

# Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux



## Chambre des pouvoirs locaux

**19e SESSION**  
**CPL(19)4**  
5 octobre 2010

## La démocratie locale au Monténégro

Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux  
Rapporteur : Nigel MERMAGEN, Royaume-Uni (L, GILD<sup>1</sup>)

A. Projet de recommandation .....	2
B. Exposé des motifs .....	4

### Résumé

Cette première Recommandation du Congrès et son Exposé des motifs examinent la situation de la démocratie locale au Monténégro à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale et proposent une série de recommandations visant une réforme du système électoral des pouvoirs locaux, une amélioration des capacités des municipalités, la promotion de la coopération intermunicipale, etc.

Ces dix dernières années, une attention considérable a été accordée aux programmes de réforme concernant la structure et le fonctionnement de l'administration locale et des mécanismes de financement des organes régissant les pouvoirs locaux du Monténégro et ce processus se poursuit aujourd'hui.

Globalement, de l'avis du Rapporteur, les dispositions de la Constitution et des autres textes de loi pertinents relatifs à l'autonomie locale sont compatibles avec la Charte. Cette situation reflète la volonté de la part du Gouvernement monténégrin, des pouvoirs locaux et de l'Union des communes, de réformer l'autonomie locale dans le pays, sur la base de certains principes.

La délégation a toutefois également relevé plusieurs sujets de préoccupation concernant la compatibilité de la pratique de l'autonomie locale, par rapport à sa législation, avec la Charte, tels que l'insuffisance des moyens financiers et des ressources humaines des municipalités pour mettre en œuvre les compétences qui leur sont attribuées, et a présenté un certain nombre de conclusions et de recommandations dans ce sens.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des Régions  
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC : Groupe Socialiste du Congrès  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## A. PROJET DE RECOMMANDATION<sup>2</sup>

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 (2007)6 relative au Congrès, 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 (2007)6 relative au Congrès, selon lequel « 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 Himsworth, membre du groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Lilit Nikoghosyan, Co-secrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès.

2. Le Congrès rappelle que :

a. le Monténégro a signé le 24 juin 2005 la Charte européenne de l'autonomie locale 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. 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.

c. 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.

---

<sup>2</sup> Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux le 2 juillet 2010.

Membres de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux :  
*E. Calota* (Président), *M. Y. Barcina Angulo*, *J. Brons*, *M. Catovic*, *V. Chilikov* (remplaçant: *D. Ruseva*), *M. Cohen* (remplaçant: *I. Micallef*), *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa* (remplaçant: *A. Torres Pereira*), *A.Ü. Erzen* (remplaçant: *G. Doganoglu*), *A. Gravells* (remplaçant: *N. Mermagen*), *M. Guégan*, *M. Gulevskiy* (remplaçant: *V. Belikov*), *G. Illes*, *W. Kelsch*, *O. Kidik*, *I. Kulichenko* (remplaçant: *Y. Kartashov*), *F. Lec*, *Y. Mischeriakov*, *L. O. Molin*, *J. Mrazek*, *A. Muzio* (remplaçant: *F. Pellegrini*), *C. Newbury*, *P.R. Paun-Jura* (remplaçant), *A. Rokofillou*, *B. Rope*, *M.G. Sassi*, *J. Wiene*, *E. Yeritsyan* (remplaçant), *D. Zmegac*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : *S. Poirel*, *L. Nikoghosyan*

3. 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. Note avec satisfaction ce qui suit :

a. 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. 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. 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. 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. la contribution au renforcement des capacités assurée par plusieurs ONG actives au Monténégro prend la forme de programmes de formation pour les conseillers municipaux.

5. Conclut que :

a. globalement, les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale et celles de la loi de 2003 et 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. la situation actuelle reflète la volonté affichée depuis quelques années par le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique et 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. *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 (basée 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 (suite à 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 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. *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. *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. *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.

## **B. EXPOSE DES MOTIFS**

### **I. Introduction**

1. Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès »), en vertu de la Résolution statutaire CM/Res (2007)6, établit régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. L'adhésion du Monténégro au Conseil de l'Europe a eu lieu en deux étapes : la première en tant que membre de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro et la seconde en tant qu'Etat indépendant. L'Union d'Etats a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. Trois ans plus tard, le Monténégro a organisé un référendum sur l'indépendance, qui a eu lieu le 21 mai 2006, et décidé de devenir un Etat indépendant. La Serbie étant le successeur légal de l'Union d'Etats, le Monténégro a dû déposer une nouvelle demande d'adhésion au Conseil de l'Europe : il a rejoint l'Organisation le 11 mai 2007, devenant ainsi son 47<sup>e</sup> Etat membre.

3. Le Monténégro a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 12 septembre 2008. Le traité est entré en vigueur au Monténégro le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Dans une Déclaration ultérieure contenue dans une Note verbale de la Représentation permanente du Monténégro adressée au Conseil de l'Europe en date du 30 avril 2010, il était mentionné qu'en conformité avec l'article 12 de la Charte européenne de l'autonomie locale le Monténégro considérait être lié par les paragraphes suivants :<sup>3</sup>

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.

Cette déclaration est considérée comme faisant partie de l'instrument de ratification du Monténégro, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

4. Le Monténégro a également signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales le 10 novembre 2009. Le Monténégro a en outre signé les protocoles suivants :

- Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales, le 10 novembre 2009 (STCE n° 159) ;
- Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, le 10 novembre 2009 (STCE n° 169) ;
- Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), le 16 novembre 2009 (STCE n° 206) ;
- Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, le 16 novembre 2009 (STCE n° 207).

5. Lors de sa réunion du 15 février 2010, la Commission institutionnelle a décidé de réaliser le premier monitoring sur la situation de l'autonomie locale au Monténégro et l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale. La Commission institutionnelle a chargé M. Nigel Mermagen (Royaume-Uni, L, GILD) de préparer et de soumettre un rapport sur la démocratie locale au Monténégro en sa qualité de Rapporteur. Au cours de son travail, le Rapporteur était assisté de M. Christopher Himsworth, consultant, qui est membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et de Mme Lilit Nikoghosyan, co-secrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès. Une délégation du Congrès s'est rendue à Podgorica et Kotor au Monténégro du 22 au 24 mars 2010.

---

<sup>3</sup> La Note verbale de la Représentation Permanente du Monténégro se lit comme suit :

"Lors de la révision de la procédure de ratification, les autorités compétentes du Monténégro ont relevé une importante erreur administrative. L'instrument de ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ne contient pas la déclaration relative à l'application de la Charte par le Monténégro, malgré le fait que celle-ci soit requise par l'article 3 de la Loi de Ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée par le Parlement du Monténégro le 29 juillet 2008.

Dans la mesure où les autorités du Monténégro ont jusqu'à présent appliqué la Charte conformément à la Loi de ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale et à ladite Déclaration, la Représentation Permanente du Monténégro a l'honneur de demander que la déclaration sus-mentionnée soit considérée comme incluse dans l'instrument de ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale."

6. Le présent rapport donne un aperçu de la démocratie locale au Monténégro au vu des principes et normes du Conseil de l'Europe, en particulier la Charte européenne de l'autonomie locale.

7. Ce rapport a été établi à partir de l'information recueillie pendant la visite au Monténégro de la délégation de monitoring du Congrès, de l'examen de la législation pertinente et d'autres documents d'information pertinents fournis par les interlocuteurs de la délégation au Monténégro, ainsi que des indications fournies spécifiquement en réponse au questionnaire envoyé par la délégation avant la visite sur place. La liste complète des personnes rencontrées au cours de la visite est reproduite en annexe.

8. Le Rapporteur remercie les autorités monténégrines pour leur aide dans l'organisation de la visite de monitoring et leur coopération tout au long de cette visite. Il souhaite remercier l'ensemble des personnes rencontrées sur place pour le temps qu'elles ont bien voulu consacrer à la délégation et pour le vif intérêt qu'elles ont manifesté pour les activités du Congrès.

