

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 293 (2010)<sup>1</sup> La démocratie locale au Monténégro

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère:

*a.* à l'article 2, paragraphe 1*b*, de la Résolution statutaire CM/Res(2007)6 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts 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 Résolution statutaire CM/Res(2007)6 précitée, qui stipule: «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 l'exposé des motifs sur la démocratie locale au Monténégro établi par Nigel Mermagen, rapporteur, à la suite d'une visite officielle dans ce pays du 22 au 24 mars 2010. Le rapporteur a été aidé dans son travail par le consultant Christopher Himsforth, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Lilit Nikoghosyan, cosecrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès.

2. Le Congrès rappelle:

*a.* que le Monténégro a signé le 24 juin 2005 la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) et l'a ratifiée le 12 septembre 2008 en s'engageant à respecter les paragraphes suivants:

Article 2;

Article 3, paragraphes 1 et 2;

Article 4, paragraphes 1, 2, 4 et 6;

Article 5;

Article 6, paragraphe 1;

Article 7, paragraphes 1 et 3;

Article 8, paragraphe 1;

Article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8;

Article 10, paragraphes 1, 2 et 3;

Article 11.

*b.* que le Monténégro a signé le 16 novembre 2009 le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

*c.* que la Commission institutionnelle a décidé le 15 février 2010 de réaliser le premier suivi de la situation de

l'autonomie locale au Monténégro et de sa conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé Nigel Mermagen (Royaume-Uni, L, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteur, le rapport sur la démocratie locale au Monténégro.

3. Le Congrès souhaite remercier les autorités monténégrines aux niveaux central et local, l'Union des communes, les experts et divers autres interlocuteurs pour les informations communiquées à la délégation.

4. Il note avec satisfaction:

*a.* que la Constitution du Monténégro offre une base claire pour l'autonomie locale. Ces dispositions en la matière, conjointement avec la loi de 2003 (telle que modifiée) sur l'autonomie locale et le projet de loi sur l'organisation territoriale, garantissent convenablement la reconnaissance formelle, dans la législation interne et dans la Constitution, du principe de l'autonomie locale, comme l'exige l'article 2 de la charte;

*b.* qu'il est largement reconnu qu'une réforme de l'autonomie locale est nécessaire, en particulier au niveau du gouvernement national, le ministère compétent étant actuellement le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique;

*c.* que, au cours de la décennie passée, une attention considérable a été accordée aux programmes de réforme. Il s'agit d'un processus continu, où la collaboration avec le Conseil de l'Europe a tenu une place essentielle;

*d.* que l'organisation du contrôle administratif, régie par la récente loi portant modification de la loi de 2009 sur le contrôle administratif, semble être conforme à la charte.

*e.* que la contribution au renforcement des capacités assurée par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) actives au Monténégro prend la forme de programmes de formation pour les conseillers municipaux.

5. Le Congrès conclut:

*a.* que, globalement, les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale, dans la loi de 2003 et dans d'autres textes sont compatibles avec la charte. Toutefois, la législation du Monténégro continue d'évoluer. Plusieurs nouveaux textes législatifs sont déjà en cours d'examen par le parlement et d'autres sont en préparation;

*b.* que la situation actuelle reflète la volonté affichée depuis quelques années par le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique ainsi que par ses interlocuteurs des communes et de l'Union des communes de réformer l'autonomie locale dans le pays, sur la base de certains principes.

6. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités monténégrines à tenir compte des propositions ci-dessous en vue de futures réformes:

*a.* engager une réforme du système de vote pour l'élection des maires et des conseillers municipaux. Des changements substantiels à la législation monténégrine sur les élections locales pourraient inclure le remplacement du scrutin de liste par une représentation par circonscription (fondée

éventuellement sur un système de vote unique transférable) ou, au minimum, par un système de liste ouverte;

b. viser à réaliser une séparation stricte des lois sur les deux systèmes électoraux (national et local), ce qui présenterait l'avantage d'accorder à la démocratie locale le traitement spécifique qu'elle mérite et, de plus, faciliterait l'introduction d'un droit de vote pour les «résidents» plutôt que pour les «citoyens»;

c. prendre des mesures pour renforcer les capacités du personnel des communes en continuant d'apporter une formation adéquate et une assistance technique aux agents municipaux. Plus spécifiquement, il conviendra de poursuivre les efforts déployés aux différents niveaux de gouvernement avec la forte implication de l'Union des communes (à la suite de son analyse de 2007 sur les besoins de formation) et de plusieurs organisations internationales pour concevoir et mettre en œuvre la Stratégie nationale de formation. Ces efforts contribueront notablement, à moyen et à long terme, à renforcer les compétences du personnel des communes;

d. créer les conditions nécessaires et prendre les mesures appropriées, en coopération avec l'Union des communes du Monténégro, pour garantir une utilisation cohérente et dynamique de la coopération des communes en vue de permettre une prestation conjointe des services. Plutôt qu'une intervention inappropriée du gouvernement central ou qu'une interruption complète des services, il serait préférable que les communes les plus petites et les plus pauvres puissent remplir certaines tâches conjointement, compte tenu du peu d'intérêt manifeste pour les fusions, tant de la part du gouvernement que de la part des communes;

e. encourager et promouvoir, en coopération avec l'Union des communes du Monténégro, une meilleure coopération

interrégionale entre les communes monténégrines et leurs voisines;

f. veiller à ce que les ressources financières ordinaires accessibles à toutes les communes soient suffisantes pour leur permettre de remplir leurs responsabilités statutaires sans avoir régulièrement recours à des paiements de péréquation;

g. réexaminer les restrictions sur la portée des articles de la charte par lesquels le Monténégro est lié, en vue de lever tout ou partie de ces restrictions.

7. Le Congrès recommande à l'Union des communes du Monténégro d'user pleinement de son influence politique et de trouver le juste équilibre entre la coopération avec le gouvernement central et la défense vigoureuse de l'autonomie des collectivités locales.

8. Le Congrès recommande que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe tienne compte des présentes observations et recommandations en contrôlant le respect des engagements et obligations souscrits par le Monténégro lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

9. Le Congrès recommande que les autorités monténégrines responsables de l'autonomie locale désignent un représentant ministériel de haut niveau pour assister à l'une des sessions du Congrès et y présenter l'état d'avancement des réformes de l'autonomie locale au Monténégro.

---

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 26 octobre 2010 et adoption par le Congrès le 28 octobre 2010, 3<sup>e</sup> séance (voir le document CPL(19)4, exposé des motifs), rapporteur: N. Mermagen, Royaume-Uni (L, GILD).