices publics culturels tels que des maisons de la culture et des loisirs restent propriété de l'Etat.

d) les transferts en matière sociale

53. Il faut signaler que des transferts ont été opérés dans le domaine sanitaire et social (maisons de retraite, maisons de santé, centres sociaux, etc...).

e) police

54. En ce qui concerne la police, une nouvelle Loi sur la police a été adoptée en 2006 et est entrée en vigueur en 2007. Cette loi prévoit la désignation du chef de la police par le ministre, ce qui a suscité la

⁶ Notamment la Loi sur la construction^o 51/05

⁷ Le programme de travail du nouveau gouvernement pour la période 2006-2007 du 14 août 2006 mentionne une augmentation des dotations budgétaires de l'Etat.

critique de certains maires. Il semble que des difficultés entre maire et chef de police existent surtout dans des communes dont les maires appartiennent à l'opposition. Si, compte tenu du caractère très délicat des questions de police, on peut comprendre que la nomination soit réalisée par le ministre, il serait cependant souhaitable que ces nominations ne soient réalisées qu'après concertation avec le maire.

55. Ces divers transferts sont de nature à donner aux administrations communales une dimension administrative nouvelle, un « poids institutionnel » plus grand, qu'elles pourraient utiliser pour développer une activité plus autonome et plus dynamique lorsqu'elles auront absorbé et « digéré » cet ensemble d'institutions, de personnel et ressources. Encore faut-il que les communes sachent utiliser ces transferts de responsabilités quelque peu disparates pour construire véritablement des administrations municipales capables de développer une politique de gestion locale originale. C'est pourquoi des mesures visant à renforcer la bonne gouvernance locale et des programmes de formation des élus et agents locaux revêtent une très grande importance afin de consolider la démocratie locale.

V. Les transferts de ressources

56. Un aspect essentiel de la nouvelle politique de décentralisation réside dans l'amélioration des ressources financières des communes.

57. Les dispositions très critiquées des lois précédentes sur les finances locales restreignant la mise en œuvre des budgets locaux (notamment, l'obligation de reverser les excédents à l'Etat) ont été supprimées. Par ailleurs, la part des budgets locaux dans le total des finances locales qui était de 1 % seulement en 2000, a été améliorée.

58. La nouvelle Loi de juillet 2004 sur les finances locales attribue aux communes de nouvelles ressources qui leur ont permis d'améliorer significativement leurs budgets, ceux-ci restant encore modestes :

a) participation à des impôts nationaux

59. Les communes bénéficient désormais d'une quota part d'impôts définis et recouverts par l'Etat :

- 3 % du montant de la TVA collectée au plan national ; ce montant est redistribué selon les critères fixés par le Gouvernement (ces critères prennent en compte à raison de 50 % le nombre d'habitants, mais aussi la surface et le nombre de villages) ;
- 3 % de l'impôt sur les revenus salariaux des personnes physiques collectés dans la municipalité ;
- 100 % de l'impôt sur les revenus professionnels des personnes physiques ayant une activité artisanale collectée sur le territoire de la commune.

60. Les communes n'ont pas de moyens d'influencer directement les montants des revenus qui leur sont ainsi attribués. Il ne s'agit pas d'impôts locaux, mais d'une participation à des impôts nationaux.

61. Par ailleurs, les communes disposent de dotations de l'Etat, certaines à caractère global, d'autres affectées à des objets déterminés. C'est à cette dernière catégorie qu'appartiennent les dotations qui viennent compenser le transfert de certaines responsabilités (article 13 de la Loi sur les finances locales) telles que la gestion des écoles et des musées intervenus au 2^{ème} semestre 2005 et qui vont se poursuivre à des montants élevés en 2007 pour compenser le transfert aux communes du personnel des écoles.

b) impôts locaux et ressources locales proprement dits

62. Comme impôts locaux proprement dits pour lesquels les communes peuvent décider, dans une certaine mesure, le taux mis en œuvre (conformément à la définition de l'article 2 de la Loi sur les finances locales de juillet 2004 et de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale), les communes disposent de la taxe sur la propriété (dont le taux peut varier de 0,5 à 1% par décision des communes), de la taxe sur les dons et héritages et de la taxe sur les transferts de biens immobiliers. Il

semble que durant la première année d'application de ces nouvelles dispositions, aucune commune n'ait utilisé son pouvoir d'augmenter le taux des impôts locaux au-delà du minimum prévu par la loi.

63. Les communes disposent en outre encore d'autres ressources telles que les redevances pour services rendus, les redevances administratives, les participations aux coûts de viabilisation de terrains de construction, les produits d'amendes et les « taxes volontaires » décidées par voie de référendum.

64. Les informations collectées sur les montants effectifs correspondants à ces ressources restent imprécises faute de communication par les autorités macédoniennes de documents chiffrés écrits. Il semble que la part des communes dans le PIB est de l'ordre de 3% et que par rapport au total des ressources publiques, celles des communes représentent environ 8%. Ces montants restent marqués par un déséquilibre entre les ressources de l'Etat et les ressources des collectivités locales. Les produits des impôts et redevances de ces dernières seraient, d'après les informations recueillies oralement par le rapporteur, les suivants :

- taxe sur les propriétés : 1260 millions de dinars macédoniens⁸
- taxe sur les revenus des artisans : 5 millions de dinars
- 3% de la TVA : 813 millions de dinars
- 3 % de l'impôt sur le revenu : 200 millions de dinars
- produit des redevances pour services rendus : 1140 millions de dinars
- dotations de l'Etat 1300 millions de dinars
- le gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » indique que les ressources totales des collectivités locales ont été de 5,5 milliards de dinars en 2005 et de 7,2 milliards de dinars en 2006.

65. Ces chiffres recouvrent en fait une grande disparité dans les ressources des communes compte tenu du fait que l'essentiel des ressources économique est concentré dans la région de Skopje et dans quelques autres grandes localités.