## II. Le contexte

9. Il paraît utile, avant d'entamer l'analyse du droit et de la pratique de l'autonomie locale au Monténégro, de présenter certaines caractéristiques essentielles du Monténégro qui serviront ainsi d'arrière-plan à la discussion en permettant de préciser le contexte actuel :

- (a) Le Monténégro est tout d'abord un Etat nouveau. Bien qu'ayant effectivement joui du statut d'Etat indépendant au XIX<sup>e</sup> siècle – en devenant en 1878, au moment du Congrès de Berlin, le vingt-septième Etat indépendant du monde –, à l'issue de la Première Guerre mondiale le Monténégro a été intégré au Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes et ensuite au Royaume de Yougoslavie. Après la Deuxième Guerre mondiale, le Monténégro a fait partie de la République socialiste fédérale de Yougoslavie puis, après la période de guerre qu'a connue le pays dans les années 90, le Monténégro est demeuré, avec la Serbie, l'une des composantes de la République fédérale de Yougoslavie et ensuite, à partir de 2003, de l'Union d'Etats Serbie-Monténégro. C'est seulement en 2006, suite au référendum du 2 mai (qui a suscité une forte opposition), que l'Etat moderne du Monténégro a accédé à l'indépendance. Une nouvelle constitution a été adoptée en 2007. Bien que nombre des institutions et des textes de loi pertinents aux fins de l'autonomie locale datent de l'époque précédant l'accès formel du pays à l'indépendance, il s'agit donc d'un pays tout nouveau du point de vue de l'adhésion au Conseil de l'Europe et à la Charte de l'autonomie locale.
- (b) Le Monténégro est dans le contexte européen un Etat de très petite taille. Sa superficie atteint près de 14.000 km<sup>2</sup>. Le pays compte environ 670.000 habitants, soit un chiffre bien inférieur à la population de nombreuses villes européennes mais supérieur à celle du Luxembourg ou de Malte, par exemple.
- (c) Malgré les dimensions réduites qu'indiquent ces données, le pays ne manque pas d'une certaine complexité sociale, géographique, économique et politique.
- (d) Sur le plan économique, tout d'abord, le Monténégro est un pays assez pauvre. Il ne faisait pas partie des républiques les plus développées de l'ex-Yougoslavie et, depuis l'effondrement de l'économie intégrée de cet Etat, le Monténégro a été contraint à des adaptations brutales. Le déclin de l'usine d'aluminium implantée près de Podgorica et le développement d'un marché de l'immobilier et d'un secteur touristique dynamiques dans la région côtière sont sans doute les manifestations les plus visibles de la transition. L'évolution de l'économie a contribué au développement de trois régions assez distinctes, ce qui n'est pas sans d'importantes conséquences au plan gouvernemental. La partie nord du pays, au terrain montagneux d'accès difficile, est relativement peu développée, bien que l'essor du tourisme y ouvre des perspectives de croissance. La région centrale (qui comprend Niksic et la capitale Podgorica) connaît un développement plus important et accueille une partie importante de la population : la population de Podgorica représente environ un tiers de la population du pays. La région côtière du sud bénéficie des plus grandes opportunités, grâce au développement du tourisme, mais est aussi exposée à des risques plus importants d'exploitation économique (et

environnementale). L'écart croissant entre les différentes régions a évidemment un fort impact sur la gouvernance du pays. Il favorise grandement le développement des jalousies et des susceptibilités entre certains acteurs qui ont le sentiment d'être ignorés ou laissés à la traîne du développement économique et d'autres qui acceptent difficilement d'avoir à renflouer (dans l'optique qui est la leur) les régions économiquement moins développées.

- (e) La mixité de la population est aussi un héritage de l'époque yougoslave. Les tensions interethniques très graves, les violences et la guerre qu'ont connues d'autres régions de l'ex-Yougoslavie dans les années 90 ont été épargnées au Monténégro mais certaines différences ethniques au sein de la population ainsi que les attitudes divergentes (liées dans certains cas, mais pas toujours, à la situation géographique) vis-à-vis de l'indépendance continuent à peser sur la vie politique et sur les politiques actuelles du pays. En gros, la population peut être répartie (les deux catégories étant assez artificielles) entre les groupes « ethniques » suivants : Monténégrins (43%), Serbes (32%), Bosniaques (8%), Albanais et autres (12%) ; et les groupes linguistiques suivants : Serbes (63,6%), Monténégrins (22%), Bosniaques (5,5%) et Albanais (5,3%). Les chiffres d'appartenance confessionnelle sont les suivants : chrétiens orthodoxes (74%), musulmans (17,7%), catholiques (3,5%). Sous l'angle de l'autonomie locale, les effets de ces divisions de la population se font sentir principalement dans les grandes municipalités (surtout la capitale) qui doivent accueillir et fournir des services à d'importantes communautés d'arrivants, et aussi dans le débat permanent sur la réorganisation territoriale des municipalités et la sous-division des municipalités (en particulier la capitale, Podgorica) pour tenir compte de l'appartenance ethnique des habitants. Les considérations ethniques incitent à la création de nouvelles municipalités et, en particulier, à attribuer le statut de municipalité à certains quartiers déjà désignés comme « municipalités urbaines » à Podgorica (il en existe deux dont l'une – Tuzi – est habitée majoritairement par des Albanais). Des pressions s'exercent aussi en faveur de la création de « municipalités urbaines » dans d'autres municipalités, cette proposition ayant même été intégrée à un projet de loi (jamais adopté) pendant les toutes dernières années. De nombreux citoyens du Monténégro se félicitent de la qualité des relations interethniques dans le pays et les municipalités, et du fait que le pays ait su éviter la violence à une époque où d'autres régions de l'ex-Yougoslavie étaient en guerre. La question de savoir dans quelle mesure le Monténégro est un « Etat civique », indifférent à l'appartenance ethnique de ses habitants, ou plutôt un Etat qui devrait autoriser une plus grande expression des différences ethniques, continue néanmoins à se poser.
- (f) L'organisation territoriale est l'un des héritages de l'ex-Yougoslavie. La division actuelle du pays en 21 municipalités (y compris Podgorica, la capitale, et Cetinje, l'ancienne capitale de la royauté), qui remonte aux années 60 et repose à la fois sur un système d'allégeances locales (claniques même) et sur des impératifs géographiques, s'est révélée fortement immune au changement. Pour reprendre les mots d'un interlocuteur monténégrin : en la matière, la tradition pèse plus lourd que la raison.
- (g) La domination culturelle qu'exercent les partis politiques dans le pays, en particulier depuis l'indépendance la domination du Parti démocratique des socialistes, et la faiblesse relative au regard des institutions de la société civile sont aussi des aspects de l'héritage yougoslave.
- (h) La fréquence apparente de la corruption au sein de la société monténégrine (en grande partie de nature politique) est l'une des conséquences de la situation actuelle de domination d'un parti politique s'ajoutant à la faiblesse de la société civile, notamment dans un contexte de croissance économique extrêmement rapide dans certains secteurs et dans certaines régions géographiques (alors que le développement demeure très lent dans d'autres), même si, au niveau local, toutes les municipalités du Monténégro se sont engagées à combattre la corruption. En 2006, le rapport d'évaluation du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), indiquait que les autorités monténégrines considèrent la corruption comme « un phénomène criminel complexe, extrêmement dangereux et répandu » et, d'après un sondage d'opinion, la corruption est l'une des préoccupations principales des citoyens monténégrins. Outre la magistrature et la police, des domaines d'activité comme les soins de santé, les marchés publics, l'octroi des licences et la privatisation sont touchés par la corruption. Cela a évidemment des effets au niveau gouvernemental, y compris au niveau de l'autonomie locale

et des municipalités. La corruption peut, par exemple, biaiser les procédures de recrutement des administrations municipales, tant au niveau des conseillers qu'à celui des employés.

- (i) Néanmoins, un élément notable aujourd'hui au Monténégro est la reconnaissance générale, en particulier au niveau du gouvernement, de la nécessité de réformer les collectivités locales, dont le ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique est actuellement le ministère de tutelle. Au moins depuis 1998 (et, avec une intensité accrue depuis 2002, année d'adoption de la Stratégie nationale de réforme de l'administration), les programmes de réforme bénéficient d'une très grande attention et ce processus, dans lequel la coopération avec le Conseil de l'Europe tient une place essentielle, se poursuit. Naturellement, il en résulte pour la visite de suivi en cours des conséquences qui sont à la fois bonnes et moins bonnes. Il est positif, en effet, de passer en revue la situation dans le pays pendant une période de changement progressif. D'un autre côté, cependant, le rythme des changements législatifs, qui a affecté notamment la loi sur l'autonomie locale (compte tenu des diverses propositions d'amendements à cette loi déposées pendant les dernières années, qui ont abouti aux modifications ultimes entrées en vigueur en décembre 2009), la loi sur le financement des collectivités locales (qui fait l'objet de plusieurs propositions de réforme), la loi électorale, la loi relative à l'organisation territoriale, la loi sur le service public, la loi sur les équipements publics ainsi que plusieurs autres textes de loi, rend impossible de formuler des conclusions sur le contenu final de ces réformes et, encore moins, sur leur impact effectif en pratique.
- (j) La volonté du gouvernement du Monténégro d'obtenir le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne est aussi un élément du contexte qu'il faut prendre en compte. Le Monténégro a demandé formellement à adhérer à l'UE en décembre 2008 et fait l'objet, par conséquent, de rapports annuels de suivi dans le cadre de la Stratégie d'élargissement.

### III. Situation de l'autonomie locale au Monténégro au regard de la Charte

10. On trouvera ci-après, dans la section IV, un certain nombre de constats généraux et de conclusions. La présente section a pour but d'évaluer la législation et la pratique monténégrines au regard de la Charte, article par article.

#### 11. Article 1 (et Article 12) (Etendue des engagements contractés au regard de la Charte)

Le Monténégro a ratifié la Charte avec effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et considère être lié par l'article 2 ; l'article 3, paragraphes 1 et 2 ; l'article 4, paragraphes 1, 2, 4 et 6 ; l'article 5 ; l'article 6, paragraphe 1 ; l'article 7, paragraphes 1 et 3 ; l'article 8, paragraphe 1 ; l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 ; l'article 10, paragraphes 1, 2 et 3 ; l'article 11 de la Charte. Le présent exposé des motifs a été rédigé en tenant compte de l'étendue des engagements du Monténégro au titre de la Charte.

