

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 217 (2007)¹ Démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Se référant:

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui dispose que l'un des objectifs du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la même résolution, qui énonce: «Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), définissant des principes directeurs pour l'établissement des rapports susmentionnés;

2. Rappelant sa Recommandation 82 (2000) et sa Résolution 100 (2000) sur la situation de la démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»;

3. Prenant acte du rapport sur la démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (CPL(14)2REP) établi par Jean-Claude Frécon (France, L, SOC), rapporteur, à la suite de deux visites officielles; de la visite de Michel Guegan (France, L, NI), remplaçant du rapporteur, à Skopje, Struga et Gostivar, les 30 et 31 janvier 2006; de la nouvelle visite de J.-C. Frécon à Skopje du 20 au 22 février 2007; le rapporteur et son remplaçant étaient assistés dans cette mission par Jean-Marie Woehrling, expert consultant (France), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, que le Congrès remercie de sa contribution;

4. Remerciant l'ensemble des autorités gouvernementales, les représentants élus des municipalités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», l'Association nationale des collectivités locales (ZELS) ainsi que des experts et des représentants de la communauté internationale dans le pays pour les informations fournies et les commentaires présentés lors des rencontres avec le rapporteur;

5. Remerciant M. Michel Rivollier et M. Gjorgji Jovanovski, membres du bureau d'information du Conseil de l'Europe à Skopje, pour leur aide dans l'organisation des visites du rapporteur;

6. Considérant;

a. que la Charte européenne de l'autonomie locale a été signée et ratifiée par «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997;

b. que la Recommandation 82 (2000) du Congrès sur la situation de la démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» a révélé de graves insuffisances de la démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine», mettant notamment l'accent sur le manque de moyens des communes;

c. que 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 des dispositions prévues dans l'accord-cadre d'Ohrid de 2001;

d. que la loi n° 52/95 de 1995 sur l'autonomie locale a été révisée en 2002, mais que cette révision, bien que comportant de nombreuses améliorations, n'a pas bouleversé fondamentalement l'organisation communale, compte tenu du renvoi à des textes de mise en œuvre;

e. qu'une réorganisation territoriale a été opérée en 2004, 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, malheureusement sans consultation adéquate des communes concernées, et avec l'adoption de la loi sur la ville de Skopje;

f. que le processus de renforcement des communes a 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);

7. Relevant avec satisfaction:

a. que 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;

b. que les collectivités locales ont dans l'ensemble fait face de manière satisfaisante à leurs nouvelles responsabilités et que le niveau de qualité des services locaux s'est amélioré;

c. que la coopération entre les communes et le niveau central a été renforcée, notamment en ce qui concerne 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 sont convenus d'une action commune en vue de la décentralisation;

8. Relevant les problèmes suivants dans le fonctionnement de la démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine»:

a. 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;

b. les lois spéciales limitent fréquemment les compétences conférées dans la loi générale et, souvent, les moyens disponibles ne permettent pas la mise en œuvre complète des compétences transférées;

c. «l'ex-République yougoslave de Macédoine» n'a ni signé ni ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144),

9. Recommande aux autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»:

a. de mettre en place un processus de responsabilisation progressive des communes et de leur attribuer des moyens supplémentaires, car, bien qu'en augmentation, les responsabilités qui sont actuellement dévolues aux collectivités locales restent assez modestes;

b. d'assurer que les nouveaux mécanismes de contrôle, notamment au niveau des finances et de la gestion du personnel local, fassent l'objet d'une évaluation permanente afin de vérifier qu'ils ne rétablissent pas une situation de dépendance des gestionnaires locaux par rapport aux instances centrales et qu'ils n'auront pas pour résultat une «recentralisation» indirecte;

c. de renforcer les compétences et le professionnalisme du personnel communal en assurant la mise en place d'une véritable expertise de gestion au plan local et en développant une nouvelle «culture» selon laquelle les questions ne seront 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;

d. d'attribuer un véritable statut au personnel des collectivités locales qui leur permettra d'assurer un travail neutre, impartial et professionnel;

e. de poursuivre les efforts de formation professionnelle et de renforcement des compétences techniques des agents publics locaux; les nombreuses actions engagées à cette fin doivent être bien coordonnées entre l'ensemble des parties prenantes;

