

## Chambre des pouvoirs locaux

**29<sup>e</sup> SESSION**

**Strasbourg, 20-22 octobre 2015**

**CPL/2015(29)7FINAL**

21 octobre 2015

### **La démocratie locale au Monténégro**

Commission de monitoring

Rapporteurs :<sup>1</sup> Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE)  
Henrik Brade JOHANSEN, Danemark (L, GILD)

Recommandation 379 (2015) .....	2
Exposé des motifs .....	5

#### *Résumé*

Le présent document est le deuxième rapport sur l'état de la démocratie locale au Monténégro depuis la ratification de la Charte par ce pays en 2008. Les rapporteurs y notent les mesures législatives positives prises dans le cadre de la réforme actuelle de l'administration publique. Ils soulignent à ce sujet qu'il est important de mettre en pratique les objectifs énoncés dans les documents sur la réforme si l'on veut que le Monténégro surmonte véritablement les défis auxquels il est encore confronté. Les rapporteurs ont souligné les sujets d'inquiétude qui subsistent relatifs à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale notamment la gestion inadéquate des ressources humaines, le manque de ressources financières pour les communes et les lacunes qui subsistent concernant les procédures de consultation et la coopération intercommunale.

Le rapport insiste sur la nécessité de veiller à ce que le transfert de compétences aux unités d'autonomie locale s'accompagne des ressources financières correspondantes, dont les collectivités locales puissent disposer librement dans le cadre de leurs compétences. Au vu de la situation financière difficile d'un nombre considérable de communes, il est nécessaire de mettre en place un modèle durable de refinancement des dettes et engagements des unités d'autonomie locale vis-à-vis des institutions financières. Afin que la Charte soit pleinement respectée, le Gouvernement est par ailleurs invité à améliorer le processus de consultation avec les communes et à réviser ses mesures relatives à la rationalisation des capacités administratives locales et à la gestion des communes. Enfin, le rapport invite le Gouvernement à ratifier les dispositions de la Charte non encore ratifiées, qui semblent être appliquées au Monténégro.

---

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## La démocratie locale au Monténégro

### RECOMMANDATION 379 (2015)<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 CM/Res(2011)2 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 CM/Res(2011)2 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 la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à la 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 que :

a. le Monténégro a initialement adhéré au Conseil de l'Europe en tant que partie de l'Union 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 Monténégro<sup>3</sup> 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<sup>er</sup> 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. 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 (STE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 1<sup>er</sup> octobre 2010, avec entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012.

c. la 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 (Turquie, L, PPE/CCE) et M. Henrik Brade JOHANSEN (Danemark, L, GILD) de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale au Monténégro<sup>4</sup> ;

d. 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 du Médiateur. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs.

e. la délégation 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.

---

2. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3<sup>e</sup> 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)

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

4. 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.

3. 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 son financement depuis la précédente Recommandation (293) de 2010 du Congrès ;
- 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, certaines ONG et l'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.

4. 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.

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

- a. continuer d'œuvrer à la réalisation des objectifs de la réforme de l'administration publique (AURUM) en adoptant 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. réexaminer et clarifier le domaine de compétences des communes, notamment pour ce qui concerne l'éducation et les soins de santé (article 4, paragraphe 2) ;
- c. approuver et 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. 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, 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. allouer aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences et responsabilités (article 9, paragraphe 2) ;

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

6. 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.

## EXPOSE DES MOTIFS

### Sommaire :

1.	Introduction : Objectif de la visite, mandat, champ d'application.....	6
2.	Contexte politique et principaux développements politiques depuis la Recommandation 293 (2010) du Congrès .....	7
2.1	Contexte international et relations avec les pays voisins .....	7
2.2	Contexte politique et économique interne .....	7
2.3	Rapports et recommandations précédents .....	8
3.	Respect des obligations et des engagements : principales caractéristiques des .....	9
	collectivités locales .....	9
3.1	Cadre juridique .....	9
3.2	Autonomie locale : principales caractéristiques des communes .....	10
3.2.1	Structure institutionnelle .....	10
3.2.2	Rapports entre les collectivités locales et le pouvoir central .....	11
3.2.3	Statut de la capitale .....	11
3.3	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	11
3.3.1.	Articles 2 et 3: Principe et concept de l'autonomie locale .....	11
	Article 3 : Concept de l'autonomie locale .....	12
3.3.2.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale .....	13
3.3.3	Article 5 : Protection des limites territoriales .....	15
3.3.4	Article 6 : Structures administratives .....	16
3.3.5	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	17
3.3.6	Article 8 : Contrôle administratif .....	18
3.3.7	Article 9 : Ressources financières .....	20
3.3.8	Article 10 : Droit d'association .....	25
3.3.9	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale .....	27
3.3.10	Article 12 : Engagements – Réserves formulées par les Etats, le cas échéant .....	28
4.	Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi .....	28
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès au Monténégro .....	31

## 1. Introduction : Objectif de la visite, mandat, champ d'application

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « 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.

2. Le Monténégro a initialement adhéré au Conseil de l'Europe en tant que partie de l'Union 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 Monténégro 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<sup>er</sup> 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.

3. Dans le domaine de la démocratie locale, le Monténégro a aussi signé et ratifié d'autres conventions du Conseil de l'Europe, à savoir la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, ratifiée le 8 décembre 2010 et entrée en vigueur le 9 mars 2011), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159, également ratifié le 8 décembre 2010 et entré en vigueur le 9 mars 2011) et le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière (STE n° 169, également ratifié le 8 décembre 2010 et entré en vigueur le 9 mars 2011).

4. 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 (STE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 1<sup>er</sup> octobre 2010, avec entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012.

5. Mme Gaye Doganoglu (Turquie, L, PPE/CCE) et M. Henrik Brade Johansen (Danemark, L, GILD), tous deux rapporteurs sur la démocratie locale, ont été chargés par la commission de suivi de préparer un rapport sur le Monténégro et de le soumettre au Congrès<sup>5</sup>.

6. Une délégation du Congrès a effectué une visite au Monténégro du 9 au 11 juin 2015, à Podgorica, Tuzi, Niksic et Danilovgrad.

7. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat, du Médiateur et de plusieurs collectivités locales, y compris des membres de l'Union des municipalités du Monténégro. Le programme détaillé de la visite figure en annexe.

8. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations recueillies pendant et après la visite au Monténégro, et d'après la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités monténégrines. Des informations fournies par des experts et des institutions internationales ont aussi été utilisées.

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

---

5. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de M. Veith Mehde, consultant auprès du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

## **2. Contexte politique et principaux développements politiques depuis la Recommandation 293 (2010) du Congrès**

### **2.1 Contexte international et relations avec les pays voisins**

10. Le Monténégro est devenu un Etat indépendant en 2006, à la suite d'un référendum lors duquel 55 % des citoyens monténégrins ont voté pour l'indépendance vis-à-vis de la Serbie. Outre son adhésion à l'Organisation des Nations Unies et à d'autres institutions internationales, le Monténégro est devenu le 11 mai 2007 le plus jeune Etat membre du Conseil de l'Europe à ce jour. L'Union européenne a officiellement accordé au Monténégro le statut de candidat à l'adhésion en décembre 2010. Les négociations en vue de l'adhésion ont débuté en juin 2012 et on fermement progressé depuis. Dans le même temps, une adhésion à l'OTAN est également envisagée. La délégation du Congrès a clairement observé une ambition d'intensifier les liens avec les organisations internationales et de se conformer aux principales normes internationales. SIGMA, qui effectue des évaluations annuelles des pays candidats à l'adhésion à l'UE concernant la réforme de l'administration publique, a même exprimé sa préoccupation à ce sujet. Dans son rapport de 2011 sur le Monténégro, l'organisation déclarait ce qui suit : « la surabondance d'organisations et de donateurs internationaux fait peser une contrainte sur les structures administratives de l'Etat, qui sont surchargées et soumises à rude épreuve. Cette situation pourrait conduire à une 'lassitude des réformes', avec des effets désastreux pour le pays »<sup>6</sup>.

### **2.2 Contexte politique et économique interne**

11. La Constitution actuelle a été proclamée en 2007. Elle définit le Monténégro comme une démocratie parlementaire. Le parlement monténégrin est monocaméral et compte actuellement 81 membres, chacun élu pour un mandat de quatre ans.

12. Le Président est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans. Il est le chef de l'Etat. La Constitution lui accorde un rôle politique relativement limité (article 95). Le Président actuel, Filip Vujanović (Pardi démocratique des socialistes, DPS), a été élu en 2013 pour un deuxième mandat avec 51,2 % des voix au premier tour. Les élections législatives de 2012 ont été remportées par la Coalition pour un Monténégro européen, composée du Pardi démocratique des socialistes (DPS), du Parti libéral (LP) et du Parti social-démocrate (SDS). Après cette élection, Milo Đukanović (DPS) a été nommé Premier ministre, fonction qu'il exerce actuellement pour la septième fois. Le système politique monténégrin se caractérise par une continuité politique relativement unique dans la région. Depuis l'introduction du multipartisme en 1990 et tout au long de la période de transition ayant conduit à l'indépendance, le pays a été gouverné par le Pardi démocratique des socialistes (DPS). A l'autre extrémité du spectre politique, plusieurs petits partis représentés au Parlement sont expressément axés sur des minorités ethniques (Albanais, Croates, Bosniaques et Serbes).