#### 12. Article 2 (Fondement constitutionnel et légal)

La constitution de 2007 établit clairement la base de l'autonomie locale comme suit :

- (a) l'article 22 dispose : « le droit à l'autonomie locale est garanti » ;
- (b) les articles 113 à 117 énoncent des principes supplémentaires : l'article 113 dispose que « dans les collectivités locales, les décisions doivent être prises directement et par le biais de représentants librement élus » et que « le droit (...) inclut le droit des citoyens et des organes de l'autonomie locale à régler et à gérer certaines affaires publiques et autres, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale ». L'article 114 prévoit que « la forme fondamentale de l'autonomie locale est la municipalité » mais qu'« il doit aussi être possible d'établir d'autres formes d'autonomie locale ». L'article 115 déclare que « la municipalité a le statut d'une entité légale », que « la municipalité adopte le statut et les actes généraux » et que « le conseil municipal et le maire constituent les autorités de la municipalité ». L'article 116 stipule que « la municipalité exerce certains droits de propriété sur des biens appartenant à l'Etat, conformément à la loi. La municipalité peut être propriétaire



de biens. La municipalité est financée à partir de ses propres ressources et des avoirs de l'Etat. La municipalité établit son propre budget ». L'article 117 indique que « la municipalité agit de façon autonome dans l'exercice des fonctions qui sont les siennes » mais que « le gouvernement peut dissoudre le conseil municipal [ou] démettre de ses fonctions le maire de la municipalité uniquement si le conseil municipal [ou] le maire négligent d'exercer les fonctions qui sont celles de la municipalité pendant une période de plus de six mois ».

13. Sur cette base, la loi sur l'autonomie locale de 2003 (telle qu'amendée en décembre 2009) (souvent désignée dans ce rapport « loi de 2003 ») établit ce que les autorités monténégrines ont présenté à la délégation comme une « constitution de l'autonomie locale ». Le début du premier chapitre de la loi (« Dispositions générales ») contient plusieurs articles énonçant les principes généraux (très largement dérivés de la Charte) sur lesquels se fonde le système de l'autonomie locale au Monténégro. Ces articles définissent l'autonomie locale comme incluant « le droit des citoyens et des organes de gouvernement locaux à régler et à gérer certaines affaires publiques et autres dans les limites fixées par la loi, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale (article 1) ; la gouvernance locale doit être exercée dans les municipalités, la capitale et la capitale historique (article 2) ; la gouvernance locale doit être exercée dans le respect des principes de démocratie, de décentralisation, de neutralité politique, d'autonomie, de légalité, de professionnalisme, d'efficacité des organes de gouvernement locaux et de coopération mutuelle entre l'Etat et les municipalités (article 3) ; et la gouvernance locale doit aussi s'exercer au niveau des districts des quartiers (article 4). La loi contient en outre des dispositions affirmant les principes de participation des citoyens, d'égalité de protection des droits, de protection de l'autonomie municipale vis-à-vis de l'intervention de l'Etat, de propriété municipale, de protection des droits des minorités, de restriction de l'activité politique des employés municipaux et de respect par les organes de gouvernement locaux des normes de conduite publique, ainsi que le droit des municipalités à exprimer leur avis, les principes de la coopération mutuelle et le droit d'association et de protection légale des municipalités (articles 5 à 17).

14. Les municipalités dans lesquelles l'autonomie locale peut effectivement s'exercer sont énumérées dans la loi sur l'organisation territoriale, dont une version révisée est actuellement en cours d'examen devant le parlement. Pour le moment, la loi sur les divisions territoriales de la République socialiste du Monténégro (amendée), continue à s'appliquer. Le projet de loi ne modifie pas l'organisation actuelle et maintient dans l'immédiat 21 municipalités en tout, à savoir la capitale (Podgorica), la capitale historique (Cetinje) et 19 autres municipalités. Il inclut aussi des dispositions révisées sur la création de nouvelles municipalités ou l'abolition ou la modification des frontières de municipalités existantes, en précisant les critères de changement et les procédures à suivre (voir aussi plus loin paragraphe 27). Les municipalités actuelles sont de tailles très variables, tant par la superficie que par le nombre d'habitants. La municipalité la plus grande par la superficie (Niksic) s'étend sur plus de 2.000 km<sup>2</sup> et deux autres municipalités (Pljevlja et Podgorica) couvrent plus de 1.000 km<sup>2</sup>, tandis que la plus petite (Tivat) a une superficie de seulement 46 km<sup>2</sup>. Plus important encore, deux municipalités comptent un nombre d'habitants assez élevé (Niksic plus de 75.000 et Podgorica plus de 178.000), tandis que six municipalités comptent moins de 10.000 habitants et une (Savnik) moins de 3.000.

15. Il est indubitable que, pris ensemble, les dispositions de la constitution, la loi de 2003 (telle qu'amendée) et le projet de loi sur l'organisation territoriale assurent effectivement de manière positive la reconnaissance formelle dans la législation interne et la constitution du principe de l'autonomie locale, comme l'exige l'article 2 de la Charte.

#### 16. **Article 3** (Concept de l'autonomie locale)

L'article 3(1) de la Charte requiert principalement que les autorités locales aient le droit « de régler et de gérer (...) sous leur propre responsabilité (...) une part importante des affaires publiques ». Pour établir si ce droit est formellement affirmé dans la législation du Monténégro, il convient d'examiner le troisième chapitre de la loi de 2003, telle qu'amendée. L'article 28 dispose que « la municipalité traite de manière autonome les affaires locales présentant un intérêt immédiat et collectif pour la population locale » et « la municipalité traite également les affaires qui lui sont déléguées par la législation ou qui lui sont confiées par le biais de la réglementation gouvernementale ». Les deux catégories d'affaires (affaires « propres » et affaires « déléguées et/ou confiées ») sont précisées aux articles suivants (articles 29 à 37 pour les affaires « propres » des municipalités et articles 38 et 39 pour les affaires qui

leur sont « déléguées et/ou confiées »). L'article 30 prévoit aussi qu'« une municipalité peut aussi traiter d'autres affaires intéressant la population locale qui ne relèvent pas des compétences de l'Etat ou d'autres instances ou organismes ».

17. L'article 31 déclare que les municipalités ont compétence pour, et sont tenues d'établir, plusieurs catégories de plans, notamment des plans de développement, des plans d'aménagement spatial et urbain et d'autres plans, un budget et un plan d'investissement pluriannuel. L'article 32 de la loi de 2003 définit ensuite les obligations (principalement du type « régler et prévoir ») concernant une gamme très étendue de fonctions s'appliquant en tout à 28 domaines sectoriels différents. Il n'est pas possible d'énumérer ici l'ensemble de ces fonctions ; elles incluent notamment : les responsabilités en matière de construction et d'entretien des routes ; l'organisation de moyens de transport ; la régulation du bon usage des terrains à bâtir, conformément aux plans établis au niveau local ; la surveillance de la protection de l'environnement (y compris la gestion de l'eau) ; la régulation du logement ; la promotion de la culture et la protection du patrimoine culturel ; la promotion du sport ; l'exploitation et la protection des terres arables ; la promotion de la santé, l'éducation, la protection sociale et la protection de l'enfance ; la prestation de services d'information ; la gestion de bibliothèques publiques ; la mise en place des conditions nécessaires à la protection du consommateur, ainsi que de nombreuses autres fonctions.

18. De plus, aux termes de l'article 33, les municipalités sont habilitées notamment à gérer des biens et à en disposer, à fixer les niveaux de recettes, à maintenir les listes électorales et à fournir une aide légale aux citoyens. Toutes ces fonctions relèvent des fonctions « propres » des municipalités mais le gouvernement peut déléguer d'autres fonctions aux municipalités (article 38), notamment, est-il indiqué, dans le domaine de l'éducation et des soins de santé primaires. Le pouvoir de délégation de l'Etat (en relation avec les municipalités de plus grande taille, Kotor par exemple) permet le transfert de toute une gamme de fonctions. La législation reconnaît aussi à l'Etat le pouvoir de « confier » certaines fonctions aux municipalités mais ce pouvoir est, semble-t-il, moins fréquemment utilisé.

19. Au vu de cette liste très étoffée de compétences (découlant des divers articles mentionnés) qui, au moins en ce qui concerne les compétences « propres », sont attribuées à l'ensemble des 21 municipalités du Monténégro, la délégation du Congrès conclut sans hésiter qu'elles satisfont formellement à l'exigence de la Charte de conférer aux municipalités le droit de régler et de gérer « une part importante des affaires publiques ». Néanmoins, la délégation souhaite exprimer certaines réserves quant à l'étendue pratique des fonctions effectivement exercées sur le terrain par les municipalités.