66. Il faut noter aussi que les chiffres qui précèdent ne tiennent pas compte des résultats financiers des entreprises publiques pouvant appartenir à des communes, ces entreprises ayant des budgets propres mais pouvant bénéficier de certains équipements réalisés par les communes et susceptibles de prendre en charge certains travaux pour le compte des communes.

67. La situation des finances doit encore être significativement améliorée pour garantir un bon fonctionnement de l'autonomie locale. Le gouvernement a des projets de réforme mais on peut se demander si ceux-ci sont à la hauteur des besoins. Il est par exemple fait état d'une réforme de la taxe sur les propriétés (voir infra)..

68. Par ailleurs, le gouvernement se réfère à la mise en route de la 2^e phase de la décentralisation financière telle que prévu à l'article 46 de la loi sur les finances locales. Cet article prévoit le versement de dotations globales complémentaires dans les secteurs de la culture, de l'aide sociale et de la protection de l'enfance, de l'éducation et de la santé. Mais seules les communes qui remplissent les conditions figurant à cet article (gestion rigoureuse, dettes réduites, personnel qualifié, communication régulière des résultats aux autorités centrales) peuvent bénéficier de cette 2^e phase. La situation des communes est telle que très peu d'entre elles seront rapidement en mesure de bénéficier de cette 2^e étape. Il semble donc nécessaire de rechercher encore d'autres mesures d'amélioration des finances locales.

69. Faute d'informations suffisantes sur les montants correspondant aux différentes catégories de ressources, il n'est pas possible de donner un avis très détaillé sur leur caractère adapté aux besoins des collectivités locales et sur leur compatibilité avec les principes figurant à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il est incontestable cependant que l'amélioration est significative. Les budgets de 2005 ont pratiquement doublé par rapport aux budgets antérieurs. Mais il faut souligner que la situation antérieure était particulièrement problématique. Bien que les participations à la TVA et à l'impôt

⁸ 1 million de dinars macédonien = 17 000 euros

sur le revenu représentent une amélioration significative des ressources des communes, cette source de financement devrait cependant encore être rehaussée.

70. En outre, il importe que les conditions de répartition de cette ressource (participation à la TVA et à l'impôt sur le revenu) entre les communes soient définies non par le seul gouvernement mais avec la participation des collectivités locales, ce qui n'est pas tout à fait le cas à présent. La création d'un Comité de suivi du développement du système de financement des municipalités est certes prévue à l'article 15 de la Loi sur les finances locales et l'Association des collectivités locales (ZELS) est impliquée institutionnellement dans ces questions. Toutefois, beaucoup de communes se plaignent du manque de transparence dans la répartition des ressources. Il semble aussi que le secteur communal manque d'experts en matière de finances locales capables de négocier efficacement ces questions et de les expliquer aux responsables communaux.

71. Enfin, les impôts locaux proprement dits (impôts sur la propriété, taxe sur les dons et héritages, etc...) ne peuvent être développés valablement que si les communes disposent des informations appropriées sur les propriétés existant dans chaque commune. Par conséquent, il serait nécessaire qu'elles puissent disposer d'un cadastre des propriétés qui soit à jour et qui permette une application à la fois efficace et équitable de ce genre d'impôt. Or, le cadastre reste actuellement une compétence des services de l'Etat et n'est pas régulièrement actualisé. De plus, pour la plupart de communes, le transfert de la gestion de l'impôt sur les propriétés s'est fait dans de très mauvaises conditions en 2006, les services de l'Etat ne leur ayant pas transmis en temps voulu et selon des modalités adaptées le fichier des personnes assujetties à cet impôt. Des institutions internationales telles que l'USAID ont dû intervenir pour mettre des logiciels d'édition des titres de recouvrement d'impôts à la disposition des communes

72. Pour ces différents motifs, le rendement des impôts communaux reste très insatisfaisant. Il est prévu d'améliorer la situation notamment par l'amélioration de l'impôt sur les propriétés : à l'avenir cet impôt devrait peser sur l'ensemble des propriétés affectées à une exploitation économique et non pas seulement, comme jusqu'à présent sur les seules surfaces de bureau. L'amélioration du rendement des impôts locaux constitue un aspect essentiel de l'assainissement de la situation fiscale des communes.

73. On a vu que, par ailleurs, les dotations compensatoires des compétences transférées font l'objet de nombreuses critiques. Les communes considèrent, dans l'ensemble, que ces dotations ne correspondent pas véritablement aux charges effectives des responsabilités transférées, ce point étant contesté par les services de l'Etat qui ont annoncé une amélioration significative du montant de ces dotations. On pourrait souhaiter que des modalités de calcul et de répartition de ces dotations soient plus transparentes.

74. En conclusion, malgré une amélioration significative des ressources communales, celles-ci restent encore trop faibles au regard des principes posés par la Charte.

75. En outre, actuellement une bonne part des dotations de l'Etat reste des dotations affectées ou les subventions distribuées au cas par cas en fonction des projets présentés par les communes. L'article 9 de la Charte demande que ces subventions affectées soient dans la mesure du possible réduites et remplacées par des formes de financement non affectées. La part des dotations globales devrait augmenter dans les années à venir (par exemple à partir de 2007 une dotation globale pour les fournitures scolaires et pour la rémunération des agents des écoles, des musées et des bibliothèques).

76. Inversement, il est important de souligner que les communes doivent créer les structures administratives nécessaires pour bien gérer leurs nouvelles compétences financières. Selon les renseignements recueillis par l'OSCE, seulement 25% d'entre elles ont créé des postes d'auditeurs internes indépendants et de comptables responsables ainsi que l'exige la loi. Il ne sera possible de passer à la 2^e phase de la décentralisation financière que si la plupart des communes ont un service financier composé d'au moins deux personnes qualifiées. L'insuffisance des ressources techniques et financières ne constitue pas un argument suffisant pour justifier ces insuffisances car les communes pourraient mettre leurs ressources en commun pour développer ces fonctions. Seulement 5% des communes ont utilisé cette dernière possibilité.