13. Le PIB par habitant place le Monténégro parmi les pays à revenu intermédiaire, avec 4,583 milliards USD en 2014<sup>7</sup>. Le Monténégro a affiché une forte croissance économique dans la période qui a précédé la crise mondiale. Ce résultat est dû en partie à l'introduction de l'euro en tant que devise officielle, à l'augmentation des investissements étrangers dans le secteur du tourisme, à la privatisation et à une réforme fiscale. Toutefois, la crise mondiale qui a débuté en 2008 a réduit la croissance, qui est restée faible depuis 2012. Depuis le début de la crise, le taux de chômage a varié entre 16 % et 21 %, avec une baisse actuelle à 15 % (avril 2015). Le revenu moyen par habitant (parité de pouvoir d'achat) est à 43 % de la moyenne de l'Union européenne. Fin 2014, la dette publique était légèrement inférieure à 60 % du PIB, tandis que le déficit courant était à 14,6 % du PIB. Cette situation est due principalement à une baisse de l'investissement direct étranger depuis le début de la crise financière (de 37,26 % en 2009 à 10,8 % du PIB en 2013).

14. La situation économique fait apparaître des différences massives entre une région méridionale/littorale relativement prospère et – en termes économiques – un nord beaucoup moins développé. Le processus de réforme en cours au Monténégro inclut plusieurs initiatives d'investissement dans des infrastructures

6. Evaluation de SIGMA sur le Monténégro, mai 2011, p. 3.

7. <http://data.worldbank.org/country/montenegro>

destinées à rendre le nord plus accessible. Lors de la visite, la délégation du Congrès a eu connaissance de la Stratégie de développement régional du Monténégro 2014 – 2020, qui vise en effet à améliorer la compétitivité des régions ayant des besoins de développement. Une attention particulière semble être accordée à la mise en œuvre de programmes de développement, notamment de meilleurs systèmes de coordination et de coopération intercommunale. Dans le nord du pays, un système de mesures d'incitation (y compris fiscales) vise à encourager les investissements dans cette région ; ce système améliore l'environnement économique et permet de réduire le taux de chômage, lequel est devenu l'une des toutes premières préoccupations dans les régions les moins développées. L'agriculture, le tourisme, l'industrie du bois et la production d'énergie ont été recensés en tant que domaines d'activité économique porteurs d'un potentiel positif pour la région.

15. La délégation du Congrès a appris lors de la visite que l'état actuel des finances locales n'est pas nécessairement représentatif de la situation économique des communes. En d'autres termes, développement économique et stabilité financière des communes ne vont pas toujours de pair. Comme plusieurs interlocuteurs l'ont souligné, les communes les plus riches, en comparaison, qui se trouvent sur le littoral, sont aussi les plus endettées. Les disparités financières entre les communes sont compensées au moyen d'un fonds de péréquation. La délégation du Congrès a eu le sentiment que ce mécanisme contribue réellement à alléger les difficultés des communes les plus pauvres, mais qu'il ne peut être qu'un premier pas vers une amélioration durable de la situation budgétaire des communes concernées.

16. Dans la « Stratégie pour le développement professionnel des fonctionnaires et employés locaux du Monténégro pour la période 2015-2018 », le Gouvernement du Monténégro décrit la situation – sans référence à d'éventuelles spécificités géographiques – de la manière suivante : « les unités d'autonomie locale se caractérisent par différents niveaux de développement, qui sont en lien direct avec leurs capacités administratives. Il y a manifestement un personnel excédentaire chronique, une structure défavorable du personnel en termes d'âge et de qualification, un manque de motivation, de connaissances, d'aptitudes et de compétences, lesquelles seraient pourtant une condition indispensable pour que les fonctions d'autonomie locale soient exercées de manière moderne. Il y a aussi un déficit de personnel ayant le niveau d'éducation adéquat dans certaines unités d'autonomie locale »<sup>8</sup>.

17. Comme le GRECO l'a réaffirmé dernièrement dans son Rapport d'évaluation sur le Monténégro, la corruption demeure une préoccupation importante au Monténégro<sup>9</sup>. D'après le rapport sur l'état d'avancement 2013 de la Commission européenne, « la corruption continue de régner dans de nombreux domaines et reste un grave problème »<sup>10</sup>. Sous l'influence des organisations internationales, le Gouvernement et le Parlement du Monténégro ont pris diverses mesures pour intensifier la lutte contre la corruption. Elles consistent à la fois à renforcer l'efficacité des poursuites et à prévenir la corruption. Le Gouvernement a fait de la lutte contre la corruption l'un des objectifs clés de la stratégie de réforme de l'administration publique du Monténégro 2011-2016 (« AURUM »). Plusieurs activités ont été regroupées sous le titre « Réaliser un plus haut niveau de transparence de l'autonomie locale, veiller au respect des normes éthiques et s'unir contre la corruption ». Le Monténégro a ainsi mis en œuvre la Stratégie de lutte contre la corruption et le crime organisé pour la période 2010-2014, ainsi qu'un plan d'action correspondant pour les périodes 2010-2012 et 2012-2014. Ces deux documents obligent les unités d'autonomie locale à adopter des plans d'action locaux de lutte contre la corruption. Le ministère de l'Intérieur, avec l'Union des communes, des ONG et l'OSCE, a préparé le Plan d'action type pour la lutte contre la corruption au sein des collectivités locales, afin d'aider les communes à concevoir, développer et adopter de tels plans d'action. D'après l'Union des communes, dix-neuf des vingt et une communes d'alors ont adopté un plan d'action, fait l'objet d'un suivi et ont rendu compte de sa mise en œuvre aux autorités centrales. La délégation a été informée qu'au moment de la visite, des plans d'action actualisés pour la période 2015-2016 étaient en préparation et en voie d'adoption dans toutes les communes du Monténégro.

### **2.3 Rapports et recommandations précédents**

18. La première visite de suivi sur la situation de la démocratie locale au Monténégro a eu lieu en 2010. Elle a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 293 (2010). Le Congrès recommandait que les autorités monténégrines : (6) tiennent compte de la proposition d'engager une réforme du système de vote pour

---

8. Stratégie pour le développement professionnel des fonctionnaires et employés locaux du Monténégro pour la période 2015-2018, p. 10.

9. Greco Eval IV Rep (2014) 6F, p.3.

10. COM(2013) 700 final, p. 9, 44.

l'élection des maires et des conseillers municipaux (a), de viser à réaliser une séparation stricte des lois sur les élections nationales et locales (b), de 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 (c), de créer les conditions nécessaires et prendre les mesures appropriées, en coopération avec l'Union des municipalités du Monténégro, pour garantir une utilisation cohérente et dynamique de la coopération des communes en vue de permettre une prestation conjointe des services (d), encourager et promouvoir, en coopération avec l'Union des municipalités du Monténégro, une meilleure coopération interrégionale entre les communes monténégrines et leurs voisines (e), de 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 (f), de 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 (g). Le Congrès recommandait à l'Union des municipalités du Monténégro (7) 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.

19. Depuis la dernière Recommandation 293 (2010), plusieurs initiatives législatives ont été prises dans le cadre de la « Stratégie de réforme de l'administration publique » (AURUM) définie pour la période 2011-2016. Les trois domaines clés de la Stratégie de réforme actuelle sont l'administration publique, l'autonomie locale et les services publics et autres organisations exerçant une autorité publique. Dans ce contexte, les initiatives législatives depuis 2011 incluent l'adoption de la loi sur l'organisation territoriale du Monténégro et, par la suite, la loi sur les modifications et amendements de cette loi, qui a permis la création des nouvelles communes de Petnjica (2013) et Gusinje (2014). Par ailleurs, le Gouvernement a adopté plusieurs stratégies, assorties des plans d'action correspondants, dans le cadre du processus de réforme AURUM, telles que la Stratégie pour le développement de la coopération intercommunale au Monténégro 2011-2015, la Stratégie pour le développement professionnel des fonctionnaires et employés locaux du Monténégro pour la période 2015-2018, le Plan de réorganisation interne du secteur public ainsi que la Stratégie de lutte contre la corruption et le crime organisé pour la période 2010-2014, mentionnée précédemment. Là encore, les informations communiquées par plusieurs interlocuteurs indiquent que diverses lois relatives à l'autonomie locale sont en cours d'adoption ou d'amendement. C'est le cas en particulier de la loi sur l'autonomie locale et de la loi sur l'organisation territoriale, qui sont en cours d'amendement, et de la loi sur les affaires communales, la loi sur le financement de l'autonomie locale et la loi sur la légalisation des structures construites illégalement, qui sont actuellement en cours d'adoption ou de préparation. À cet égard, le Gouvernement a souligné au cours de la procédure de consultation que la loi sur l'autonomie locale est toujours en cours d'adoption au Parlement car elle avait été transmise à la Commission Européenne pour un avis complémentaire.