20. Ces réserves sont de deux ordres :

- (a) Premièrement, le fait est que, pour déterminer l'étendue effective de toutes les compétences attribuées aux municipalités, il serait nécessaire de lire les dispositions correspondantes en conjonction avec la législation sectorielle de chacun des domaines concernés. La délégation n'a pas été en mesure d'examiner cette législation (s'il est avéré qu'elle existe dans tous les cas) au cours de l'exercice de monitoring. Un rapport de suivi récent de l'UE indique d'ailleurs que l'harmonisation de la législation sectorielle n'est pas encore complètement terminée.
- (b) Deuxièmement, ce qui est *beaucoup plus important*, l'exécution effective des fonctions attribuées aux municipalités dépendra forcément de leurs capacités (financières, en termes de compétences du personnel et autres). Sur ce point, la délégation a des réserves très graves à formuler sur la question de savoir si les termes de l'article 3(1) sont effectivement satisfaits et elle reviendra par conséquent sur ce point dans la suite du rapport (voir plus loin paragraphes 26, 30 et 46).

21. L'article 3(2) stipule qu'il est nécessaire que les conseils ou assemblées librement élus « disposent d'organes exécutifs responsables devant eux ». La délégation souhaite faire les observations suivantes à ce propos en ce qui concerne le Monténégro :

- (a) S'agissant des assemblées locales, la législation prévoit l'élection de 30 membres par municipalité et d'un membre supplémentaire pour 5.000 électeurs (l'assemblée de Podgorica compte 55 membres). La loi sur l'élection des assemblées locales fait actuellement l'objet de

plusieurs propositions de réforme. Les principes et règles en vigueur sont définis dans la loi de 2003 (telle qu'amendée), ainsi que dans les dispositions plus détaillées (associées aux dispositions concernant les élections nationales) de la loi sur l'élection des conseillers municipaux et des députés de 1998 (qui a été substantiellement amendée). Le système électoral actuellement appliqué au Monténégro est un système de représentation proportionnelle à listes fermées qui donne aux électeurs la possibilité d'élire leurs conseillers uniquement sur la base de listes de partis, chaque parti décidant lui-même, une fois connus les résultats du scrutin, la nomination des personnes de son choix aux postes de conseillers obtenus sur la base du nombre de voix recueillies par sa liste. La délégation n'a pu consulter le projet de loi actuel mais il semble que celui-ci sera fidèle en général à la tradition voulant que les dispositions relatives aux élections parlementaires et aux élections locales soient incluses dans le même texte de loi et maintiendra le système électoral actuel à listes de partis, avec quelques ajustements mineurs (notamment l'introduction d'un seuil minimum pour les petits partis). La délégation a été informée que le projet de loi a été présenté à la Commission de Venise pour examen.

- (b) La délégation est d'avis que le système à listes depuis longtemps appliqué lors des élections locales est, au vu des représentations qui lui ont été faites, un moyen pour le moins insatisfaisant d'obtenir des « conseils (...) élus au suffrage libre », comme l'exige la Charte. L'esprit de l'article 3, que renforce maintenant le Protocole additionnel sur la participation du public, présuppose que le système électoral est apte à garantir la responsabilité des autorités locales devant la population locale. La participation des partis politiques peut constituer (et constitue de fait dans la plupart des pays) un aspect essentiel d'un système électoral dynamique, notamment pour garantir un haut degré de responsabilité publique. Cependant, dans la mise en œuvre effective du système à listes utilisé au Monténégro, les élections sont devenues un moyen pour les partis politiques de maintenir leur contrôle. En effet, les partis peuvent mettre à profit le droit de nommer ou de remplacer les candidats pour se soustraire à toute forme significative de choix et de contrôle de la part du public ainsi qu'à l'obligation de rendre des comptes. Le Rapporteur considère que la loi sur les élections locales du Monténégro devrait faire l'objet de modifications plus substantielles afin de permettre soit le remplacement du système à listes par un système de représentation à base de circonscriptions/districts (reposant éventuellement sur un scrutin à vote unique transférable), soit, au minimum, l'introduction d'un système à listes ouvertes afin de donner un certain choix aux électeurs.
- (c) La délégation a appris que le dépôt d'amendements à la législation électorale se développe en pratique au Monténégro sur l'initiative du parlement plutôt que du gouvernement, et aussi qu'un consensus est recherché avant toute modification en ce domaine. Cela paraît tout à fait approprié et le Rapporteur est d'avis que cette approche devrait être suivie afin de séparer les dispositions relatives aux deux systèmes électoraux (national et local), ce qui aurait l'avantage d'accorder à la démocratie locale un traitement distinct, comme elle le mérite. Cette même approche permettrait aussi d'introduire plus facilement dans la législation le droit de vote fondé sur la « résidence » plutôt que sur la « citoyenneté », dans la perspective de l'application des normes de l'Union européenne et aussi parce qu'une telle disposition serait plus conforme à la situation actuelle au Monténégro et dans d'autres Etats post-yougoslaves où de nombreux résidents originaires d'autres parties de l'ex-Fédération ne disposent pas actuellement du droit de vote.

22. Les changements électoraux proposés jusqu'ici visent à renforcer la responsabilité des conseils locaux devant le public. Cependant, la délégation a aussi conscience du fait que les méthodes électorales appliquées au Monténégro aboutissent dans la plupart des municipalités à affaiblir le conseil face à l'exécutif (le maire). Nombre de ses interlocuteurs ont souligné le rôle dominant du maire dans les décisions municipales, le conseil ne servant dans bien des cas que d'instance d'enregistrement<sup>4</sup>. Rien ne garantit que les conseillers municipaux, puisqu'ils sont simplement désignés par leur parti, disposent de l'indépendance et des compétences nécessaires pour exercer les pouvoirs formellement attribués aux assemblés locaux aux termes de l'article 45 de la loi de 2003

<sup>4</sup> Le rapport de la Mission d'évaluation du PNUD au Monténégro intitulé « *Towards a Municipal Assemblies Support Initiative* » (2009) constitue à cet égard une étude importante sur laquelle s'est appuyée la délégation du Congrès.

(notamment en ce qui concerne les fonctions importantes qui se rapportent à l'adoption des plans et programmes de développement municipaux, des plans d'aménagement territoriaux et urbains et de l'état final du budget), non plus que pour appliquer les pouvoirs indépendants d'examen et de contrôle des maires et/ou présidents de conseils locaux qui leur sont impartis par la législation ainsi qu'au titre de la Charte. La réforme du système électoral représenterait par conséquent un moyen important de remédier à ces défauts.

23. S'agissant de la fonction exécutive locale en tant que telle, ce rapport coïncide avec un changement très important au Monténégro : le système d'élection directe des maires mis en place initialement par la loi sur l'élection des maires de 2003 a été modifié par des amendements introduits en 2009 qui prévoient l'élection des maires/présidents du conseil municipal par ce dernier (mais pas nécessairement parmi les membres élus du conseil). Il était proposé à un moment de maintenir l'élection directe des maires dans les deux capitales mais le nouveau système devra maintenant (suite aux amendements à la loi sur la capitale en cours d'élaboration) s'appliquer à toutes les municipalités et prendra effet au terme du mandat des maires actuellement en fonction.

24. Ce changement est difficilement critiquable du seul point de vue de la Charte. En effet, il est tout à fait admis qu'un maire élu au suffrage direct puisse être considéré comme « responsable » devant le conseil municipal ; ce modèle a d'ailleurs été adopté dans de nombreux pays. La réforme est donc compatible avec la Charte dès lors que les décisions essentielles telles que la fixation du budget, demeurent aux mains du conseil municipal, ce qui a été jusqu'ici formellement le cas au Monténégro.

25. Le Rapporteur souhaite néanmoins exprimer certaines réserves au sujet de l'abandon du système d'élection directe des maires. Malgré les arguments selon lesquels l'élection directe des maires peut être source d'hostilités ou même de paralysie dans les relations entre maires et conseillers municipaux d'appartenances politiques différentes et devrait donc être remplacée, certaines des personnes rencontrées par la délégation ont exprimé l'avis qu'un tel changement aboutit en fait à la disparition de la seule possibilité qui existe actuellement pour le public au Monténégro d'élire directement un individu. On peut donc considérer qu'il s'agit là de la suppression d'un élément important de contrôle populaire au niveau local et donc comme une nouvelle indication du renforcement du contrôle exercé par les partis politiques. Le système à listes actuel pour l'élection des conseillers municipaux permet aux partis politiques de dominer entièrement le processus. Le rétablissement de l'élection indirecte des maires contribue encore à accroître ce contrôle politique. Avec le nouveau système d'élection indirecte, le maire pourra être démis de ses fonctions par le conseil municipal. Il reste à voir si cela aura en pratique pour effet de réduire le rôle généralement dominant du maire.

26. La disposition finale de l'article 3 de la Charte mentionne, mais sans exiger d'aucune façon leur introduction, certaines formes de participation directe des citoyens comme les assemblées de citoyens et les référendums. D'autre part, le nouveau Protocole additionnel sur le droit à la participation renforce ce point en exigeant des Etats qu'ils garantissent le droit en question. La loi de 2003 contient apparemment d'abondantes dispositions à ce sujet : le chapitre VIII de la loi prévoit de nombreux moyens de participation de la population locale sous forme d'initiatives locales, de réunions de citoyens, de référendums ou autres. Ces dispositions sont complétées par d'autres réunies au chapitre IX sous le titre « Relations et coopération entre les collectivités locales et les citoyens ».