f. d'accroître sans tarder la part des impôts locaux proprement dits (ou la part des communes dans la TVA et l'impôt sur le revenu) et de réduire parallèlement les dotations de l'Etat;

g. d'assurer que l'état des ressources fiscales des communes et des dotations de l'Etat soit transparent;

h. d'adopter 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;

i. d'examiner, d'une part, la possibilité de confier la mission de l'actualisation du cadastre et du recouvrement de l'impôt foncier communal à une même autorité soumise au double contrôle de l'Etat et des communes, et d'envisager d'autre part la possibilité que les impôts locaux soient recouverts par les services de l'Etat pour le compte des communes;

j. d'effectuer des mesures complémentaires pour que des conditions raisonnables, transparentes et objectives soient fixées quant aux conditions d'accès au crédit des communes;

k. d'assurer de façon progressive l'augmentation de la part des communes dans le total des ressources publiques pour atteindre des niveaux comparables à ceux existant dans d'autres Etats européens de taille comparable (environ 16 %, correspondant à 8 % du produit intérieur brut);

l. de faire en sorte que les communes disposent d'une part raisonnable du patrimoine foncier public de leur territoire; à cette fin, 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; cependant la rénovation totale du cadastre n'est pas forcément une condition nécessaire pour commencer ces transferts;

m. d'améliorer les moyens de contrôle du conseil municipal et des citoyens, notamment en renforçant la participation des membres du conseil municipal dans le processus d'audit au sein des organes d'audit interne créés dans les collectivités locales et placés sous l'autorité du maire;

n. de prendre des mesures pour accroître l'efficacité des commissions prévues par la loi sur la fiscalité locale (telles que les commissions prévues par les articles 15 et 46 de cette loi et auxquelles le ministère ne semble pas reconnaître un poids suffisant), en tant qu'organes de discussion, de concertation et de proposition sur le suivi de la loi, et de faire de ces commissions un lieu de recherche d'un consensus;

o. de renforcer les compétences opérationnelles qui permettront de développer une véritable politique de développement local, car actuellement ce sont principalement des compétences de gestion qui ont été transférées (gestion des écoles, des musées, etc.); cela implique un règlement de la question de la propriété des terrains publics, tel qu'indiqué précédemment (alinéa l);

p. de faire en sorte qu'une instance ministérielle unique (de préférence le ministère de l'Autonomie locale avec l'appui du Premier ministre) exerce la 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;

q. d'envisager l'établissement d'une instance de règlement des conflits et des désaccords entre communes et services de l'administration centrale qui sera à la fois neutre, impartiale et techniquement compétente; cette instance pourrait prendre la forme soit d'une juridiction administrative spécialisée, soit d'une commission de médiation à caractère non juridictionnel;

r. de signer et de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local du Conseil de l'Europe;

10. Recommande aux communes d'exploiter pleinement les compétences qui leur sont transférées en poursuivant le renforcement des services administratifs et en se dotant d'agents compétents, principalement de spécialistes du droit de l'urbanisme, d'inspecteurs des écoles et de gestionnaires financiers;

11. Recommande au Comité des Ministres de transmettre la présente recommandation et son exposé des motifs aux autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»;

12. Recommande à l'Assemblée parlementaire de tenir compte des observations et des recommandations précédentes dans le cadre du suivi du respect des engagements contractés par «l'ex-République yougoslave de Macédoine»;

13. Recommande aux autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» responsables de l'autonomie locale et régionale:

a. de désigner un haut représentant du gouvernement pour intervenir lors d'une des sessions du Congrès afin de présenter l'état intérimaire des mesures prises et/ou envisagées pour la mise en œuvre de la recommandation;

b. de noter que les autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» seront invitées (selon la nouvelle procédure de conformité du Congrès) à rendre compte dans un délai raisonnable – sous forme de rapport adressé au Président du Congrès – de la mise en œuvre des mesures préconisées dans la présente recommandation.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 30 mai 2007, et adoption par le Congrès le 1^{er} juin 2007, 3^e séance (voir document CPL(14)2REC, projet de recommandation présenté par J.-C. Frécon (France, L, SOC), rapporteur).