77. Des observations critiques ont été faites sur les limites imposées aux communes en matière d'emprunt. La question est réglée par les articles 18 à 21 de la loi sur les finances locales qui subordonne

tout emprunt à long terme à une autorisation du ministère de finances sans que les critères d'une telle autorisation ne soient précisés. Il y aurait lieu pour ce ministère de définir des conditions objectives claires et réalistes à l'autorisation d'emprunt de façon que les communes ne soient pas soumises à un système d'autorisation discrétionnaire au cas par cas qui serait contraire à la Charte de l'autonomie locale (art. 9 para. 8).

VI. La question de l'endettement des communes

78. Il s'agit d'une question grave pour un grand nombre de communes qui sont parfois dans une situation proche de la faillite.

79. La dette des communes était évaluée à la fin de l'année 2005 à environ 50 millions d'Euros. Elle correspond pour une grande part à des arriérés auprès d'entreprises de construction ou concessionnaires de services publics (électricité, transports), à des sommes engagées pour des opérations d'expropriation et à l'accumulation des intérêts des emprunts. Au courant de l'année 2006, la situation s'est améliorée dans un certain nombre de communes : le montant de l'endettement a diminué de la moitié principalement grâce à la renégociation de la dette et à des remboursements. En 2006, la dette a été évaluée par le Gouvernement à 1,4 milliards de dinars.

80. Toutes les communes ne sont pas pareillement endettées, ce qui semble indiquer qu'une partie de la dette est due à des erreurs de gestion. Il faut ajouter que la richesse initiale des communes était très diverse selon qu'il s'agissait des communes « anciennes » ou de nouvelles communes créées en 1996. Mais le caractère général de l'endettement montre aussi que celui-ci est aussi, pour une part, le résultat d'une période assez longue de sous-financement des communes. Certaines communes se plaignent aussi de devoir indemniser des personnes qui ont été expropriées avant le changement de régime alors qu'elles ne disposent pas des biens expropriés lesquels appartiennent désormais à l'Etat.

81. L'Etat porte donc une partie de la responsabilité dans la situation d'endettement des communes. Il serait légitime qu'il prenne aussi à sa charge une partie des efforts nécessaires à leur désendettement. Selon une opinion assez générale, il n'a cependant pas entrepris grande chose pour aider les communes à sortir de leur endettement.

82. Les gouvernements successifs sont conscients que des mesures d'assainissement doivent être prises et un plan de résorption avait été annoncé en 2006. Le gouvernement pourrait reprendre à son compte une partie des dettes si les communes obtenaient certaines concessions de la part des entreprises créancières en matière d'intérêts de retard. Mais ce plan ne semble pas encore être adopté ni mis en œuvre. Les communes ne pourront pas profiter de la décentralisation si elles subissent une charge de la dette trop lourde. En même temps, elles devront à l'avenir démontrer une gestion financière plus rigoureuse.

83. La Loi sur les finances locales de juillet 2004 prévoit dans ses articles 39 et suivants des dispositions spécifiques pour les communes en situation financière difficile. Ces dispositions prévoient que les communes doivent mettre en œuvre un plan de résorption de leurs arriérés et comportent une procédure de rééquilibrage des finances locales mais ne mentionnent pas des aides spécifiques à la disposition des communes telles que des procédures de rééchelonnement de la dette

VII. Le personnel des communes

84. À bien des égards, il s'agit d'un aspect problématique pour le bon fonctionnement des collectivités locales.

85. La Recommandation 82 (2000) du Congrès avait constaté que ce personnel était dépourvu de garanties statutaires satisfaisantes et souvent recruté en fonction de considérations politiques ou de relations personnelles.

86. Avec le transfert de nouvelles responsabilités, un nombre important d'agents ont été transférés des services de l'Etat aux communes. A ce transfert, s'est ajouté celui en provenance des communes supprimées dans le cadre de la réorganisation territoriale de 2004. Les communes se trouvent ainsi en

charge d'un personnel qui n'est pas nécessairement parfaitement adapté à leurs besoins. Certaines communes ont hérité de personnels pléthoriques et mal adaptés.

87. De plus, les changements de maires lors des dernières élections du printemps 2005 ont pu également créer des tensions au niveau du personnel communal, les nouveaux responsables ayant souvent des opinions critiques sur les choix de personnel de leurs prédécesseurs. Nominations et révocations se sont faites dans un certain nombre de cas en fonction d'acointances politiques ou personnelles plus qu'en raison des compétences nécessaires.⁹

88. À ces difficultés s'ajoute celle liée au caractère multiethnique de certaines communes. L'article 59 de la Loi sur l'administration communale demande que le personnel communal réalise une représentation appropriée des différentes communautés.

89. Une gestion du personnel fondée sur des principes de compétence professionnelle, d'éthique et de neutralité politique est donc indispensable pour crédibiliser la gestion locale et améliorer le fonctionnement des communes.

90. La Loi sur les fonctionnaires de 2000, modifiée en 2005, devrait à l'avenir servir de cadre à l'emploi du personnel communal qui jusque là était recruté sur la base de contrats à durée déterminée. L'article 3 de cette Loi prévoit qu'elle doit être appliquée de manière appropriée aux personnes employées dans les communes. Ceci est confirmé par l'article 58 de la Loi sur l'autonomie locale (lequel précise cependant que les fonctions techniques et accessoires peuvent être assurées par des agents recrutés selon le droit privé). Mais ce principe ne semble encore appliqué que partiellement, un certain nombre d'agents locaux étant engagé en dehors des procédures prévues par cette Loi. Le personnel devrait être à l'avenir recruté à travers l'agence dans la fonction publique. Pour les nouveaux recrutements, les communes devront adresser des fiches de postes à cette agence, laquelle procède à la recherche de candidats et fournit une liste de 3 candidats à la commune pour le poste à pourvoir. Le choix définitif est réalisé au sein de la commune par une commission du conseil municipal. Ce système paraît bien conçu et devrait apporter des améliorations, malgré une relative lourdeur, s'il fonctionne effectivement.