## 27. **Article 4** (Portée de l'autonomie locale)<sup>5</sup>

Il convient de revenir ici sur la question des compétences municipales. L'article 4 précise le mode d'attribution des compétences : il requiert que ces compétences soient normalement « pleines et entières », qu'elles ne puissent être « mises en cause ou limitées », sauf dans le cadre de la loi, et que les autorités locales soient consultées au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent. Le Rapporteur se doit donc de réitérer ici ses préoccupations sur le fait que, malgré la liste étendue de compétences formelles attribuées à toutes les municipalités au chapitre III.1 de la loi de 2003 (telle qu'amendée), les compétences en question ne lui semblent pas pouvoir être considérées comme « pleines et entières » pour toutes les municipalités. Nous reviendrons plus loin spécifiquement sur les questions de gestion du personnel et de financement

<sup>5</sup> Le Monténégro n'est pas lié par les paragraphes 3 et 5 de cet Article.  
12/22

mais la délégation est d'avis (sur la base des opinions recueillies auprès du ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique et d'autres sources) que les municipalités les plus petites et probablement beaucoup d'autres ne disposent tout simplement pas des capacités nécessaires pour exercer un grand nombre des fonctions qui leur sont formellement attribuées. Beaucoup d'entre elles semblent se contenter de superviser les services essentiels par le biais des organismes de service public qui dépendent directement d'elles. (La délégation note effectivement que, parmi les 28 fonctions « propres » des municipalités énumérées dans la législation, deux grandes catégories de fonctions sont dites dépendre des « capacités existantes » de la municipalité.) Le ministère a indiqué à la délégation que le gouvernement central « aide » les municipalités à exercer leurs fonctions. Même si cela est conforme à l'article 37 de la loi de 2003 (qui autorise le gouvernement à décider que des affaires intéressant conjointement deux ou plusieurs municipalités sont « d'intérêt public » et à exercer lui-même les fonctions correspondantes), le Rapporteur est d'avis que cela n'est pas conforme à la Charte. Ce point sera abordé de nouveau plus loin (voir paragraphes 30 et 46)

#### 28. **Article 5** (Protection des limites territoriales des collectivités locales)

La délégation du Congrès est d'avis que le projet actuel de loi sur l'organisation territoriale (en cours d'examen devant le parlement) inclut des dispositions suffisantes pour satisfaire à l'exigence de consultation prévue dans la Charte en cas de modification des limites territoriales locales.

#### 29. **Article 6** (Adéquation des structures administratives)<sup>6</sup>

L'accent est mis principalement ici sur les exigences de la Charte concernant la mise en place d'un statut du personnel permettant un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence, et de conditions adéquates de formation et de rémunération. Il s'agit là encore d'un domaine dans lesquels des changements législatifs sont en cours au Monténégro. L'adoption d'une nouvelle législation sur la fonction publique est prévue mais non, semble-t-il, sous une forme permettant aux collectivités locales de disposer de leur propre texte de loi, comme le souhaiteraient de nombreux acteurs du secteur. La délégation a recueilli une série d'opinions différentes et parfois contradictoires quant à la qualité de l'administration municipale. Le statut de l'administrateur en chef, c'est-à-dire du poste de chef des services administratifs requis par la législation dans chaque municipalité, suscite en particulier des préoccupations. Aux termes de l'article 57 (par. 5 et 6) de la loi de 2003, le maire décide de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale après consultation de l'administrateur en chef, ce dernier étant nommé et renvoyé par lui avec l'approbation du conseil municipal. Toutefois, une incertitude subsiste sur ce point dans la mesure où l'article 74(2) de la même loi contient une disposition attribuant à l'administrateur en chef l'« autorité en seconde instance pour toutes les affaires administratives relevant des compétences de la municipalité ».

30. Sous un jour plus positif, il convient de louer les efforts engagés à différents échelons du gouvernement, et soutenus par une intervention vigoureuse de l'Union des municipalités (suite à l'analyse des besoins de formation réalisée par ses soins en 2007) et des organisations internationales, en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de formation, efforts qui ont abouti à la création d'un Conseil national pour en assurer la mise en œuvre. Ces activités contribueront à moyen et à long terme à améliorer grandement les compétences des personnels municipaux.

31. Néanmoins, de nombreux interlocuteurs ont informé la délégation du manque de personnel compétent dans les services municipaux ainsi que du manque d'équipements et d'autres ressources. Les municipalités recrutent du personnel mais, trop souvent, les personnes qu'elles emploient ne disposent ni de la formation, ni des compétences nécessaires. Le gonflement des effectifs et le manque de qualification du personnel sont des problèmes fréquents. La manifestation sans doute la plus évidente de ce phénomène est le fait que de nombreuses municipalités sont incapables d'obtenir des subventions utiles et faciles à obtenir du gouvernement, de l'UE ou d'autres organismes internationaux, simplement parce qu'elles ne disposent pas des capacités (en termes de compétences du personnel) pour déposer une demande d'aide sur projet et pour la mettre en œuvre. Leur incapacité à contrôler le développement des constructions illégales est également un problème.

---

<sup>6</sup> Le Monténégro n'est pas lié par le paragraphe 2 (recrutement, formation et rémunération du personnel).

32. Le Rapporteur ne peut éviter d'établir un lien entre ces problèmes et la prévalence du patronage politique et de la corruption dans les pratiques administratives au Monténégro, dont il a déjà été question plus haut aux paragraphes 8 et 20. Malgré les efforts engagés par le ministère et l'Union des municipalités pour mettre en place un système fondé sur le mérite, tant que des emplois municipaux rémunérés continueront à être pourvus non pas sur la base du mérite mais sur la base de l'appartenance à un parti politique, les perspectives de progrès en la matière resteront inévitablement réduites.

33. **Article 7** (Conditions de l'exercice des responsabilités)<sup>7</sup>

Cet article de la Charte porte sur le libre exercice du mandat de conseiller municipal, la compensation financière des conseillers municipaux et les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local. Il est douteux, cependant, qu'au Monténégro, la situation de dépendance à l'égard des partis décrite aux paragraphes 8, 20 et 31 permette effectivement en pratique le libre exercice des responsabilités. Le rapport du PNUD mentionné plus haut note l'évolution rapide dans le temps du rôle des conseillers municipaux qui, sous les régimes précédents, étaient principalement chargés de l'application au niveau local de politiques établies à l'échelon central et dont le travail est aujourd'hui de représenter leurs mandants en faisant valoir leur point de vue. Il est clair cependant que, en particulier du fait de la domination exercée par les partis politiques sur le système électoral, l'allégeance à un parti demeure l'obligation principale des conseillers municipaux. Dans son analyse des besoins de formation (2007), l'Union des municipalités indiquait en conclusion que « les conseillers municipaux consultent leur parti pour toute décision avant de prendre en compte les intérêts des citoyens ».

34. Plus généralement, la délégation a été particulièrement heureuse de noter que les activités de renforcement des capacités mises en œuvre par plusieurs des ONG présentes au Monténégro incluent des programmes de formation des conseillers locaux. La délégation a pris note, en particulier, du Manuel de l'OSCE pour les conseillers municipaux qui semble constituer un manuel de formation très attrayant. La législation n'établit aucun système national de compensation financière/indemnisation des frais. La question relève des règles locales édictées dans le statut des municipalités. Les données recueillies à cet égard semblent indiquer qu'il n'est pas rare pour les conseillers municipaux de recevoir une indemnité de l'ordre de 104 € par mois (à laquelle s'ajoutent des indemnités de présence à certaines réunions particulières) mais il paraît probable que ce chiffre varie en fait de façon assez substantielle selon les municipalités. De forts arguments existent en faveur de l'adoption en temps voulu d'un système national (qui établirait, par exemple, des seuils minimums d'indemnisation des frais et de compensation financière) mais il paraît difficile de recommander une telle mesure avant la mise en œuvre des réformes électorales dont il a été question plus haut.

35. **Article 8** (Contrôle administratif)<sup>8</sup>

Cette disposition de la Charte vise à empêcher toute forme de contrôle abusif des autorités locales par le gouvernement central. Dans la législation du Monténégro, le contrôle administratif est couvert par des dispositions de la loi d'amendement à la loi sur le contrôle de l'administration publique, qui a été adoptée récemment (2009). Ces dispositions semblent compatibles avec la Charte.

36. D'autre part, la délégation du Congrès n'a pas connaissance de plaintes de municipalités au sujet d'une application excessive ou abusive des pouvoirs de contrôle. Au contraire, les interlocuteurs internationaux de la délégation lui ont indiqué que le contrôle des municipalités (sur des questions de légalité) est insuffisant. La nouvelle loi, que le Rapporteur juge positive car elle n'est pas hostile à l'autonomie locale, devrait donc être pleinement appliquée.

