

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 379 (2015)¹ 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(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, 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(2011)2 susmentionnée, selon lequel « [l]e 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 sa Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

d. à sa Recommandation 293 (2010) sur la démocratie locale au Monténégro;

e. à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale au Monténégro.

2. Le Congrès rappelle :

a. que le Monténégro a initialement adhéré au Conseil de l'Europe en tant que partie de l'Union d'Etats qu'il formait avec la Serbie. En tant qu'Etat indépendant, le Monténégro est devenu membre du Conseil de l'Europe le 11 mai 2007. Le Monténégro² a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 12 septembre 2008. La Charte est entrée en vigueur pour le Monténégro le 1^{er} janvier 2009. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, le Monténégro a déclaré ne pas être lié par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphes 2 et 3.

b. que le Monténégro a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 1^{er} octobre 2010, avec entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012.

c. que la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (dite « Commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale au Monténégro et le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé Mme Gaye Doganoglu et M. Henrik Brade Johansen de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale au Monténégro³;

d. que la visite de suivi s'est déroulée du 9 au 11 juin 2015 à Podgorica, Tuzi, Niksic et Danilovgrad. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de plusieurs collectivités locales, y compris des membres de l'Union des municipalités du Monténégro, des représentants des institutions de l'Etat et le médiateur. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs;

3. La délégation du Congrès souhaite remercier la Représentation permanente du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe et l'Union des communes du Monténégro pour leur accueil chaleureux et l'aide qu'elles lui ont apportée lors de la visite.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

a. le caractère globalement positif de la démocratie locale au Monténégro pour ce qui concerne la mise en œuvre des principes énoncés dans la Charte;

b. l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles lois sur l'autonomie locale et sur son financement depuis la précédente recommandation du Congrès (Recommandation 293 (2010));

c. les efforts déployés par le parlement et le gouvernement pour améliorer le cadre juridique dans lequel la démocratie locale peut s'exercer, en particulier pour ce qui concerne la réforme actuelle de l'administration publique (AURUM), qui annonce un ensemble de mesures législatives prometteuses pour la situation de la démocratie locale au Monténégro;

d. l'élaboration par le ministère de l'Intérieur, avec l'Union des communes, des organisations non gouvernementales (ONG) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), d'un Plan d'action type pour la lutte contre la corruption au sein des collectivités locales, et le fait que toutes les communes du Monténégro ont adopté – ou préparent et adoptent actuellement – des plans d'action contre la corruption au sein des collectivités locales pour la période 2015-2016;

e. la conformité avec les articles 2, 3, 5, 7, 8 et 11 de la Charte et le respect de fait des dispositions non ratifiées;

f. la signature, la ratification et la mise en œuvre du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

5. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. la définition imprécise des compétences municipales, notamment en matière d'éducation et de soins de santé, qui entraîne des difficultés quant à leur mise en œuvre concrète ;

b. le recours insuffisant, dans la pratique, aux mécanismes existants de consultation entre l'Etat et les unités d'autonomie locale sur toutes les questions qui les concernent directement ;

c. la structure administrative inadéquate des collectivités locales, liée à la gestion inefficace des ressources humaines et au manque de capacités pour mettre en place durablement une structure administrative interne d'unités d'autonomie locale ;

d. le manque de ressources financières des communes proportionnées à leurs compétences ;

e. le haut niveau d'endettement et d'engagements non soldés des communes.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités du Monténégro :

a. à continuer d'œuvrer à la réalisation des objectifs de la réforme de l'administration publique (AURUM) en élaborant les projets de loi liés à la démocratie locale au Monténégro et en veillant à ce qu'ils soient véritablement appliqués dans la pratique ;

b. à réexaminer et à clarifier le domaine de compétences des communes, notamment pour ce qui concerne l'éducation et les soins de santé (article 4, paragraphe 2) ;

c. à approuver et à utiliser réellement les mécanismes de consultation entre l'Etat et les communes sur toutes les questions qui les concernent directement, en mettant en place une procédure de consultation régulière (article 4, paragraphe 6, et article 9, paragraphe 6) ;

d. à veiller à la mise en œuvre concrète, dans le cadre de la Stratégie pour le développement professionnel des fonctionnaires et employés locaux du Monténégro pour la période 2015-2018 qui a été adoptée, d'un système durable de développement des ressources humaines au sein des unités d'autonomie locale, qui devra être adapté aux besoins locaux (article 6, paragraphe 1) ;

e. à allouer aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences et responsabilités (article 9, paragraphe 2) ;

f. à créer et à mettre en pratique un modèle durable de refinancement des dettes et engagements des unités d'autonomie locale vis-à-vis des institutions financières (article 9, paragraphe 3) ;

g. à envisager une modification du cadre juridique de la coopération intercommunale, en vue de clarifier le rôle du pouvoir central dans la création de formes institutionnalisées de coopération entre les communes (article 10, paragraphe 1) ;

h. à envisager une ratification des dispositions de la Charte qui n'ont pas encore été ratifiées et semblent être déjà appliquées dans les faits.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale au Monténégro, ainsi que de son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet Etat membre.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3^e séance (voir le document [CPL/2015\(29\)7FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs: Gaye Doganoglu, Turquie (L, PPE/CCE), et Henrik Brade Johansen, Danemark (L, GILD).

2. Date de la signature par l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro.

3. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de M. Veith Mehde, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.