### **3. Respect des obligations et des engagements : principales caractéristiques des collectivités locales**

#### **3.1 Cadre juridique**

20. Les éléments juridiques essentiels de l'autonomie locale au Monténégro sont tirés du Chapitre IV de la Constitution, de la loi relative à l'autonomie locale, de la loi relative au financement de l'autonomie locale et de la loi relative à l'organisation territoriale du Monténégro. L'article 22 de la Constitution consacre le droit à l'autonomie locale, qui est précisé par les articles 113 et suivants. L'article 113, alinéa 2, donne une définition matérielle de l'autonomie locale : elle « 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'autonomie dont disposent les communes pour accomplir leurs missions est également garantie (article 117, alinéa 1). Les communes sont qualifiées de « forme fondamentale de l'autonomie locale », bien qu'il soit « possible d'établir d'autres formes d'autonomie locale » (article 114). L'article 115, alinéa 3, prévoit que le conseil municipal et le maire sont les deux autorités qui doivent être mises en place au sein d'une commune. Conformément à l'article 116, alinéa 3, les communes doivent disposer de leurs propres ressources et bénéficier d'un financement de l'Etat.

21. La loi relative à l'autonomie locale pose les fondements de l'activité des communes. Elle définit les principales caractéristiques des rapports entre le pouvoir central et les communes, les droits essentiels et le statut juridique des communes, ainsi que le cadre institutionnel dans lequel ces droits peuvent s'exercer. La loi relative au financement de l'autonomie locale pose par ailleurs les bases du financement des communes du Monténégro.

22. Le cadre juridique est précisé plus en détail par un certain nombre de textes de loi qui ont presque constamment été revus et corrigés. Les nombreux amendements et textes de loi adoptés actuellement en matière d'autonomie locale traduisent la volonté affichée par le Monténégro d'engager les réformes nécessaires. Les principaux objectifs de l'évolution de la législation portent notamment sur l'amélioration de la structure interne et des capacités du personnel des collectivités locales, le renforcement de la coopération intercommunale, la mise en place d'un modèle d'organisation de l'autonomie locale qui peut prendre plusieurs formes et l'adoption d'un système qui offre aux collectivités locales des sources de revenus plus stables.

### **3.2 Autonomie locale : principales caractéristiques des communes**

#### *3.2.1 Structure institutionnelle*

23. Le Monténégro est un Etat unitaire, qui se subdivise uniquement en 23 communes et ne compte aucune région ou autre niveau intermédiaire de gouvernance. Dans le cadre du processus de réforme du Monténégro, la « loi relative à l'aménagement régional » de 2011 a divisé le pays en trois régions dans un but exclusivement statistique, sans leur conférer aucun pouvoir d'exécution ni de mise en œuvre. Conformément au cadre législatif en vigueur, toutes les communes ont en droit les mêmes compétences, la même structure institutionnelle (bien qu'elles puissent compter un nombre différent de conseillers municipaux, voire d'adjoints au maire) et, en principe, les mêmes sources de revenus. La capitale historique et la capitale administrative jouissent d'un statut sensiblement différent qui sera évoqué dans le cadre des différentes questions traitées.

24. La loi relative à l'autonomie locale précise que le conseil municipal (« organe représentatif ») et le maire (« organe exécutif ») constituent les deux autorités municipales. Le conseil municipal compte 30 conseillers municipaux (et un conseiller municipal supplémentaire pour chaque tranche de 5 000 électeurs), élus pour un mandat de quatre ans. Le conseil municipal doit exercer un certain nombre de fonctions essentielles énoncées à l'article 45, qui portent principalement sur l'adoption de la réglementation, des actes généraux, du budget, ainsi que de certains projets et programmes importants. Il lui revient en outre de donner une « interprétation officielle de sa propre réglementation ». Le conseil municipal élit l'un de ses membres à la fonction de maire et nomme un secrétaire qui assumera l'exercice des autres tâches administratives. Les conditions légales officielles exigées pour le poste de secrétaire du conseil municipal sont relativement élevées : le/la candidat(e) doit être titulaire d'un diplôme en droit, avoir réussi un examen professionnel pour exercer une fonction au sein de l'administration publique et disposer d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans.

25. Le maire est le responsable en chef de l'administration locale. Il/elle est élu(e) par le conseil municipal à la majorité requise de ses membres pour un mandat de quatre ans. Les compétences/fonctions du maire sont énoncées à l'article 57 de la loi relative à l'autonomie locale ; il/elle représente, notamment, la commune ; veille à l'application de la législation, de la réglementation et des actes généraux et en est responsable ; assume l'exécution des affaires qui lui sont déléguées en définissant « l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration municipale, conformément à l'avis de l'Administrateur en chef » et, enfin ; surveille les résultats de l'administration locale. Il revient également au maire de nommer et de révoquer les « chefs des organes de l'administration locale, des services techniques et autres, les directeurs d'agences et l'Administrateur ». L'adjoint au maire et l'administrateur en chef sont quant à eux nommés et révoqués par le maire, qui doit toutefois obtenir l'aval du conseil municipal. Dans certains cas de figure strictement définis, il/elle peut adopter des actes qui relèvent des compétences du conseil municipal. Le maire est responsable devant le conseil municipal, mais également devant le Gouvernement lorsque celui-ci lui a délégué des compétences. En cas de manquement à ses obligations, il peut être démis de ses fonctions par le conseil municipal par vote majoritaire (l'article 60a énumère les différentes obligations concernées auxquelles il doit se conformer) ou par le Gouvernement du Monténégro.

26. La participation des citoyens représente le troisième pilier de l'organisation institutionnelle de la prise de décisions. La loi fixe un certain nombre de formes de participation des citoyens au processus politique, dont les pétitions, les plaintes et les initiatives de citoyens devant les instances compétentes. Les citoyens peuvent ainsi prendre des décisions officielles dans le cadre d'un référendum découlant d'une initiative civile. Les référendums peuvent prendre une forme communautaire ou municipale.

27. Une partie spéciale de loi relative à l'autonomie locale est consacrée à la promotion des communautés locales. Le conseil municipal peut en effet définir un cadre institutionnel qui autorise les citoyens à régler leurs propres affaires indépendamment des structures officielles de la commune. Ces communautés locales peuvent obtenir le statut de personne morale dotée de ses propres fonds et peuvent créer des centres communautaires.

### 3.2.2 *Rapports entre les collectivités locales et le pouvoir central*

28. Les communes du Monténégro exercent les attributions qui relèvent de la compétence exclusive de l'autonomie locale, ainsi que les attributions confiées par le Gouvernement. En matière d'autonomie locale, la loi limite la surveillance de l'Etat à la légalité des décisions prises par les collectivités locales. Il existe d'autres formes de surveillance, qui ne sont cependant pas considérées comme un moyen de pression susceptible d'entraver l'exercice des droits des collectivités locales.

29. La loi relative à l'autonomie locale précise que les rapports entre l'Etat et les communes « doivent reposer sur des principes de coopération mutuelle conformes à la législation ». Deux chapitres de la loi relative à l'autonomie locale sont consacrés au rapport et à la coopération entre les services publics, les organes de l'Etat et les communes. Les dispositions du texte imposent à ces deux niveaux de gouvernance de coopérer, de s'informer mutuellement des dernières évolutions, de communiquer les données et autres informations exigées et d'apporter une aide à leurs homologues respectifs. Le Gouvernement dispose par ailleurs d'instruments auxquels il peut recourir en cas de non-respect par les conseils municipaux de leurs obligations. La délégation du Congrès a eu le sentiment, au cours de sa visite, que les rapports entre le pouvoir local et le pouvoir central correspondaient effectivement à une coopération, telle que la prévoit la loi relative à l'autonomie locale.

### 3.2.3 *Statut de la capitale*

30. La notion de capitale administrative, Podgorica, et de capitale historique, Cetinje, est énoncée à l'article 2, alinéa 1, de la Constitution et précisée par la loi relative à la capitale administrative de 2005 et la loi relative à la capitale historique de 2008. Ces deux capitales jouissent d'une sorte de statut spécial, bien que leurs compétences légales soient officiellement les mêmes que n'importe quelle autre commune du pays. Ainsi, en vertu de l'article 2, alinéa 2, de la Constitution, Podgorica se voit conférer le droit exclusif de créer une commune urbaine au titre d'une forme spéciale d'exercice de son autonomie locale. Les entités qui jouissent de ce statut spécial de commune urbaine bénéficient de leur propre administration et d'un certain nombre de droits en matière d'autonomie locale. Malgré ce statut spécial elles font partie intégrante de la capitale, qui exerce pleinement son droit à l'autonomie locale. Tuzi et Golubovci constituent actuellement les deux seules communes urbaines de Podgorica.