91. Une attention soutenue est, à juste titre, portée à la formation des agents publics, notamment des collectivités locales. Il existe un fort investissement d'institutions internationales dans ce domaine, notamment l'UNDP/PNUD, l'Agence européenne pour la reconstruction et le Conseil de l'Europe. Une commission trilatérale, composée du ministère de l'autonomie locale, de l'agence de la fonction publique et de ZELS coordonne ces efforts. Ce mode d'organisation paraît approprié et doit être encouragé.

VIII. La question de la propriété communale

92. Au moment de la création du nouveau système territorial, la quasi-totalité de la propriété publique est passée à l'Etat.

93. Les communes ont entre-temps pu acquérir quelques immeubles mais l'essentiel des terrains et surtout des bâtiments appartient à l'Etat.

94. Il en résulte une incapacité des communes à avoir une politique active en matière d'implantations de constructions nouvelles. La situation incertaine en matière de propriété peut décourager les investisseurs.

⁹ Le rapport d'évaluation de deuxième cycle du GRECO de décembre 2004 énonce que les services fournis par l'administration publique sont de faible qualité et les agents manquent de professionnalisme. Selon ce rapport, la corruption est depuis longtemps considérée comme un problème grave dans l'administration publique. Les autorités reconnaissent elles-mêmes le manque de transparence et la politisation de l'administration publique, ainsi que l'important népotisme structurel qui subsiste en son sein. C'est pourquoi, le rapport contient plusieurs recommandations générales relatives à des mesures à prendre afin de prévenir la corruption au sein de l'administration, en matière de transparence, de contrôle et de règles régissant la conduite des agents publics, ainsi qu'une recommandation spécifique relative au niveau local. Transparency international classe le pays au 105^{ème} rang sur 163 pays avec un indice de perception de la corruption de 2.7/10 (Indice du 6.11.2006)].

95. La question de la propriété communale est jugée fondamentale pour permettre un développement satisfaisant de l'autonomie locale. Il serait nécessaire d'engager un programme ambitieux de partage de la propriété publique entre l'Etat et les communes. Cette question est liée à la révision du statut public de certaines propriétés foncières ainsi qu'avec la nécessité de disposer de documents cadastraux et de registres de propriété foncière fiables et à jour. Cependant, il ne semble pas justifiée de poser la réforme cadastrale comme un préalable absolu à la mise en route d'une politique de transfert de biens fonciers aux communes.

96. La commission de monitoring n'a pas eu l'opportunité de se pencher sur le régime juridique de la propriété publique. Il se pourrait qu'un régime de domanialité publique qui, tout en donnant une véritable propriété aux communes sur les bâtiments et terrains dont elles ont besoin, soumettrait l'utilisation de ces biens à certaines conditions et procédures serait de nature à faciliter le transfert.

IX. Contentieux et recours juridictionnels

97. Les recours administratifs au sens strict sont traités par les commissions administratives créées à l'intérieur des administrations et des ministères et peuvent être soumis en dernier ressort à la Cour suprême. Ce système rencontrerait des difficultés au niveau de la Cour suprême en raison de l'important arriéré de causes administratives en attente d'une décision de la Cour. Des propositions ont été avancées (dans le cadre de la réforme générale du système judiciaire) en vue de la création de tribunaux administratifs spécialisés qui s'occuperaient uniquement des dossiers et recours administratifs. Dans son rapport de décembre 2004, le GRECO a recommandé d'envisager la création de tribunaux spécialisés – ou de chambres à l'intérieur des tribunaux existants – se consacrant entièrement à l'application du droit administratif et au traitement des recours administratifs. Selon le Rapporteur, une telle évolution pourrait contribuer aussi à fournir et étoffer le contentieux en matière de démocratie locale et, peut-être à dépolitiser certaines rivalités qui auraient pour seules motivations des considérations partisans ou ethniques. Beaucoup de différends entre des communes et des instances ministérielles pourraient être éclaircis s'ils pouvaient être soumis à une instance considérée par les deux parties comme impartiale et compétente. Un tel procédé de règlement, qui éviterait des surenchères réciproques, correspond aux standards actuels de la bonne gouvernance en Europe et n'est pas assez utilisé dans « l'Ex République yougoslave de Macédoine ».

X. Démocratie locale et représentation des différentes communautés

98. Les différentes personnes interrogées lors de la première visite sur place avaient exprimé l'opinion que la cohabitation des différentes communautés ethniques était bien gérée et ne soulevait pas de difficultés spécifiques au niveau du fonctionnement des communes.

99. Il y avait une volonté affichée chez la plupart des responsables municipaux de désamorcer d'éventuels litiges sur ce plan.

100. Les commissions interethniques ont été réorganisées en vertu d'une révision de la Loi sur l'autonomie locale. Il y a de telles commissions de manière obligatoire dans les communes où la population représentant des groupes minoritaires constitue au moins 20% de la population totale, soit 20 communes. Au total, de telles commissions ont été créées dans 32 communes. Dans 16 communes sur les 84, la communauté albanaise est majoritaire. L'impression dominante est que ces commissions n'existent souvent que sur le papier.

101. Il est manifeste cependant que cette question reste présente dans les préoccupations et se trouve sous-jacente à un certain nombre de difficultés de fonctionnement des communes.

102. On a l'impression qu'un mouvement « rampant » vers l'ethnisation de la société se poursuit. Le contexte consensuel entre éléments macédoniens et albanais qu'on a réussi à faire prévaloir au niveau national a de la peine à s'affirmer dans certaines communes.

103. Cela s'est exprimé notamment au sujet de certains licenciements d'agents locaux pour lesquels on suspecte des motivations ethniques.

XI. L'intercommunalité

104. Malgré la restructuration territoriale de 2004, il subsiste de nombreuses communes de taille réduite (16 d'entre elles ont moins de 5.000 habitants). Il existe aussi comme déjà relevé, souvent de grandes disparités de ressources entre les communes. Dans ce contexte, la coopération intercommunale peut constituer une réponse appropriée pour renforcer la démocratie locale.

105. La coopération intercommunale est particulièrement utile dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à cause du fait qu'il n'y existe pas un niveau intermédiaire entre l'Etat et le niveau communal. Cette question d'un niveau intermédiaire pourrait prendre de l'importance dans l'avenir dans la perspective d'une politique de développement régional (voir ci-après).