37. Outre le contrôle administratif systématique, deux autres formes de contrôle méritent d'être mentionnées au regard de l'article 8. Premièrement, la législation du Monténégro prévoit un certain nombre de cas dans lesquels une municipalité doit obtenir l'accord du gouvernement central avant de pouvoir décider certains actes ou prendre certaines mesures. Il est, par exemple, nécessaire pour une

<sup>7</sup> Le Monténégro n'est pas lié par le paragraphe 2 (compensation financière des conseillers municipaux).

<sup>8</sup> Le Monténégro n'est pas lié par les paragraphes 2 et 3 (limites et proportionnalité du contrôle administratif).

municipalité d'obtenir l'accord du gouvernement avant de contracter un emprunt (loi de 2003 sur le financement des collectivités locales, article 64). La loi sur les biens de l'Etat requiert également l'accord du gouvernement avant le transfert de certains biens. La loi sur l'aménagement du territoire et la construction exige l'approbation des plans locaux par le gouvernement. Aucune de ces dispositions ne semble poser de problèmes majeurs du point de vue la Charte.

38. Deuxièmement, la loi de 2003 (reprenant une disposition énoncée à l'article 117 de la constitution) prévoit la possibilité pour le gouvernement de dissoudre un conseil municipal et/ou de démettre de ses fonctions un maire/président de conseil municipal dans certains cas particuliers, à savoir lorsqu'ils négligent d'exercer leurs fonctions pendant une période de plus de six mois.<sup>9</sup> La délégation, bien qu'elle n'ait reçu aucune information témoignant d'une application abusive (ou de la menace de l'application) de ces dispositions, est d'avis qu'elles établissent un droit disproportionné à s'ingérer dans le travail des municipalités dans la mesure où existent aussi des dispositions prévoyant le renvoi d'un maire par le conseil municipal (ce qui est entièrement adapté au fait que les maires sont maintenant élus par le conseil) et l'organisation d'initiatives de rappel par les citoyens (ce qui paraît moins clairement pertinent au vu de la suppression de l'élection du maire au suffrage direct).

### 39. Article 9 (Ressources financières)

L'article 9, qui prévoit une série de normes visant à protéger le financement des collectivités locales, constitue une disposition essentielle de la Charte. Au Monténégro, la constitution stipule que les municipalités sont financées à partir de leurs ressources propres et par l'Etat, et que les municipalités disposent de leur propre budget (article 116). Les principales dispositions législatives correspondantes sont énoncées (en termes généraux seulement) au chapitre VI de la loi de 2003, ainsi que (dispositions positives) dans la loi sur le financement des collectivités locales de 2003 (telle qu'amendée), la loi sur l'impôt immobilier et de nombreux autres textes de loi spécifiques.

40. La loi sur le financement des collectivités locales inclut une série détaillée et apparemment exhaustive de dispositions sur le financement des municipalités. Elle énumère une longue liste de « sources de revenus propres » des municipalités incluant notamment les impôts municipaux, un impôt sur les successions et les dons, un impôt sur les jeux de hasard, les droits versés par les touristes ainsi que de nombreux autres droits, les revenus provenant de biens et le produit des amendes<sup>10</sup>. Les impôts municipaux comprennent une surtaxe sur les revenus individuels de 13% maximum (15% dans les deux capitales)<sup>11</sup>, une taxe immobilière<sup>12</sup>, une taxe sur certaines boissons<sup>13</sup>, une taxe sur les terrains vagues<sup>14</sup> et un droit perçu sur les actes de constitution d'une société<sup>15</sup>. Les municipalités peuvent aussi introduire des « taxes volontaires »<sup>16</sup> et, ce qui est plus important, elles reçoivent une part des recettes de l'impôt individuel sur le revenu (10% des sommes recueillies sur le territoire de la municipalité), de l'impôt sur les cessions immobilières (50%)<sup>17</sup> et des recettes provenant de droits d'exploitation (30%)<sup>18</sup>. Certaines municipalités bénéficient aussi d'un fonds de péréquation dont les modalités de répartition sont définies dans la loi<sup>19</sup>. Une disposition prévoit également l'attribution par le gouvernement, aux fins de projets d'investissement, de subventions remboursables sous conditions<sup>20</sup>. La loi contient aussi des dispositions sur les procédures budgétaires municipales et d'autres sujets.

41. La question qui se pose par conséquent est la suivante : dans quelle mesure toutes ces dispositions répondent-elles en pratique aux critères énoncés dans la Charte ? Les municipalités disposent-elles de « ressources propres suffisantes » ? Leurs ressources sont-elles proportionnées à leurs compétences ? Tirent-elles certaines de leurs ressources d'impôts locaux dont elles ont le

<sup>9</sup> Voir articles 125 et 126 (conseils municipaux) et 60b (maires/présidents de conseils municipaux) de la loi de 2003.

<sup>10</sup> Article 5 de la loi.

<sup>11</sup> Articles 7 et 8 de la loi.

<sup>12</sup> Articles 9 à 11 de la loi.

<sup>13</sup> Articles 12 à 16 de la loi.

<sup>14</sup> Articles 17 à 21 de la loi.

<sup>15</sup> Articles 22 et 23 de la loi.

<sup>16</sup> Article 24 de la loi.

<sup>17</sup> Articles 24 et 27 de la loi.

<sup>18</sup> Article 28 de la loi.

<sup>19</sup> Articles 30 à 33 de la loi.

<sup>20</sup> Articles 36 à 38 de la loi.

pouvoir de fixer le taux ? Existe-t-il un système effectif de péréquation financière ? Les subventions sont-elles destinées au financement de projets spécifiques ? Sur tous ces points, la délégation a pu consulter des données statistiques financières qui lui ont été fournies par le ministère des Finances. La délégation a également reçu de l'Union des municipalités un document publié par ses soins en décembre 2009 (« Analyse des problèmes de financement des collectivités locales »), qui examine d'un œil critique les modalités de financement des municipalités. Un groupe de travail créé par le ministère des Finances à la fin 2009 avec la participation de représentants de l'Union des municipalités a aussi examiné la réforme du système de financement des collectivités locales, et l'adoption de changements en ce domaine devrait intervenir plus tard cette année.

42. Les tableaux statistiques communiqués par le ministère des Finances fournissent des données détaillées sur les revenus et les dépenses de toutes les municipalités du Monténégro pour les années 2007 à 2009. Les revenus sont divisés en plusieurs catégories : « revenus locaux », « revenus versés », « revenus provenant du fonds de péréquation », « subventions remboursables sous conditions » et « autres revenus ». Des données plus détaillées sur chacune de ces catégories précisent dans quelle mesure chaque municipalité s'est appuyée sur tel ou tel impôt local : bien que la situation varie d'une collectivité locale à l'autre, il apparaît que les catégories de recettes les plus importantes sont celles qui proviennent de l'impôt supplémentaire sur le revenu individuel, de l'impôt immobilier, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe communale locale et enfin des droits d'utilisation des voies municipales.

43. Les données fournies sur les impôts montrent la place que tiennent l'impôt individuel sur le revenu et l'impôt immobilier dans le financement des municipalités, même si nombre d'entre elles tirent aussi des revenus très importants des droits d'exploitation et/ou d'indemnisation liés à l'utilisation de ressources naturelles. L'information relative au fonds de péréquation met en évidence les changements intervenus entre 2007 et 2009. Pendant les deux premières années, toutes les municipalités recevaient une certaine somme du fonds, même si le montant versé à six d'entre elles était très faible. En 2009, ces six municipalités n'ont rien reçu et, dans deux autres, les sommes versées par le fonds de péréquation ont représenté moins de 10% du revenu total. Par contre, dans six municipalités, les sommes reçues du fonds de péréquation ont représenté plus de 40% du revenu total et, dans deux cas, ce pourcentage a dépassé 60%. Les subventions remboursables sous conditions n'ont représenté qu'un pourcentage très faible du revenu total des municipalités mais les « autres revenus » (y compris les ventes de biens) tiennent une place beaucoup plus importante. L'aspect le plus caractéristique qui se dégage de ces chiffres est sans doute l'équilibre entre revenus locaux et revenus versés (ou autres). En 2009, dans toutes les municipalités, un peu plus de la moitié des recettes provenaient de revenus locaux (cette proportion atteignant 70% dans trois municipalités) ; la situation était à peu près identique les deux années précédentes. Les chiffres globaux pour la période montrent que l'ensemble des revenus des municipalités est passé de 305 millions euros en 2007 à près de 348 millions euros en 2008 mais est retombé à 280 millions euros en 2009, près d'un tiers de cette somme (plus de 91 millions euros) correspondant à Podgorica. En 2009, onze municipalités avaient un revenu inférieur à 6 millions euros.

44. Dans son document de décembre 2009, l'Union des municipalités constatait en général que, alors que l'on pouvait espérer des réformes introduites à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008 qu'elles améliorent grandement le financement des collectivités locales en assurant à ces dernières une plus grande autonomie fiscale et des recettes suffisantes, la nouvelle législation a eu pour effet de réduire l'autonomie fiscale des municipalités, ce qui fait que les revenus dont dispose la majorité d'entre elles pour financer leurs activités sont insuffisants et ne peuvent même pas couvrir leurs besoins essentiels, sans parler du développement de l'économie locale. Toutefois, le document reconnaît aussi que la crise économique mondiale a eu un impact énorme sur l'économie monténégrine et sur le budget des municipalités et a contribué à aggraver encore les problèmes de financement des collectivités locales.