## 3.3 **Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

### 3.3.1 *Articles 2 et 3: Principe et concept de l'autonomie locale*

#### **Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

#### *Article 2 : La reconnaissance légale du principe de l'autonomie locale.*

31. Le principe de l'autonomie locale est reconnu par la Constitution du Monténégro, la loi relative à l'autonomie locale, la loi relative au financement de l'autonomie locale, la loi relative à l'organisation territoriale du Monténégro, ainsi que par la réglementation interne, les arrêtés ministériels et les actes des collectivités locales.

32. Le droit à l'autonomie locale est consacré par l'article 22 de la Constitution, qui énonce « *Le droit à l'autonomie locale est garanti.* », ainsi que par les articles 113 à 117 de la Constitution, qui figurent au chapitre IV consacré à l'autonomie locale. Les représentants de la Cour constitutionnelle ont à cet égard

souligné aux rapporteurs que ce droit à la même valeur que l'ensemble des autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits personnels, politiques, économiques, sociaux et culturels.

33. Les principes de l'autonomie locale sont également garantis par la loi relative à la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, la loi relative à la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et la loi relative à la ratification de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales. L'article 9 de la Constitution du Monténégro précise que les accords internationaux ne font pas uniquement « partie intégrante de l'ordre juridique interne », mais qu'ils « priment sur la législation nationale et sont directement applicables lorsqu'ils règlent les rapports d'une manière différente de celle de la législation nationale ». Les interlocuteurs de la Cour constitutionnelle ont affirmé à la délégation du Congrès que la Charte européenne était systématiquement prise en compte dans les décisions rendues par cette juridiction sur un point de droit qui trouve son fondement juridique dans la Charte ou lorsque les auteurs d'un recours font état d'une violation des droits qui y sont énoncés.

34. Les rapporteurs ont constaté que le législateur du Monténégro était constamment soucieux de prendre en compte les principes fondamentaux de l'autonomie locale. Ils estiment par conséquent que le Monténégro respecte pleinement l'article 2 de la Charte.

### *Article 3 : Concept de l'autonomie locale*

#### **Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.   |
| 2 | Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. |

35. L'article 3, paragraphe 1, comporte trois exigences : premièrement, la base matérielle de l'autonomie locale représente « une part importante des affaires publiques » ; deuxièmement, les communes règlent et gèrent ces affaires publiques, sous leur propre responsabilité ; et, troisièmement, elles œuvrent dans l'intérêt des populations locales. Le libellé de ce paragraphe laisse transparaître que ces exigences ne se limitent pas au « droit » à agir dans un certain sens, mais concernent également la « capacité » à le faire. La conformité ne peut par conséquent se réduire à une simple formalité : les collectivités locales doivent également dans les faits être en mesure d'exercer ces droits de la manière indiquée.

36. La Constitution détermine la forme de l'autonomie locale, garantit à la commune le statut de personne morale, précise les actes que les collectivités locales et les communes peuvent adopter et définit les compétences des communes en matière foncière et leur financement, ainsi que l'autonomie dont jouissent les communes dans l'exercice de leurs fonctions.

37. L'article 1 de la loi relative à l'autonomie locale précise que : « L'autonomie locale inclut le droit des citoyens et des organes de l'autonomie locale à régler et à gérer certaines affaires publiques et autres, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale ». L'article 3 du même texte dispose que « 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 ». En vertu de l'article 28 de la loi précitée, « La municipalité traite de manière autonome les affaires locales présentant un intérêt immédiat et collectif pour la population locale ».

38. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 3 de la Charte, il convient de noter que le système appliqué au Monténégro ne prévoit pas l'élection directe des maires. Les maires sont élus par vote majoritaire par les assemblées municipales. Rappelons toutefois que jusqu'en 2009, les maires étaient directement élus par les citoyens mais que cette disposition a été abrogée et qu'il revient désormais au conseil municipal de décider lequel de ses membres assumera la fonction de maire. D'aucuns estiment que cette mesure s'apparente à un retour à une forme de centralisation.

39. La loi relative à l'élection des conseillers et représentants municipaux comporte les dispositions applicables à l'élection directe des conseils municipaux. Dans la mesure où les dates des élections n'ont

pas été harmonisées, la tenue du scrutin n'a pas lieu le même jour partout au Monténégro. Ainsi, en mai 2014, 15 des 23 communes du pays ont procédé à l'élection de leur conseil municipal.

40. Tout comme pour la nomination du maire, un certain nombre d'autres fonctions administratives sont attribuées en fonction de décisions politiques. Par exemple, à l'issue du scrutin qui s'est tenu à Podgorica en mai 2014, il a fallu attendre jusqu'en octobre 2014 pour qu'un accord soit conclu au sujet du candidat retenu pour le poste de maire, ainsi que pour la sélection des candidats à toutes les autres fonctions attribuées par une décision prise à la majorité du conseil municipal.

41. Sur la question de la participation directe des citoyens et de la société civile, l'Union des municipalités du Monténégro a informé la délégation du Congrès qu'un ensemble de modèles prévoient un cadre juridique et institutionnel général pour la participation des citoyens à l'autonomie locale. Ce cadre crée les conditions favorables à la mise en place d'un environnement visant à renforcer le rôle et l'obligation de rendre des comptes des autorités locales, ainsi que des citoyens, des organisations non gouvernementales et de l'ensemble des autres principaux acteurs de l'autonomie locale. La participation des citoyens à la prise de décisions est également garantie par l'article 6 de la loi relative à l'autonomie locale qui énonce dans son alinéa 1 : « *Les citoyens participent à la prise de décisions qui concernent leurs besoins et leurs intérêts, directement et par le biais de représentants librement élus au sein des collectivités locales* ». Un certain nombre de représentants locaux, notamment le maire de la commune urbaine de Tuzi, ont indiqué aux représentants du Congrès qu'en matière d'affaires locales, la participation des citoyens était effective.

42. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 3 est globalement respecté par le Monténégro.

### 3.3.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

#### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.   |
| 2 | Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.  |
| 3 | L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. |
| 4 | Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.   |
| 5 | En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.   |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.   |

43. Le Monténégro n'est pas lié par les paragraphes 3 et 5 de l'article 4.

44. En ce qui concerne l'alinéa 1, la Constitution du Monténégro se limite à évoquer une première idée sur les attributions et compétences essentielles des communes. Elle énonce toutefois le principe de l'autonomie locale d'une manière qui ne laisse aucun doute sur le fait que le cadre législatif doit veiller à se conformer à la Charte.

45. Les principales compétences attribuées aux communes du Monténégro sont énoncées aux articles 32 et 33 de la loi relative à l'autonomie locale. L'article 8 de la même loi précise par ailleurs que « La commune exerce de manière autonome ses fonctions en matière d'autonomie locale et aucun acte du pouvoir central ne saurait refuser ni limiter l'exercice de ses droits, sauf dans les cas et les conditions prévus par la loi et conformément à la Constitution ». Afin de garantir que leur exercice soit plus efficace et plus économique, un certain nombre d'activités relevant des compétences du pouvoir central peuvent être déléguées par la législation à la commune. L'exercice de certaines activités qui incombent aux autorités nationales peut également être confié à la commune au moyen d'un acte réglementaire pris par le Gouvernement. La législation définit les conditions et modalités selon lesquelles ces activités peuvent être transférées ou confiées à la commune.

46. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 4 de la Charte, la loi relative à l'autonomie locale accorde le statut de personne morale aux communes, qui disposent par conséquent de leur propre réglementation et autres actes généraux. La commune s'acquitte par ailleurs des tâches qui lui ont été transférées dans le cadre de la loi ou confiées à la suite d'un acte réglementaire du Gouvernement. Elle peut en outre accomplir toute les autres activités qui présentent un intérêt pour la population locale et qui ne relèvent pas des compétences du pouvoir central ou d'autres instances et organisations. Il semble qu'il faille interpréter cette disposition dans un sens où le critère de départ des activités qui relèvent des compétences de l'autonomie locale est l'intérêt de la population locale. En l'absence d'une législation visant à transférer des compétences à d'autres autorités, les communes peuvent choisir de prendre en charge le service en question ou, à défaut, prendre une décision à ce sujet. Ce principe est réaffirmé par l'article 33(10), qui accorde aux communes le droit « d'exercer d'autres activités conformes aux besoins et aux intérêts de la population locale ». Malgré une conformité normative avec cette disposition, il semble que dans les faits, le problème du processus de décentralisation fiscale du Monténégro est étroitement lié à la définition précise des attributions ou des compétences communales, à savoir les compétences en matière d'éducation et de santé et la situation financière dans laquelle se trouvent les communes. Ce point sera développé dans l'examen de l'article 9 du présent rapport.