106. La coopération intercommunale est prévue par la Loi sur l'autonomie locale et a fait l'objet de réformes législatives (article 14 et 61). Il n'y a donc pas d'obstacles législatifs au sens propre. Mais le régime juridique doit être amélioré. En particulier, la Loi sur l'autonomie locale renvoie à des dispositions législatives complémentaires pour organiser la coopération intercommunale. Or, de telles dispositions n'ont pas encore été adoptées. La coopération ne peut donc s'organiser que sur la base de conventions. Il est précisé par la Loi que la coopération peut prendre la forme de fonds, de services publics ou d'organes administratifs communs. Un cadre juridique plus précis pourrait donc être bénéfique.

107. La coopération intercommunale reste dans l'ensemble encore faible et les représentants des municipalités n'en perçoivent pas les avantages. La plupart des formes de coopération intercommunales sont lâches et peu organisées. De véritables services communs sont encore trop rares. Cela est dû à des traditions historiques de particularisme. Les obstacles sont donc en partie d'ordre culturel. Il serait possible de mieux les surmonter en fournissant une meilleure information dans ce domaine et en organisant des incitatifs financiers et techniques. Parmi ces derniers pourraient figurer la mise au point par un texte législatif de structures « clés en main » faciles à utiliser. Le gouvernement la mise d'un projet de loi dans ce domaine pour le premier semestre 2007.

XII. Développement en faveur de la création d'un échelon régional

108. Il n'y a pas de loi sur la politique régionale. Le niveau régional s'exprime seulement dans l'administration déconcentrée de l'Etat. Il n'y a guère de coordination entre ces instances déconcentrées et les collectivités locales. Une question d'avenir pourrait être de mieux organiser ce niveau intermédiaire dans un souci de disposer d'un cadre adéquat pour une politique active de développement régional. Telle semble être aussi la position du nouveau gouvernement qui prépare un projet de loi qui devra être examiné par le Parlement en 2007. Il est envisagé que les 8 unités territoriales statistiques désignées comme « NUTS niveau 3 » par la législation communautaire seront érigées en régions de planification et de développement. Mais les conditions de participation des communes à ce niveau de planification paraissent incertaines. Même si l'objectif de créer une nouvelle circonscription de gestion administrative, il serait utile de constituer des instances où les communes auraient une place au titre de leur compétence de planification et de développement local. Des réticences semblent exister car on craint que ce cadre régional pourrait remettre en cause l'unité de l'Etat. Si la normalisation se poursuit, ces craintes pourraient toutefois être surmontées.

XIII. Structures infra-communales de voisinage

109. Il existe au sein des communes 1570 bourgs ou villages dépourvus de structures autonomes bien que mentionnés par l'article 114 de la loi sur l'autonomie communale¹⁰. Ces unités de voisinage sont aujourd'hui beaucoup plus faibles qu'à l'époque socialiste et mériteraient d'être mieux soutenues par les municipalités. Pourtant beaucoup de citoyens sont attachés à ce niveau auquel certaines questions pourraient être déléguées par la municipalité.

¹⁰ L'article 84 de la même loi prévoit l'organisation d'élections pour les conseils de village en même temps que les élections municipales.

XIV. Appréciation d'ensemble et recommandations

110. Les mesures prises par les autorités de l'ex-République Yougoslave de Macédoine » depuis 2001 et surtout 2005 représentent un changement significatif et un progrès considérable dans le sens d'une meilleure démocratie locale. Dans l'état actuel, elles ne peuvent cependant être regardées que comme une première étape qui doit être complétée.

111. Les premiers résultats atteints peuvent être considérés comme encourageants. Les collectivités locales ont dans l'ensemble fait face de manière satisfaisante à leurs nouvelles responsabilités et le niveau de qualité des services locaux s'est amélioré.

112. Le caractère partiel des mesures prises peut être légitimement justifié par la nécessité de procéder par étapes. La situation initiale des communes, issue de la réforme de 1995, était telle que ces dernières n'étaient pas capables de prendre en charge immédiatement un grand nombre de compétences nouvelles issues des lois de 2002 et 2004. Il s'agit de réaliser un processus de responsabilisation progressive des communes.

113. Il reste que, pour le moment, le surcroît de responsabilités actuellement dévolues aux collectivités locales reste encore modeste et que des moyens supplémentaires doivent leur être attribués.

114. On reste, au plan législatif, confronté à la même ambiguïté que celle qui existait avant 2000 : la Loi sur l'autonomie locale attribue formellement de vastes compétences aux collectivités locales. Mais pour connaître la réalité de ces compétences, il faut se référer à un grand nombre de lois spéciales qui fixent le détail des règles en cause. De plus, il faut vérifier les capacités techniques ainsi que les moyens financiers à la disposition des communes. Or il est ressorti des discussions lors des visites sur place avec certains interlocuteurs, que ces lois spéciales limitent souvent les compétences conférées dans la loi générale et que les moyens disponibles ne permettent pas la mise en oeuvre complète des compétences transférées.

115. Par ailleurs, le mécanisme de décentralisation qui a été engagé s'est accompagné de la mise en place de nouveaux mécanismes de contrôle, notamment au plan des finances et de la gestion du personnel local. Dans le contexte actuel, l'existence de ces mécanismes de contrôle est justifiée et même nécessaire. Mais il faut être très attentif au risque que ces mécanismes ne permettent une recentralisation indirecte. Les mécanismes de contrôle devraient donc faire l'objet d'une évaluation permanente pour vérifier qu'ils ne rétablissent pas une situation de dépendance des gestionnaires locaux par rapport aux instances centrales.