45. Le document de l'Union des municipalités développe en longueur et de façon détaillée les raisons pour lesquelles les sources de revenus actuelles sont insuffisantes et conclut en déclarant que la situation est aujourd'hui si grave que le simple fonctionnement des municipalités s'en trouve menacé. L'apparition de déficits budgétaires est devenue une réelle possibilité ; l'autonomie fiscale des municipalités est remise en cause ; la décentralisation administrative et la décentralisation fiscale ne procèdent pas de pair. Le document s'achève par plusieurs « propositions de mesures » : la taxe sur



les ventes et les taxes sur les jeux (fortement critiquées dans le document) devraient être abolies ou transférées à l'échelon central ; la part de l'impôt individuel sur le revenu versée aux municipalités devrait être relevée ou les revenus provenant d'autres sources – notamment la TVA, l'impôt sur les profits, les droits d'exploitation de certaines ressources naturelles et les impôts indirects sur l'alcool et les cigarettes – devraient être augmentés. L'Union des municipalités a proposé une longue liste de réformes en ce sens.

46. D'autres sources se font l'écho de critiques identiques. Un document communiqué à la délégation par la municipalité de Podgorica déclare : « les données sur la mise en œuvre du plan budgétaire pendant les deux dernières années montrent clairement que ces sources de financement sont insuffisantes ; au lieu de prendre en compte l'accroissement des compétences des unités locales, les sources de financement se trouvent restreintes par des amendements législatifs et sont de moins en moins proportionnées à leurs besoins financiers, compromettant ainsi la mise en œuvre de leur obligations ». Le rapport du PNUD indique que, malgré les divers changements apportés à la loi sur le financement des collectivités locales en 2007, la Commission de l'UE a jugé en 2008 que « les capacités de gestion financière des municipalités, notamment en ce qui concerne l'établissement du budget, la gestion des marchés publics et l'allocation de subventions, doivent encore être améliorées ». L'une des conséquences des défauts de la gestion financière est l'utilisation de bases de données non tenues à jour pour enregistrer les dettes fiscales, ce qui, avec d'autres insuffisances, contribue au faible montant des impôts effectivement recueillis. Les municipalités se plaignent du fait que le gouvernement central s'est attribué de façon exclusive les impôts les plus faciles à collecter en laissant aux collectivités locales les impôts dont la collecte est plus difficile.

47. Par conséquent, bien qu'elle ne soit pas en mesure de fournir une évaluation pleinement indépendante de la situation financière des municipalités sur la base de ses sources propres, la délégation se doit de conclure que la situation générale en ce qui concerne les revenus nécessaires au financement des municipalités n'est pas entièrement satisfaisante et pourrait même de beaucoup être améliorée. Outre les plaintes recueillies par l'Union, le fait qu'une très forte proportion des municipalités (15 sur 21) dépende des transferts résultant du système de péréquation montre que les ressources financières normales sont insuffisantes et non proportionnées aux compétences des municipalités. Il est clair que les subventions sont très souvent attribuées pour le financement de projets spécifiques, à tel point que les municipalités s'appuient sur des aides remboursables sous conditions pour le financement de projets. Enfin, le gouvernement dispose d'une grande latitude dans l'attribution des projets et des subventions et ceci peut contribuer à favoriser certaines municipalités au détriment d'autres villes.

48. Il est difficile de déterminer la part des difficultés générales de financement des municipalités (difficultés qui sont reconnues au sein du gouvernement) pouvant être attribuée à la récente crise financière mondiale ou à des insuffisances internes. Néanmoins, la délégation est persuadée que le droit interne et les pratiques en matière de financement des collectivités locales au Monténégro pourraient être fortement améliorés. En ce qui concerne les autres exigences de l'article 9, la délégation n'a pas recueilli de critiques particulières sur l'accès des municipalités au marché des capitaux (par des prêts) ou la consultation des collectivités locales sur la répartition des ressources (sur les questions de consultation en général, voir article 10 ci-dessous).

#### 49. **Article 10** (Droit d'association)

Les normes de la Charte énoncées dans cet article contiennent en fait trois éléments, le premier étant que les autorités locales ont le droit de coopérer avec d'autres pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Les articles 131 à 137 de la loi de 2003 habilite les municipalités à s'engager dans ce type de coopération (au moyen d'unions inter-municipales). La délégation note également qu'aux termes de l'article 37, l'Etat peut obliger des municipalités à travailler conjointement. La délégation doute que cette disposition particulière soit compatible avec la Charte mais elle n'a connaissance d'aucun cas dans lequel cette disposition aurait été appliquée de manière abusive. Le Rapporteur considère, par conséquent, qu'en permettant la coopération entre collectivités locales, la législation monténégrine est globalement conforme à l'article 10.

50. Il convient néanmoins de commenter ici le fait que, selon les informations dont dispose la délégation, les municipalités se prévalent très rarement des possibilités de coopération qui leur sont

offertes. La délégation a appris que certaines municipalités ont recouru de façon limitée à la coopération dans le domaine du tourisme (tant au sud et au nord du pays, notamment pour le développement de parcs nationaux) et de l'entretien des voies rurales. La délégation a aussi connaissance du fait que plusieurs groupes de municipalités ont tenté de résoudre conjointement les problèmes posés par la création de sites de décharge contrôlés sur le plan sanitaire, notamment à Kotor et dans les municipalités voisines, mais que ces efforts n'ont pas encore abouti, principalement à cause d'une opposition de la population locale sur le mode « pas de ça chez moi ». Le travail en coopération est particulièrement important dans le contexte monténégrin car il pourrait constituer un moyen de résoudre, au moins en partie, le problème plus général du manque de capacités déjà évoqué.

51. La possibilité pour les municipalités plus petites, dont les ressources sont les plus réduites, de réaliser certaines tâches en commun serait de beaucoup préférable – étant donné l'absence manifeste d'enthousiasme tant de la part du gouvernement que des municipalités pour les fusions de municipalités – à une intervention inadaptée de l'Etat ou à l'interruption complète de certains services. Le gouvernement et l'Union des municipalités devraient encourager les municipalités à s'engager dans cette voie qui est peut-être *le seul moyen* d'assurer le respect des normes de la Charte.

52. Le deuxième élément inclus à l'article 10 de la Charte concerne le droit des collectivités locales à former des associations. Ce droit est reconnu aux articles 127 à 130 de la loi de 2003 qui habilite les municipalités à créer une association : l'existence de l'Union des municipalités depuis 1972 est l'expression manifeste de ce droit sous ses modalités antérieures. L'Union, une association regroupant toutes les municipalités du Monténégro, a pour fonction principale de représenter le point de vue collectif des municipalités auprès du gouvernement central, ce qu'elle fait apparemment de façon régulière. Ce point de vue est parfois critique à l'égard du gouvernement (voir, par exemple, le document sur le financement des collectivités locales mentionné aux paragraphes 39 et 43). La délégation croit savoir que l'Union apporte des services de soutien aux municipalités, notamment des services de conseil et des activités de formation (sur la base de l'analyse des besoins de formation qu'elle a réalisée en 2007) (voir plus haut paragraphes 28 et 29). L'Union maintient aussi des relations avec ses homologues à l'étranger et travaille en partenariat avec les organisations internationales pour la mise en œuvre des programmes bénéficiant d'un financement extérieur. L'association, cependant, manque de fonds et de personnel.

53. Le chapitre XII de la loi de 2003 précise explicitement quelle doit être la nature des relations entre les collectivités locales et les autorités de l'Etat. Reprenant le principe énoncé à l'article 3 de la loi, l'article 119 stipule que ces relations doivent être fondées sur la coopération mutuelle. Ce point est développé dans les dispositions détaillées incluses aux articles 120 à 123. La participation conjointe de l'Union des municipalités et du gouvernement à la Commission de coordination de la réforme des collectivités locales est une manifestation importante des liens de coopération qui existent entre les deux niveaux de gouvernement. Néanmoins, la délégation doute que l'Union mette pleinement à profit le potentiel politique qui est le sien. Les alliances de parti qui existent entre le gouvernement central et les municipalités constituent peut-être un élément d'explication à cet égard mais il serait regrettable que la cause de la démocratie locale ne soit pas, pour cette raison, défendue comme il le faudrait. La coopération avec le gouvernement central est évidemment une bonne chose mais cette coopération ne doit pas avoir lieu au détriment du maintien vigoureux de l'autonomie des collectivités locales.

54. L'article 10(3) de la Charte affirme le droit des collectivités locales à coopérer avec les collectivités d'autres Etats. Au Monténégro, ce droit est garanti à l'article 130 de la loi de 2003 et, bien que l'aptitude à saisir les opportunités de coopération semble varier énormément d'une municipalité à l'autre, la délégation a appris que certaines municipalités (en particulier Podgorica, la capitale, et Kotor, ville inscrite sur la liste du patrimoine mondial) maintiennent effectivement des liens internationaux. Néanmoins, la délégation est d'avis que, dans une région où la coopération avec les voisins immédiats est importante, le développement de liens de coopération plus étroits entre les municipalités et leurs homologues des Etats voisins devrait être fortement encouragé. L'Union des municipalités joue déjà un rôle pilote en la matière et un certain nombre de programmes transfrontières sont actuellement mis en œuvre.