47. Pour ce qui est du paragraphe 3 de l'article 4 de la Charte, le Monténégro s'est abstenu de ratifier la disposition concernée. La Constitution énonce toutefois de manière indirecte le principe de subsidiarité. L'article 16(4) de la Constitution du Monténégro précise que le système de l'autonomie locale doit être réglé par la loi. Ainsi, et selon l'interprétation retenue par la Cour constitutionnelle dans sa réponse écrite à une demande dont elle avait été saisie par le Congrès, le Monténégro a accepté le principe de base de la Charte, selon lequel les autorités locales sont l'élément fondamental de tout système démocratique et les compétences publiques doivent en principe être exercées par les autorités qui sont au plus près des citoyens. En d'autres termes, la Cour constitutionnelle affirme que le législateur est tenu, lorsqu'il détermine quelles compétences publiques seront exercées au niveau local et au niveau national, de privilégier en premier lieu le niveau de gouvernance le plus proche des citoyens. Le principe de subsidiarité est également garanti par l'article 4, aliéna 2, de la loi relative à l'autonomie locale, selon lequel : « L'autonomie locale doit également être exercée au niveau de la collectivité locale afin de créer les conditions favorables à l'exercice le plus direct et le plus efficace qui soit des activités et de répondre aux besoins des citoyens ».

48. En ce qui concerne le paragraphe 4 de l'article 4 de de la Charte, les rapporteurs estiment que la législation part du principe que les compétences des collectivités locales sont pleines et entières. Cette disposition de la Charte est davantage précisée par l'article 36 de la loi relative à l'autonomie locale, selon lequel une commune « doit appliquer des méthodes et des conditions pour l'exercice de ses propres activités qui soient conformes aux possibilités, aux intérêts et aux besoins de la population locale ». En vertu de l'article 37 de cette même loi, « Lorsque le Gouvernement estime que l'exercice des activités qui relèvent de la compétence propre aux communes présentent un intérêt commun pour deux communes ou plus, il peut imposer aux communes en question l'exercice conjoint de ces activités ou décider que cet exercice relève de l'intérêt général et prévoir les conditions de sa mise en œuvre ». En règle générale, les dispositions précisent clairement les circonstances dans lesquelles les autorités nationales peuvent s'immiscer dans l'action des collectivités locales. Les rapporteurs estiment par conséquent que cette situation est conforme au paragraphe en question.

49. Le Monténégro n'a pas ratifié la disposition du paragraphe 5 de l'article 4 de la Charte, mais les rapporteurs souhaiteraient préciser qu'au cours de leur visite, aucune exigence motivée d'augmentation de compétences ou de compétences déléguées du pouvoir central aux collectivités locales ne leur a été adressée. Au contraire, leurs interlocuteurs semblaient généralement se satisfaire de l'actuelle portée des compétences de ces communes et des droits à l'autonomie locale qui y sont associés. Dans le même temps, les acteurs politiques nationaux semblent disposés à envisager une plus grande décentralisation. Il semble au moins qu'il n'y ait pas de ferme opposition à de nouveaux transferts de compétences aux communes, tant que les autorités locales respectives exerceront leurs activités avec efficacité et efficience.

50. Pour ce qui est du paragraphe 6 de l'article 4 de la Charte, la loi relative à l'autonomie locale impose au pouvoir central de consulter et d'associer les collectivités locales au processus d'adoption de documents juridiques, stratégiques et autres visant à définir le statut, les droits et les obligations des collectivités locales. Ainsi, l'article 13 de la loi relative à l'autonomie locale précise que lorsque des textes de lois et des textes réglementaires visant à définir le statut, les droits et les obligations des collectivités locales sont en cours d'élaboration, et tout particulièrement dans le cadre des activités qui sont réglementées par la présente loi, la commune est en droit d'exprimer son point de vue. En outre, l'article 122a impose aux organes de l'Etat, dans le cadre du processus d'élaboration des textes de loi et des autres textes réglementaires et documents

généraux qui règlent le statut, les droits et les obligations des collectivités locales, de communiquer à la commune, au plus tard dans les 15 jours à compter de leur dépôt, les projets de texte de lois, de textes réglementaires et autres documents, pour qu'elle puisse les examiner.

51. Les rapporteurs ont également été informés du fait que l'Accord sur la coopération entre l'Union des communes et le Gouvernement du Monténégro impose au pouvoir central et à ses organes de garantir la participation des représentants de l'Union des communes dans les groupes de travail ou organes qui élaborent les documents juridiques, réglementaires, stratégiques ou autres visant à régler le système d'autonomie locale et à définir ses droits et obligations. Bien que d'un point de vue juridique l'obligation faite au pouvoir central de consulter et d'associer les représentants de l'Union des communes soit globalement respectée, ce principe n'est pas pleinement appliqué dans la pratique ; le Gouvernement ne consulte en effet pas systématiquement les autorités locales. Les rapporteurs ont été informés du fait que l'Union des communes avait notifié par écrit cette situation au Gouvernement et lui avait demandé d'assurer la mise en œuvre de la législation dans le respect de l'obligation faite au pouvoir central de communiquer aux communes, pour consultation, l'intégralité des actes visant à définir le statut, les droits et les obligations des collectivités locales.

52. Les représentants de l'Union des communes ont précisé aux rapporteurs qu'ils étaient présents dans les instances gouvernementales les plus importantes (le Conseil pour l'amélioration de l'environnement professionnel et les réformes structurelles et réglementaires, l'Equipe de coordination de la réforme de l'autonomie locale, le Conseil national du développement durable, le Conseil de la privatisation, la Commission du système de péréquation, la Commission des concessions, etc.). Leur présence ne garantit pas pour autant leur consultation ou coopération sur l'ensemble des questions qui les concernent directement. En outre, afin d'améliorer la situation et d'accélérer le processus de réforme dans le domaine de l'autonomie locale, l'Union des communes a proposé de mettre en place une autorité nationale distincte, autre que le ministère de l'Intérieur, qui soit effectivement en charge des collectivités locales. Les activités de cette nouvelle institution porteraient principalement sur les questions relatives à l'autonomie locale au Monténégro. La nécessité d'une telle instance tient également à l'éventail bien trop large des attributions auxquelles doit faire face le ministère de l'Intérieur, qui n'est déjà pas souvent en mesure de traiter en détail l'ensemble des problèmes liés au fonctionnement des collectivités locales. A ce titre, au début de l'année 2014, l'Union des communes a présenté au Gouvernement et au ministère de l'Intérieur une initiative visant à la création d'un ministère distinct, en charge de l'Administration publique et de l'Autonomie locale. Aucun commentaire officiel sur cette initiative n'a été formulé jusqu'à présent.

53. En conclusion, les autorités nationales doivent accorder une attention particulière à l'article 4, paragraphe 2 de la Charte. Pour ce qui est de l'article 4, paragraphe 6, les collectivités locales doivent être consultées, autant que possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. Ceci fait principalement référence à l'application de ce principe dans la pratique, dès lors qu'un cadre et des mécanismes juridiques sont établis. Les rapporteurs considèrent que les paragraphes 3 et 5 de l'article 4 qui n'ont pas été ratifiés pourraient l'être, dans la mesure où ces dispositions sont de facto appliquées en pratique.

### 3.3.3 Article 5 : Protection des limites territoriales

#### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

54. L'article 21 de la loi relative à l'autonomie locale précise que le nom et les limites territoriales d'une commune sont fixés par la loi.

55. Au Monténégro, les communes représentent le seul échelon administratif local. Comme nous l'avons déjà indiqué, le pays compte 23 communes. Le Parlement monténégrin a adopté en novembre 2011 la loi relative à l'organisation territoriale du Monténégro<sup>11</sup>, qui fixe les conditions et la procédure applicables à toute initiative de modification territoriale. Par conséquent, toute modification des limites territoriales des collectivités locales doit être conforme à ce texte de loi. En 2013<sup>12</sup> et en 2014<sup>13</sup>, le texte en question a été

11. Journal officiel n° 54/11 du Monténégro.

12. Journal officiel n° 27/13 du Monténégro.

modifié par deux lois portant modification de la loi relative à l'organisation territoriale du Monténégro. Ces modifications ont ainsi permis à Petnjica et à Gusinje de se voir accorder le statut de communes. Les rapporteurs ont par ailleurs été informés du fait que les initiatives visant à conférer à Sutomore et à Petrovac ce même statut étaient en cours d'examen.

56. L'article 5 de la Charte est par conséquent respecté par le Monténégro.

### 3.3.4 Article 6 : Structures administratives

#### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. |
| 2 | Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.                               |

57. Le Monténégro a déclaré qu'il n'était pas lié par paragraphe 2 de l'article 6.

58. En effet, l'article 20 de la loi relative à l'autonomie locale prévoit qu'une commune doit être dotée de la personnalité morale. On peut en déduire que cette personne morale a la capacité de déterminer ses propres structures administratives internes, afin de les adapter aux besoins locaux et garantir une gestion efficace. L'article 34 de cette même loi précise également qu'il revient à la commune de mettre en place les organes de l'administration locale.