116. La situation de la démocratie locale reste fragile notamment dans les domaines suivants :

- i. La gestion du personnel communal : la réorganisation de la carte des communes et les transferts de compétence ont conduit à transférer aux communes des personnels qu'elles n'ont pas choisies. La composition des effectifs doit être revue dans un certain nombre de communes. De façon plus générale, il paraît essentiel de renforcer encore les compétences et le professionnalisme du personnel communal. Les difficultés à cet égard semblent moins liées au facteur ethnique qu'à des traditions de clientélisme et à un problème de mise en place d'une véritable expertise de gestion au plan local. Il est important d'implanter une nouvelle « culture » selon laquelle les questions ne sont pas traitées en fonction de considérations partisanses mais du point de vue de l'efficacité de l'action publique et de la qualité des services rendus au public. Il est essentiel que les responsables politiques donnent l'exemple de la lutte contre la corruption. A cet égard, il est utile que le personnel des collectivités locales dispose effectivement d'un statut qui lui facilite un travail neutre, impartial et professionnel. Par ailleurs, les efforts de formation professionnelle et de renforcement des compétences techniques des agents publics locaux doivent être poursuivis sans ralentissement. De nombreuses actions sont engagées. Elles doivent être bien coordonnées entre l'ensemble des parties prenantes.
- ii. Il est bon que le renforcement des moyens financiers des communes soit progressif et accompagné de mécanismes de suivi et de contrôle. Il faudrait néanmoins accroître sans tarder la part d'impôts locaux proprement dits (ou la part des communes dans la TVA et l'impôt sur le revenu) et réduire

parallèlement les dotations de l'Etat. Par ailleurs, il faudra veiller que le système de contrôle financier par les autorités centrales ne se traduise pas par une nouvelle forme de tutelle. L'état des ressources fiscales des communes et des dotations de l'Etat doit être transparent.

Il serait essentiel que soit adopté de manière claire le « principe de connexité » qui veut que tout transfert de responsabilité aux collectivités locales soit accompagné d'un transfert de ressources financières égal aux finances affectées jusque là par l'Etat à ces activités. Le respect de ce principe devrait être suivi par une commission d'experts indépendants.

S'agissant du recouvrement des impôts locaux fondé sur des éléments de la propriété, celui-ci n'est dépendant pour une part importante, d'un cadastre de bonne qualité. Il pourrait être opportun de confier la double mission de l'actualisation du cadastre et du recouvrement de l'impôt à une même autorité soumise au double contrôle de l'Etat et des communes. On pourrait aussi envisager que les impôts locaux soient recouverts par les services de l'Etat pour le compte des communes.

Des mesures complémentaires doivent être prises pour que des conditions raisonnables mais transparentes et objectives soient fixées quant aux conditions des communes d'accès au crédit.

De façon générale, il faudrait que la part des communes dans le total des ressources publiques continue de progresser pour atteindre des niveaux comparables à ceux existant dans d'autres Etats européens de taille comparable. Il convient de rappeler qu'en moyenne, en Europe centrale et orientale, le pourcentage des collectivités locales dans le total des dépenses publiques est de 16%, correspondant à 8% du produit intérieur brut.

- iii. Les communes doivent disposer d'une part raisonnable du patrimoine foncier public de leur territoire. L'Etat doit accepter le transfert aux communes de tous les bâtiments qui sont affectés à des fonctions publiques locales, ainsi qu'une partie des terrains nécessaires à une politique de développement communal. Ce transfert de propriété peut être accompagné d'un certain nombre de conditions et de servitudes quant à l'utilisation de ces bâtiments et terrains. Il ne semble pas que la rénovation totale du cadastre soit une condition nécessaire pour commencer ces transferts.
- iv. Des mesures spécifiques doivent être prises pour tenir compte de la très grande disparité de richesse et de développement entre les communes. Il peut être justifié de distinguer deux stratégies distinctes de décentralisation, l'une pour les régions urbaines et l'autre pour les régions rurales et défavorisées. Les initiatives prises dans le sens de la création d'un échelon régional peuvent aller dans ce sens. Encore faut-il que cet échelon régional soit constitué avec une participation significative des collectivités concernées. Il serait possible que le cadre institutionnel de l'échelon régional comporte une forme de syndicat mixte regroupant l'Etat et les communes de la région.
- v. Le rééquilibrage des rapports de pouvoir au sein des institutions communales est un autre aspect important. On constate une tendance des maires à un exercice parfois assez autoritaire de leurs compétences. La décentralisation renforcera encore l'influence des maires. Il faudrait réagir à d'éventuelles tendances « présidentielles » dans la gestion par les maires de certaines communes et notamment améliorer les moyens de contrôle du conseil municipal et des citoyens (ces moyens sont certes prévus par la loi sur l'autonomie locale mais devraient être plus effectifs). Des organes d'audit interne ont été créés dans les collectivités locales. Ces organes sont placés sous l'autorité du maire. Il serait concevable de renforcer la participation des membres du conseil municipal dans le processus d'audit. Ceci dit, les maires sont très engagés et travaillent beaucoup. Ils sont le plus souvent attachés à créer un contexte de bonne entente interethnique et semblent aujourd'hui décidés à améliorer le niveau de qualité de la gestion financière des communes.
- vi. Il est nécessaire de façon générale de développer les instruments de contrôle interne communal. Il faut que la décentralisation s'accompagne d'une plus grande rigueur de la gestion et de la lutte contre la corruption ou le favoritisme. A cette fin, il est important de développer aussi des procédures objectives d'attribution des marchés publics locaux.
- vii. La coopération entre les communes et le niveau central peut encore être améliorée. Cette coopération paraît très bonne en ce qui concerne l'Association des collectivités locales (ZELS), dont le rôle est confirmé par l'article 81 de la Loi sur l'autonomie locale. En mars 2003, le Ministre

de l'autonomie locale et le Président de ZELS ont signé un mémorandum de coopération dans lequel ils ont convenu d'une action commune en vue de la décentralisation. Le mémorandum garantit la participation de ZELS aux phases préparatoires de la législation concernant les collectivités locales, dans l'évaluation des besoins financiers des collectivités locales et dans diverses autres questions devront améliorer le fonctionnement des collectivités locales. ZELS participe notamment aux discussions relatives à la redistribution des ressources financières ayant un représentant dans le Comité du Ministère des Finances chargé d'organiser cette redistribution. Mais, il semble parfois que ZELS n'a pas toute l'expertise nécessaire pour faire le poids lors de l'élaboration de décisions touchant à la démocratie locale. Des mesures complémentaires doivent donc être prises au plan légal et financier pour renforcer le rôle de ZELS.