#### 55. **Article 11** (Protection légale)

Cet article de la Charte requiert que les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la constitution ou la législation interne. Au Monténégro l'article 17 de la loi de 2003 stipule effectivement que les municipalités jouissent d'une protection légale conformément à la constitution et à la législation en vigueur. D'autre part, l'article 142 permet aux individus de saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle se prononce sur le caractère constitutionnel et la légalité de toute réglementation générale adoptée par les autorités de l'Etat susceptible d'enfreindre le droit à l'autonomie locale, tel que défini dans la constitution et dans la législation. Plus important encore du point de vue de la Charte, un droit similaire est aussi reconnu aux assemblées municipales. En outre, aux termes de l'article 143 de la loi de 2003, les municipalités peuvent déposer un recours auprès de la Cour constitutionnelle en cas de violation du droit des citoyens à l'autonomie locale par une réglementation ou un acte spécifique de l'Etat. Aux termes de l'article 144, « l'Association » (à savoir l'Union des municipalités créée conformément à l'article 128) peut intervenir auprès du président du Monténégro pour empêcher la promulgation d'un texte de loi adopté par le parlement qui violerait le droit des citoyens à l'autonomie locale.

#### **IV. Observations et conclusions générales**

56. Un certain nombre de conclusions peuvent être formulées au vu des informations recueillies par la délégation du Congrès au Monténégro.

57. Le point le plus important à réitérer d'emblée est sans doute celui formulé à la fin de la section consacrée à l'article 2 de la Charte où nous notions que la législation du Monténégro est encore dans l'ensemble en cours d'évolution. Plusieurs nouveaux textes législatifs sont au stade préparatoire ou déjà en cours d'examen devant le parlement. Néanmoins, le Rapporteur considère que, d'une manière générale, mis à part un ou deux aspects, les dispositions énoncées dans la constitution, puis dans la loi de 2003 et ailleurs, sont largement conformes à la Charte. Cet état de fait reflète la détermination manifestée pendant les dernières années par les acteurs concernés du ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique et des municipalités, et aussi par l'Union des municipalités, à réformer de façon principielle l'autonomie locale dans le pays.

58. Par ailleurs, la délégation a aussi relevé plusieurs domaines de préoccupation en ce qui concerne la compatibilité des pratiques de l'autonomie locale (par opposition à la législation) avec la Charte et – sans oublier pour autant les recommandations portant sur d'autres points spécifiques – il paraît utile de regrouper ces domaines de préoccupations sous cinq grandes rubriques, comme suit :

##### *(a) Compétences et organisation territoriale*

Même si, en analysant les choses séparément et en mettant l'accent sur les compétences formelles attribuées aux municipalités, il apparaît qu'au Monténégro, les autorités locales règlent et gèrent effectivement « une part importante des affaires publiques » du pays sur la base de l'organisation territoriale des municipalités en place depuis de nombreuses années, la délégation n'est pas convaincue que, dans de nombreuses régions du pays, cet objectif soit concrètement atteint. Dans de nombreux cas, en particulier dans le nord du pays, les municipalités n'ont pas un nombre d'habitants suffisant pour assurer la prestation des services à un niveau adéquat. La fusion de municipalités serait un moyen de résoudre ce problème, à moins qu'il ne soit plus facile de s'appuyer de façon vigoureuse et systématique sur la coopération entre municipalités pour assurer la prestation conjointe des services.

##### *(b) Financement*

Il s'agit là d'un phénomène connexe qui contribue au manque de capacités de nombreuses municipalités du Monténégro. En l'absence d'une population et d'une base de revenus suffisantes, les petites municipalités, malgré les promesses de réforme de la législation sur le financement des collectivités locales, ne disposent pas de ressources financières adéquates pour remplir leurs

fonctions. La délégation a pris note du constat formulé à la fois par le gouvernement et par l'Union des municipalités selon lequel la situation actuelle au Monténégro serait, dans une certaine mesure, le reflet de problèmes plus généraux liés à la crise financière mondiale. Toutefois, le Rapporteur n'est pas persuadé que la crise peut être considérée comme la cause unique ou même comme la cause principale de la situation actuelle.

*(c) Structures et relations internes*

La délégation a exprimé des préoccupations sur le fonctionnement du système d'élection des conseillers municipaux et des maires au Monténégro et sur les relations qui en résultent entre ces deux composantes de la structure interne des municipalités. Même si les dispositions formelles qui régissent ce système ne semblent pas s'opposer à un fonctionnement conforme à la Charte, la prédominance du système des partis nuit au développement de relations fondées sur la responsabilité entre le maire et le conseil municipal, et entre les organes municipaux dans leur ensemble et la population qu'ils servent. La réforme du système électoral représenterait donc un pas en avant positif en vue de l'établissement d'un système globalement plus sain. D'autre part, les ressources humaines des municipalités devraient être renforcées, ce point étant étroitement lié aux remarques précédemment formulées à propos des capacités financières.

*(d) Relations entre le centre et les collectivités locales*

Bien que le terme de « partenariat » soit utilisé au Monténégro pour décrire la relation souhaitée entre le gouvernement central et les municipalités, et que certaines des institutions et procédures mises en place pour gérer cette relation soient également conçues de façon à permettre le bon fonctionnement de cet important partenariat, le Rapporteur est d'avis que la dépendance financière des municipalités, couplée à la dépendance politique et associée à d'autres insuffisances, aboutit à fragiliser fortement le rôle des collectivités locales dans cette relation.

*(e) Etendue des engagements du Monténégro à l'égard de la Charte*

En conclusion générale, le Rapporteur pense qu'il serait extrêmement bénéfique, pour le développement de l'autonomie locale au Monténégro, que les autorités du pays réexaminent 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.

**VISITE DE MONITORING DU CONGRES AU MONTENEGRO  
Podgorica, Kotor (22-24 mars 2010)**

**Programme**

**Délégation du Congrès :**

M. Nigel MERMAGEN	Rapporteur, membre de la Commission institutionnelle du Congrès, South Somerset District Council, Royaume-Uni
M. Chris HIMSWORTH	Consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès
Mme Lilit NIKOGHOSYAN	Co-secrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès

**Réunions à Podgorica**

22 mars 2010

**M. Ivan Brajović**, Ministre de l'Intérieur et de l'Administration publique du Monténégro

**M. Miomir Mugoša**, Maire de Podgorica, représentants du Bureau du Maire de Podgorica

**Mme Biljana Ščekić**, Vice-ministre des Finances du Monténégro

**Mme Ana Zec**, Bureau du Conseil de l'Europe au Monténégro

**Mme Nataša Kraljević**, Bureau du Conseil de l'Europe au Monténégro

**M. Željko Šturanović**, Vice-président du Parlement du Monténégro

**M. Dragan Pejanović**, Vice-ministre des Collectivités locales, Ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique du Monténégro

23 mars 2010

**M. Pierre-Yves Bellot**, Directeur de projet, Délégation de l'Union européenne au Monténégro

**M. l'Ambassadeur Paraschiva Badescu**, Chef de mission, Mission de l'OSCE au Monténégro

**M. Waldemar Figaj**, Chef-adjoint de la Mission

**M. Lloyd Tudyk**, Chef du Service de démocratisation des institutions

**Mme Raffaella Zoratti**, Service de démocratisation des institutions

**M. Slaven Lekić**, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès

**M. Stanko Marić**, ancien Secrétaire de l'Union des municipalités du Monténégro

**M. Rajko Golubović**, Secrétaire général de l'Union des municipalités du Monténégro

**M. Tarzan Milosević**, Maire de Bijelo Polje

**Mme Vanja Starovlah**, Conseillère, Union des municipalités du Monténégro

**M. Goran Djurović**, Conseiller local pour le Monténégro du Projet régional d'assistance technique à la société civile financé par la Commission européenne, ancien Directeur exécutif du Centre de développement des organisations non-gouvernementales

**M. Djordjije Blazić**, Professeur, Faculté des études administratives et européennes, Université de Podgorica

**Réunions à Kotor**

24 mars 2010

Rencontre avec des représentants des **ONG** :

**Mme Ljilja Radunović, « EKO CENTAR DELIFN »**

**Mme Tatjana Rajić, ONG « EXPEDITIO »**

**M. Nikola Konjević, Président du Conseil municipal de Kotor**

**Mme Duška Banicević, Secrétaire, Conseil municipal de Kotor**

**Mme Marija Čatović, Maire de Kotor**

**M. Zeljko Avramović, Maire-adjoint**

**M. Andrija Popović, Maire-adjoint**

**M. Filo Biskupović, Maire-adjoint**

**M. Djordjije Vukčević, Chef de l'administration municipale**

**Mme Snezana Mačić Stanacev, Conseillère**

**M. Ivo Magud, Conseiller pour l'économie**