59. L'administration municipale se subdivise en deux branches, l'exécutif, dont le maire est la figure centrale, et le législatif, dont le parlement local, c'est-à-dire le conseil municipal, est l'institution essentielle. Le conseil municipal est un l'organe législatif qui adopte les textes réglementaires et les autres actes généraux d'une commune. Il fixe par ailleurs le taux d'imposition communal, les redevances et les droits perçus au titre des services publics qu'il assure. Les deux fonctions les plus importantes à l'échelon local sont le gestionnaire local et l'administrateur local; ce dernier est notamment chargé de gérer les principaux projets et les dépenses d'investissement. Les services de l'administration locale (secrétariats, offices, directions, bureaux, etc.) sont institués pour accomplir des tâches administratives. Le maire peut en outre décider de mettre en place des organismes chargés d'exécuter des tâches qui exigent une expertise spécifique et une compétence technique.

60. Il semble par conséquent que la législation permette aux communes de déterminer leurs propres structures administratives. Cependant, dans les faits, les capacités opérationnelles et la gestion au niveau local figurent toujours parmi les grands défis à relever, principalement en raison d'une décentralisation fiscale insuffisante, d'un manque de transparence et d'obligation de rendre des comptes, des capacités insuffisantes des ressources humaines, d'un manque de connaissances, de compétences et d'expérience pour assumer des tâches nouvelles et complexes, de capacités limitées d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de développement local et d'une incapacité à s'adapter rapidement aux besoins de la société moderne.

61. Les rapporteurs ont été informés d'un problème majeur auquel sont confrontées les communes : la sous-qualification ou les compétences insuffisantes des employés municipaux, qui ne sont pas en mesure d'assumer les attributions acquises déléguées aux communes dans le cadre du processus de décentralisation. Certains interlocuteurs ont en outre souligné que le coût élevé du financement du sureffectif des collectivités locales était l'une des causes de leurs difficultés financières. Selon le ministre des Finances, le nombre d'agents des collectivités locales ne cesse de croître. Ainsi, le nombre total des agents des autorités, entreprises publiques et institutions financées par les collectivités locales s'élevait fin 2013 à 11 304 personnes, contre 11 778 personnes fin 2014. A cet égard, les autorités nationales ont chargé l'Union des communes de mettre en place dans les collectivités locales un système fondé sur le mérite, qui constituerait la base d'un système d'évaluation, de récompense et de promotion en fonction des résultats obtenus et permettrait en outre de renforcer l'obligation de rendre des comptes. Pendant le processus de

consultation, les rapporteurs ont été informés par la délégation nationale du Monténégro que le gouvernement a accepté cette initiative et qu'elle est intégrée dans le projet de loi sur les modifications et amendements de la loi sur l'autonomie locale qui est dans la procédure d'adoption.

62. Les rapporteurs ont également été informés de l'adoption, par le Gouvernement du Monténégro le 15 janvier 2015, de la « Stratégie d'évolution professionnelle des fonctionnaires des collectivités locales et des agents publics nationaux du Monténégro pour la période 2015-2018 » et du « Plan d'action pour sa mise en œuvre ». Ce Plan d'action prévoit, d'une part, l'harmonisation de la réglementation et des décisions des communes relatives à l'organisation de l'autonomie locale et, d'autre part, l'élaboration d'un cadre stratégique visant à mettre en place d'ici au troisième trimestre 2015 un système équivalent et durable de développement des ressources humaines au niveau local. Les lignes directrices sur la création d'un système de postes fondé sur la loi portant modification de la loi relative à l'autonomie locale seront en outre soumises à la Commission européenne pour avis. Dans sa « Stratégie d'évolution professionnelle des fonctionnaires des collectivités locales et des agents publics nationaux du Monténégro pour la période 2015-2018 », le Gouvernement du Monténégro a examiné la situation dans les collectivités locales et a défini un plan d'évolution future. Le ministère mentionne l'article 6 de la Charte, ce qui peut s'interpréter comme l'expression de son engagement à s'y conformer, même si le Monténégro n'est pas lié par le paragraphe 2 de l'article 6.

63. Les dispositions de l'article 6, paragraphe 2, portent sur les conditions de travail satisfaisantes des agents des collectivités locales et préconisent un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence. A l'heure actuelle, le Monténégro offre bien peu de possibilités adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière. La loi portant modification de la loi relative à l'autonomie locale, actuellement en cours d'élaboration, pourrait y remédier grâce à son cadre juridique, qui s'appliquerait notamment à la gestion des compétences des ressources humaines, au recrutement du personnel spécialisé requis, à la planification des activités et à la formation. La mise en place d'un système de récompense et de promotion du personnel, qui repose sur le mérite et les résultats obtenus, dépendra en grande partie de l'adoption d'un cadre législatif approprié visant à réglementer le mode d'organisation des collectivités locales. L'Union des municipalités du Monténégro estime que cette réforme apportera de grandes améliorations dans ce domaine.

64. Les rapporteurs considèrent comme une avancée positive les dispositions du projet de loi portant modification de la loi relative à l'autonomie locale qui concernent l'élaboration de nouvelles solutions visant à mettre en place un système fondé sur le mérite et la récompense des agents municipaux soucieux d'offrir aux citoyens des services de qualité.

65. Ils expriment toutefois leur préoccupation quant aux défis considérables que posent les capacités opérationnelles et la gestion au niveau local. Ils estiment à cet égard que le développement et la rationalisation des capacités administratives locales devront être les prochaines priorités du Gouvernement du Monténégro.

### 3.3.5 Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

#### Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.  |
| 2 | Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. |
| 3 | Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.   |

66. Le Monténégro n'est pas lié par le paragraphe 2 de l'article 7.

67. Le maire et l'adjoint au maire d'une commune, ainsi que le président du conseil municipal et l'administrateur en chef, sont des hauts responsables locaux. Le personnel de l'administration locale jouit du statut de fonctionnaire et d'agent<sup>14</sup>. La législation qui règle le statut des hauts responsables, fonctionnaires et agents de l'Etat est également applicable au statut juridique des hauts responsables, fonctionnaires et

14. Article 88(1) de la loi relative à l'autonomie locale.

agents locaux, sauf disposition contraire prévue par la législation. Une disposition relative aux conflits d'intérêt figure par ailleurs à l'article 91 de la loi relative à l'autonomie locale.

68. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 7, l'Union des communes a précisé aux rapporteurs qu'il revenait aux conseils municipaux de fixer, dans leur règlement intérieur, le montant de la rémunération versée aux élus et aux hauts responsables. La réglementation de la commune et les décisions prises par le conseil municipal prévoient le droit de rémunérer les conseillers municipaux entre 120 à 200 EUR par mois. L'Union des communes a confirmé que ce droit était effectivement respecté. Indépendamment de ce point, la délégation du Congrès n'a eu écho d'aucune plainte au sujet d'une rémunération insuffisante des maires et autres hauts représentants des communes.

69. Les rapporteurs estiment que la situation au Monténégro est conforme aux dispositions de l'article 7. Ils considèrent par ailleurs que l'article 7, paragraphe 2 devrait être ratifié, dans la mesure où il est dans les faits déjà appliqué.

### 3.3.6 Article 8 : Contrôle administratif

#### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.   |
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.   |

70. Le Monténégro n'est pas lié par les paragraphes 2 et 3 de l'article 8.

71. Le cadre juridique régissant l'audit des états financiers des organes des collectivités locales est défini principalement par la Constitution du Monténégro et la loi sur la Cour des comptes. L'audit des états financiers des organes des collectivités locales se conforme également aux dispositions des textes suivants : la loi sur le budget, la loi sur le financement de l'autonomie locale, la loi sur l'autonomie locale, le règlement relatif à la nomenclature des comptes concernant le budget, les fonds extrabudgétaires et les budgets municipaux, l'instruction relative à la méthodologie de contrôle des finances et de la régularité, les normes internationales de comptabilité et les normes internationales des institutions supérieures de contrôle, etc.

72. L'audit des états financiers des organes des collectivités locales porte sur : la phase de contrôle préparatoire (planification et adoption du budget des organes des collectivités locales), l'exécution du budget (contrôle de l'état financier définitif) et la conformité aux lois et textes juridiques internes des organes des collectivités locales. C'est la Cour des comptes qui se charge de vérifier les états financiers définitifs des organes des collectivités locales et de contrôler la conformité (des activités des organes des collectivités locales avec la loi et les textes juridiques internes).

73. Il existe deux formes de contrôle : un contrôle administratif externe et un contrôle (administratif) hiérarchique. L'article 55 de la loi sur le financement de l'autonomie locale définit la structure de l'état budgétaire final de la commune. Outre la structure fondamentale, ce document contient un rapport d'audit externe sur les rapports financiers, effectué par un cabinet d'audit privé.

74. C'est le maire qui élabore et soumet la proposition d'état budgétaire final au conseil municipal au plus tard à la fin du mois de mai de l'exercice en cours. Les états financiers définitifs sont transmis au ministère des Finances dans les 30 jours suivant leur adoption. En outre, les comptes de profits et pertes des entreprises et institutions publiques, l'état des réserves permanentes et le solde des immobilisations en date du 31 décembre de l'exercice budgétaire sont également soumis au conseil municipal. Celui-ci contrôle l'exécution du budget et l'utilisation appropriée des ressources affectées à des fins spécifiques au titre du budget, tel que l'établit le Statut. Le maire supervise la gestion financière, matérielle et comptable des utilisateurs du budget concernant la finalité, l'étendue et la dynamique de l'utilisation des ressources, conformément au Statut. L'organe compétent de l'administration locale se charge de la supervision administrative de la mise en œuvre de la loi sur le financement de l'autonomie locale.