Il y a lieu de rechercher un fonctionnement plus efficace des organes de conciliation entre les services ministériels et les collectivités locales, tels que les commissions prévues par les articles 15 et 46 de la loi sur la fiscalité locale auxquels le ministère ne semble pas reconnaître un poids suffisant. Ces commissions devraient être le lieu de la recherche d'un consensus.

- viii. Au plan des compétences communales, il convient de veiller à renforcer les compétences opérationnelles. Actuellement, ce sont principalement des compétences de gestion qui ont été transférées (gestion des écoles, gestion des musées, etc...). Il reste à renforcer les compétences qui permettront de développer une véritable politique de développement local. Ceci implique, comme indiqué précédemment, un règlement de la question de la propriété des terrains publics.
- ix. Malgré la réforme territoriale de 2004, la situation des petites communes rurales n'est pas encore assez prise en compte. La mise au point de mécanismes innovants de coopération intercommunale ou de soutien de ces communes par un niveau intermédiaire « régional » pourrait constituer une solution.

Les communes doivent veiller à exploiter pleinement les compétences transférées. A cette fin, elles doivent poursuivre le renforcement de services administratifs et se doter d'agents compétents, principalement de spécialistes de droit de l'urbanisme, d'inspecteurs des écoles et de gestionnaires financiers. Si elles ont des difficultés pour disposer de ces compétences, elles doivent constituer des services de gestion intercommunaux.

De façon générale, la coopération intercommunale ne joue pas le rôle qui pourrait être le sien. Si la législation applicable ne constitue pas un obstacle, des mesures législatives et financières pourraient cependant être prises pour encourager cette coopération.

Par contre, les autorités centrales doivent éviter de prendre des mesures autoritaires de fusion de communes ou de coopération intercommunale imposée. En tout cas, des mesures de cet ordre, même le caractère législatif, devraient être précédées de la consultation des communes concernées conformément à l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

- x. Si le ministère de l'autonomie locale développe des relations de confiance avec les collectivités locales, notamment par l'intermédiaire de ZELS, les relations sont beaucoup plus conflictuelles avec d'autres ministères (transports et construction, éducation, finances). Pour ces ministères techniques, la décentralisation est encore mal acceptée et les communes sont souvent suspectées de mauvaise administration. Dans ces conditions, il paraît important qu'une instance ministérielle unique exerce une fonction de direction et de contrôle sur l'ensemble du processus de décentralisation, afin de mieux garantir le respect de cette politique par l'ensemble des services ministériels. Cette fonction de coordination et de direction serait le mieux assurée par le ministère de l'autonomie locale avec l'appui du Premier ministre.
- xi. Une attention plus grande pourrait être attribuée aux instances de règlement des conflits entre communes et services de l'administration centrale. Il serait de l'intérêt de l'ensemble des partis concernés si les différends pouvaient être étudiés par une instance considérée par tous comme neutre, impartiale et techniquement compétente. Cet objectif pourrait prendre la forme soit d'une juridiction administrative spécialisée, soit d'une commission de médiation de caractère non juridictionnelle. Cette dernière solution serait peut-être la plus aisée à mettre en place compte tenu de la souplesse procédurale qu'elle permet et des nombreuses questions relatives à la réhabilitation

du pouvoir judiciaire. Une telle institution pourrait contribuer à mieux implanter parmi les responsables publics une culture de respect des règles et procédures ainsi que du débat objectif et documenté.

117. Les observations qui précèdent constituent une première évaluation d'un processus d'un processus de réforme qui est effectivement engagé depuis seulement 2 ans. Des vérifications complémentaires pourraient encore être réalisées pour confirmer ou corriger les analyses qui précèdent.

**Programme de la 1^e visite du Rapporteur du Congrès du Conseil de l'Europe
dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »
(30 – 31 janvier 2006)**

29 janvier 2006

Arrivée de la délégation à Skopje

Dîner de travail et briefing avec **M. Michel RIVOLLIER**, Expert résident du Conseil de l'Europe à Skopje

30 janvier

Rencontres de travail avec :

M. Andrej PETROV, Président de l'Association des collectivités locales (ZELS)

M. Koce TRAJANOVSKI, Vice-Président

Mme Dusica PERISIC, Secrétaire Générale

M. Rizvan SULEJMANI, Ministre des collectivités locales

Professeur Gordana SILJANOVSKA DAVKOVA, Vice-Présidente du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès du Conseil de l'Europe

M. Trifun KOSTOVSKI, Maire de Skopje

Mme Svetlana GELEVA, Secrétaire d'Etat à la coopération multilatérale, Ministère des affaires étrangères

M. Michel EDDY, Directeur du Bureau de la Démocratie et de l'Autonomie locale, USAID

M. William ALLTHAUSE, Directeur de Projet, USAID

Mme Vesna DZUNTESKA-BISHEVA, Adjointe au Représentant de l'UNDP, Unité des Programmes de coopération

M. Erwan FOUERE, Représentant Spécial et Chef de la Délégation de l'Union Européenne

M. Nafi SARACINI, Conseiller- Société civile

31 janvier

Départ pour Struga

Rencontres de travail avec :

M. Ramiz MERKO, Maire de Struga

Départ pour Gostivar

M. Nevzat BEJTA, Maire de Gostivar, Vice-Président de l'Association des collectivités locales (ZELS)

Départ pour Tetovo

Prof. Murtezan ISMAILI, ancien maire de Tetovo, Directeur des Etudes de Doctorat, Université européenne de l'Europe du Sud-Est

Départ pour Skopje

M. Ace KOCEVSKI, Maire de Veles

M. Vlado TOLESKI, Maire de Kicevo

**Programme de la 2^e visite du Rapporteur du Congrès du Conseil de l'Europe
dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »
(20-22 février 2007)**