75. La Cour des comptes a informé les rapporteurs des contrôles effectués concernant les communes de Nikšić, Danilovgrad, Ulcinj, Kolašin, Rožaje, Herceg Novi, Tivat, Kotor, Plav, Bar, Bijelo Polje, Plužine, Mojkovac et Cetinje. Les principales irrégularités mises au jour par l'audit des organes des collectivités locales se rapportent aux domaines suivants :

- a. Incohérences juridiques :
  - contrôle et audit internes des communes – aucune procédure n'est prévue ou les procédures prévues ne sont pas mises en œuvre ;
  - patrimoine – la gestion des biens publics (registres et gestion) n'est pas appropriée du fait d'un manque d'harmonisation avec le cadastre<sup>15</sup> et très souvent, la valeur des biens est sous-estimée.
  - documentation – elle est insuffisante et incomplète. Certaines lois font défaut au niveau de la commune. Plusieurs communes n'ont demandé aucune approbation du gouvernement pour effectuer des emprunts, conformément à la loi sur le budget ;
  - marchés publics – dans le cas de plusieurs entités examinées, les procédures ne respectent pas les dispositions légales.
  
- b. Aspects financiers :
  - le grand livre n'inclut pas les données relatives aux modifications intervenues au niveau de l'actif, du passif et des fonds propres ;
  - registres des dépenses incorrects fondés sur une documentation incomplète ;
  - le passif est enregistré non pas au moment où il est contracté mais au moment où il est payé ;
  - actifs non financiers – registres incomplets, incompatibilité avec le cadastre ;
  - actifs financiers assortis d'une échéance longue – l'action n'apparaît pas dans les fonds propres des entreprises publiques ;
  - livres auxiliaires – aucun livre de la sorte n'est tenu pour l'actif ; la valeur actuelle exprimée est irréaliste ;
  - emprunts – les ajustements nécessaires ne sont pas effectués.
  
- c. Prévision et planification irréalistes :
  - la collecte des sources de revenu propres n'est pas effectuée dans son intégralité – impôts et taxes, droits et redevances à l'échelle locale ;
  - la coopération entre les administrations locales et les organes de l'Etat n'est pas suffisante : les liens entre les administrations locales et l'administration fiscale/foncière centrale ne sont pas suffisamment étroits ;
  - le processus de planification et d'adoption du budget et du compte budgétaire définitif ne se déroule pas toujours en temps utile ou dans les délais prescrits ;
  - aucun plan d'investissement à long terme n'est dressé – c'est pourtant la base d'une planification adéquate du budget d'investissement annuel.

76. L'article 124 de la loi sur l'autonomie locale, relatif au contrôle, confère au gouvernement le rôle d'intervenir dans les décisions des collectivités locales en cas de manquement à leurs obligations légales, c'est-à-dire le droit de suspendre l'exécution d'une réglementation ou d'un acte général adopté(e) par le conseil municipal ou le maire si le gouvernement estime qu'une telle réglementation ou un tel acte est incompatible avec la Constitution ou restreint les libertés, droits et devoirs des citoyens énoncés dans la Constitution ou la législation. Les articles 125 et 126 de la loi précitée précisent que ce contrôle peut intervenir lorsque le conseil municipal ne s'acquitte pas de ses fonctions dans le respect du droit et lorsque le maire ne respecte pas l'obligation de convoquer des élections.

77. Les rapporteurs ont été informés que la Cour des comptes et les entités contrôlées (par exemple les organes des collectivités locales) entretiennent une bonne communication. Le processus commence avec l'adoption de la décision d'effectuer l'audit et l'envoi des avis correspondants. Le rapport d'audit préliminaire des états financiers est soumis à l'entité contrôlée, pour observations et suggestions. A la réception de l'opinion de l'entité concernée, la Cour des comptes peut décider de rencontrer les représentants de l'entité pour clarifier certains points litigieux. Sa réponse écrite comprend : les suggestions et propositions formulées par l'entité qu'elle approuve et les raisons pour lesquelles d'autres propositions ont été rejetées. Le projet de rapport d'audit final tient compte de l'opinion de l'entité contrôlée.

78. De l'avis de certains interlocuteurs, certaines procédures conduisent à un contrôle administratif trop pesant pour les communes, à l'instar du droit de gérer ses propres biens. D'un côté, la Constitution garantit

---

15. Registre foncier à des fins fiscales.

ce droit, mais de l'autre, la loi sur les biens de l'Etat lui porte atteinte, puisque les communes doivent obtenir l'approbation des autorités de l'Etat pour pouvoir vendre des biens communaux. Le fait que les communes ne peuvent pas contracter de prêts sans l'approbation de l'Etat est un autre exemple.

79. D'après les rapporteurs, le système d'audit des communes au Monténégro suit une procédure bien établie à laquelle les collectivités locales sont associées. Ils estiment par conséquent que le Monténégro respecte l'article 8, paragraphe 1, de la Charte et que les paragraphes 2 et 3 du même article, qui n'ont pas été ratifiés, devraient l'être puisqu'ils semblent *de facto* être respectés.

### 3.3.7 Article 9 : Ressources financières

#### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

80. D'après l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution du Monténégro, les communes sont financées à partir de leurs ressources propres et par l'Etat, et elles disposent de leurs propres biens et de leur propre budget.

81. La commune tire ses ressources : de ses propres recettes, des revenus transférés conformément à la loi, des revenus provenant du fonds de péréquation et du budget de l'Etat. D'après l'article 5 de la loi sur le financement de l'autonomie locale (entrée en vigueur en 2011), les sources de revenus propres des communes sont les suivantes : taxe immobilière, surtaxe sur l'impôt sur les revenus, taxes administratives locales, taxes communales, droits d'utilisation des équipements publics, droits d'utilisation des voies municipales, redevances pour la protection et l'amélioration de l'environnement, recettes de la vente et de la location de biens communaux, revenus du capital, produit des amendes découlant de la commission d'infractions mineures et gains confisqués dans le cadre de ces procédures, droits d'exploitation pour la conduite d'activités communales, revenus tirés des activités des institutions, organismes et services municipaux et recettes des subventions et aides. L'article cite également d'autres lois qui peuvent définir des sources de revenus supplémentaires.

82. La commune est dotée de son propre budget. Le budget municipal est adopté pour un exercice courant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre d'une année calendaire. Le budget municipal comprend toutes les recettes qui appartiennent à la commune et toutes les dépenses relevant de ses domaines de compétence. Il présente les recettes et les dépenses par source et par catégorie fonctionnelle et économique.

83. Le processus de décentralisation fiscale au Monténégro est étroitement lié à la définition précise des tâches ou compétences attribuées aux communes conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9. La loi sur l'autonomie locale dispose que les communes sont responsables notamment de l'adoption des plans et programmes de développement, des plans d'aménagement du territoire, urbains et autres, des plans

d'investissement pluriannuels, des budgets, de l'organisation et du contrôle de la fourniture et du développement des services publics, de l'entretien et de la protection des routes locales et non classées, ainsi que de la gestion, de la cession et de la protection de son patrimoine, etc. Actuellement, les collectivités locales au Monténégro n'ont aucune compétence en matière d'éducation ou de santé, même si la loi sur l'autonomie locale prévoit qu'elles contribuent, en fonction de leurs capacités, à la création des conditions nécessaires à la mise en place et à l'amélioration des services suivants : soins de santé, éducation, protection sociale et de l'enfance, emploi et d'autres domaines d'intérêt pour la population locale, et exercent les droits et obligations y relatifs en tant que fondatrices des institutions établies dans ces domaines. Si la loi susmentionnée concerne uniquement les soins de santé primaires, le projet de loi sur la santé introduit des obligations municipales pour les soins de santé secondaires et tertiaires également, sans toutefois indiquer sur quelles ressources de tels services seront financés. Par ailleurs, la loi sur l'aide médicale d'urgence prévoit que les collectivités locales utilisent leurs propres ressources pour financer le fonctionnement des sous-unités d'aide d'urgence temporaire, et notamment le recrutement de personnel supplémentaire, dans les zones où le nombre d'usagers des services de santé est accru du fait du transport et de l'hébergement de touristes. Il s'agit là d'une délégation de compétence de l'Etat aux collectivités locales, c'est-à-dire d'une « décentralisation des affaires », qui devrait être financée par un dispositif de décentralisation financière approprié nécessitant de nouvelles sources de revenus pour assurer ces nouvelles activités. Dans la situation financière actuelle des communes, qui se caractérise par des ressources déjà limitées pour la mise en œuvre des activités qui leur incombent en vertu des réglementations applicables, il est peu probable que les communes soient en mesure d'assurer d'autres activités, comme le propose la loi précitée, à moins que de nouvelles sources de financement soient prévues.