20 février 2007

Arrivée de la délégation à Skopje

Assistance par **M. Gjorgji JOVANOVSKI**, Directeur du Bureau d'Information du Conseil de l'Europe à Skopje

Rencontres de travail avec :

Mme Mirjana LOZANOVSKA, ADL Ohrid

S.E. Bernard VALERO, Ambassadeur de France à Skopje

21 février 2007

Rencontres de travail avec :

M. Saso STEVKOV, Conseiller au Premier Ministre

M. Zoran KONJANOVSKI, Ministre des collectivités locales

M. Ramiz MERKO, Maire de Struga

Bureau de la Démocratie et de l'Autonomie locale, USAID :

M. Michel EDDY, Directeur, USAID

M. William ALLTHAUSE, Chef du Parti pour le projet « Faites marcher la décentralisation »

Mme Liljana RIISTOVSKA, Expert

M. Trifun KOSTOVSKI, Maire de Skopje

M. Erwan FOUERE, Représentant Spécial et Chef de la Délégation de l'Union Européenne

Professeuse Gordana SILJANOVSKA DAVKOVA, Vice - Présidente du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès du Conseil de l'Europe

22 février 2007

Rencontres de travail avec :

Association des collectivités locales (ZELS)

M. Andrej PETROV, Président, Maire de la municipalité de Karposh, Skopje

M. Nevzat BEJTA, Vice – Président, Maire de Gostivar

M. Ace KOCESKI, Maire de Veles

Mme Dusica PERISIC, Directrice exécutive

Bureau de l'UNDP à Skopje

Ms Snezana DIMOVSKA, RH Spécialiste, UNDP

Mr Ilmiasan DAUTI, Développement institutionnel, UNDP

S.E. Ralf Andreas BRETH, Ambassadeur d'Allemagne à Skopje

Ministère des Finances:

Ms Snezana KOSTADINOVA, Secrétaire d'Etat

Ms Marija KOSTOVA, Directrice adjointe, Département des prévisions budgétaires

Extract from the Constitution of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”

Article 114

The right of citizens to local self-government is guaranteed.

Municipalities are units of local self-government.

Within municipalities forms of neighbourhood self-government may be established.

Municipalities are financed from their own sources of income determined by law as well as by funds from the Republic.

Local self-government is regulated by a law adopted by a two-thirds majority of the total number of Representatives.

Article 115

In units of local self-government, citizens directly and through representatives participate in decision-making on issues of local relevance particularly in the fields of urban planning, communal activities, culture, sport, social security and child care, preschool education, primary education, basic health care and other fields determined by law.

The municipality is autonomous in the execution of its constitutionally and legally determined spheres of competence; supervision of the legality of its work is carried out by the Republic.

The carrying out of specified matters can by law be entrusted to the municipality by the Republic.

**Extract from the Law on Local Self Government
of “the former Yugoslav Republic of Macedonia”**

Article 22
(List of Competencies)

(1) Municipalities shall be competent for the performance of the following activities:

1. Urban and rural planning - urban planning and issuing of technical documentation for construction and issuing of construction permits; regulation and maintenance of construction land;
2. Protection of the environment, nature and space regulation - measures for protection and prevention of water, atmosphere and land pollution, protection of nature, protection against noise and ionizing radiation;
3. Local economic development – local economic development planning; determining of development and structural priorities; running of local economic policy; support of the development of small and medium size enterprises and entrepreneurship at local level and in that context, participation in the establishment and development of local network of institutions and agencies; promotion of partnership;
4. Communal activities - potable water supply; technological water supply; drainage and purification of waste waters; public illumination; drainage and treatment of precipitation; maintenance of public hygiene; collection, transport and treatment of communal solid and technological waste; regulation and organization of public local transportation of passengers; supply with natural gas and heating energy; maintenance of graves, cemeteries, crematoria and provision of burial services; construction, maintenance, reconstruction and protection of local roads, streets and other infrastructure facilities; regulation of traffic regime; construction and maintenance of street traffic signalization; construction and maintenance of public parking spaces; removal of improperly parked vehicles; removal of damaged vehicles from public spaces; construction and maintenance of markets; chimney sweeping; maintenance and use of parks, green spaces, park-forests and recreational spaces; regulation, maintenance and use of river beds in urbanized parts, determining of names of streets, squares, bridges and other infrastructure facilities, etc.;
5. Culture - preserving of cultural heritage; celebration of events and persons of importance for the culture and history of the municipality;
6. Sport and recreation - development of general sport and recreational activities of the citizens; organization of sport events; maintenance and construction of sport facilities of public interest for the municipality, support sport associations;
7. Social welfare and child protection – kindergartens and homes for the elderly (ownership, financing, investments and maintenance); exercising of social care for disabled persons, children without parents and parental care, children with educational and social problems, children with special needs, children from single-parent families, deserted children, persons exposed to social risk, persons with drug and alcohol addiction problems; raising of citizens’ awareness, housing of persons put to social risk, sheltering and education of pre-school children;. Performance of these competencies shall be in accordance with the National Program for Development of Social Care;
8. Education – establishing, and financing, and administering of primary and secondary schools, in cooperation with the central government, in accordance with law; organizing of transportation of students and their accommodation in dormitories;
9. Healthcare – governance of the network of public health organizations and primary care buildings to include representation of local government in all the boards of all publicly owned healthcare organizations; health improvement; preventive activities; protection of health of workers and protection at work; health

oversight over the environment; oversight over the contagious diseases; assistance to patients with special needs (mental health, child abuse, etc.); and other areas that will be determined by law;

10. Execution of preparations and undertaking of activities for protection and rescuing of citizens and goods at their territory against war destructions, natural and other disasters as well as against the consequences caused by them in the state of war;

11. Firefighting activities performed by the territorial firefighting brigades;

12. Supervision over the performance of activities from under municipal competency;

13. Other activities determined by law.

(2) Competencies referred to in paragraph 1 of this Article shall be performed in accordance with the standards and procedures determined by law.

(3) It shall be determined by law which of the activities of the municipality are mandatory.