84. D'autres actes, de nature administrative principalement (émission d'approbations, tenue de registres, etc.) ont également été transférés aux collectivités locales (par le biais de règlements) sans toutefois prévoir de sources de financement supplémentaires (alors qu'il faudra recruter du personnel supplémentaire). C'est le cas notamment de la loi sur le rafting, de la loi sur l'alcool et les liqueurs, de la loi sur le vin, etc.

85. Parfois, le transfert de responsabilité s'accompagne d'un transfert de moyens financiers. Ainsi, sur une période de sept ans (2008-2014), la capitale a été chargée par décret d'inspecter le contrôle de l'aménagement du territoire (c'est-à-dire, d'empêcher toute construction illégale) et, à ce titre, des fonds du budget de l'Etat ont été transférés au budget de la capitale pour prendre en compte les salaires des inspecteurs recrutés à cette fin.

86. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 9, les rapporteurs ont pu observer, au cours de presque toutes les consultations, que la majorité des communes se trouve dans une situation financière difficile, caractérisée par un fort endettement et des dettes impayées, ce qui leur cause de nombreux problèmes pour fonctionner et remplir leurs obligations légales. La crise économique et financière, les modifications apportées à la législation qui régit le système de financement des collectivités locales et un niveau élevé de dépenses publiques à l'échelle locale sont les principales raisons qui ont conduit à cette situation, en particulier après le boom de l'investissement au Monténégro.

87. La suppression des droits d'utilisation des terrains constructibles (au 1<sup>er</sup> janvier 2009) est la mesure qui a eu les conséquences les plus négatives sur les recettes des collectivités locales. L'Union des municipalités du Monténégro a informé la délégation que dans l'ensemble, les recettes tirées de ces droits par les communes en 2008 s'élevaient à 29 013 631 €. En conséquence, les recettes calculées sur cette base pour la période 2009-2014 s'élèveraient à quelque 174 millions d'euros. Etant donné que la dette totale des collectivités locales fin 2014 atteignait 166,94 millions d'euros<sup>16</sup>, les conséquences négatives de la suppression de ces droits sont évidentes, ainsi que son influence nuisible sur la stabilité des finances locales.

88. La loi sur les droits d'utilisation des services publics (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008) a supprimé ces droits pour l'exploitation d'installations de transport d'électricité, l'utilisation d'installations de télécommunication et l'installation d'émetteurs-récepteurs télé/radio, c'est-à-dire qu'elle a supprimé ces droits pour les entités les plus rentables. L'Union des communes du Monténégro tient à attirer l'attention sur le fait que, avant ces changements, les collectivités locales en tiraient les revenus suivants : 9 309 775 € (en 2007), 6 079 575 € (en 2008), alors qu'en 2009 ce montant s'élevait à seulement 3 638 497 €. Les

---

16. Informations fournies par l'Union des communes du Monténégro, notamment dans son document intitulé « Financement des collectivités locales : évaluation de la situation ».

modifications législatives ont privé les communes d'au moins 3 millions d'euros de revenus par an depuis 2008, soit 21 millions d'euros au total pour les sept ans allant jusqu'à 2014.

89. En outre, la loi sur le financement de l'autonomie locale a supprimé les taxes : à la consommation, sur l'enregistrement des dénominations sociales et sur les jeux de hasard et de divertissement (loteries), qui généraient environ 5,5 millions d'euros en faveur des communes en 2010, ce qui représente un manque à gagner de quelque 22 millions au total pour les communes sur quatre ans. Par ailleurs, en 2011, la redevance pour l'utilisation de véhicules et de remorques motorisés (écotaxe) a été elle aussi supprimée par le Décret sur les modifications et amendements du Décret relatif au montant, à la méthode de calcul et au paiement de la taxe contre la pollution de l'environnement, alors qu'elle était définie dans la loi sur le financement de l'autonomie locale comme un revenu transféré aux communes et qu'elle avait rapporté 926 831,40 € en 2011.

90. La modification de la loi sur les routes a également diminué les recettes des collectivités locales en obligeant les collectivités à solliciter l'approbation du gouvernement pour fixer le montant des droits d'utilisation des voies municipales. Cette taxe générait 6 214 159 € en faveur des collectivités locales en 2009, contre 2 765 753 € en 2010 et jusqu'à 2014, avec de légères variations. Le manque à gagner pour la période allant jusqu'à 2014 a été chiffré à environ 17,5 millions d'euros. En tout état de cause, les revenus tirés de cette taxe par les communes sont totalement insuffisants pour assurer l'entretien et la protection des routes, alors que c'est sa finalité principale.

91. Il importe de souligner que la loi sur le financement de l'autonomie locale, dont les dernières modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, accorde aux communes un pourcentage plus élevé de revenu transféré ainsi qu'une part plus élevée de fonds provenant du fonds de péréquation. D'autre part, la loi relative à l'impôt sur les biens immobiliers, dont les dernières modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 également, fixe un taux plus élevé pour cette taxe et prévoit une assise fiscale plus large. Entretemps, le 17 février 2015, le Parlement du Monténégro a adopté la loi sur les modifications et amendements de la loi relative à l'impôt sur les biens immobiliers, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

92. Les collectivités locales ont augmenté leurs recettes dans la période 2011-2014, par rapport à 2010, dans les domaines suivants (les montants sont approximatifs) : impôt sur les biens immobiliers (32,5 millions d'euros) ; impôt sur le revenu (8,82 millions d'euros) (il faut noter que la loi sur l'impôt sur le revenu – dit « impôt de crise », introduite en 2013, a incontestablement joué un rôle dans l'élargissement de l'assise fiscale sur laquelle repose le calcul de cet impôt) ; impôt sur la vente de biens immobiliers (8,5 millions d'euros) ; droits de concession (12,72 millions d'euros) et fonds provenant du fonds de péréquation (24,38 millions d'euros), soit un montant total d'environ 87 millions d'euros, ce qui est loin d'être suffisant pour compenser la perte de revenus enregistrée dans la période précédente<sup>17</sup>.

93. L'évolution des recettes totales des collectivités locales parle d'elle-même : 347 848 909 € en 2008, 238 010 575 € en 2010, 227 350 223 € en 2013 et 230 256 314,61 euros en 2014<sup>18</sup>.

94. Il est donc évident que les communes n'ont pas disposé des fonds suffisants pour mener à bien les projets entrepris et assurer leurs fonctions, par ailleurs plus nombreuses. Elles ont compensé cette perte de recettes par la vente de terrains et la souscription de crédits coûteux, ce qui a rapidement entraîné un endettement substantiel et un montant élevé d'impayés (119,19 millions d'euros au total fin 2014, 116,80 millions d'euros en 2013, 109,81 millions d'euros en 2012 et 98,53 millions d'euros en 2011). L'endettement total des collectivités locales a également affiché une tendance à la hausse, avec 166,94 millions d'euros en 2014 (et un pic en 2013, à 170,54 millions d'euros).

95. Les autorités centrales ont reconnu que se posait un problème d'équilibre des budgets municipaux et ont pris un certain nombre de mesures pour y remédier. Ces mesures comprennent, entre autres, la reprogrammation de la dette fiscale et la prestation des garanties de l'Etat pour le refinancement des zones concernées. En outre, le Gouvernement a informé la délégation du Congrès de ses efforts réalisés conjointement avec l'Union des municipalités dans la préparation d'une analyse de la viabilité des finances publiques locales, en évaluant en particulier l'adéquation des ressources financières disponibles à la lumière des compétences des municipalités. Dans ce contexte, l'Union des municipalités du Monténégro a lancé plusieurs activités visant à améliorer notablement les finances publiques locales. A cet égard, le conseil d'administration de l'Union des communes a adopté des propositions de mesures pour surmonter la situation

---

17. Données fournies par l'Union des communes du Monténégro.

18. Données fournies par l'Union des communes du Monténégro.

financière difficile dans laquelle se trouvent les collectivités locales, propositions qui ont été envoyées à toutes les autorités nationales compétentes et dont la mise en œuvre a commencé. Les mesures concernent trois domaines : la rationalisation des coûts de fonctionnement, l'amélioration du cadre juridique et le refinancement de la dette et des engagements non soldés.

**96. Rationalisation des coûts de fonctionnement :** D'après les conclusions du gouvernement, les organes des collectivités locales doivent contribuer de manière substantielle à la stabilisation des finances publiques locales, en accroissant l'efficacité de leurs interventions, et à la rationalisation des coûts de fonctionnement. Les mesures suivantes sont donc prioritaires à l'échelon local : mettre en place une organisation optimale et fonctionnelle des autorités municipales et des services publics aux fins de rationaliser les coûts ; adopter des règlements municipaux visant à mettre en application toutes les dispositions légales relatives aux revenus propres des collectivités locales ; prendre toutes les mesures définies par la loi aux fins de la collecte efficace des recettes publiques locales ; élaborer un plan d'optimisation des effectifs des collectivités locales, conformément aux obligations définies dans le plan de réorganisation interne de la fonction publique adopté par le gouvernement du Monténégro en juillet 2013, qui envisage une réduction de 10 % des agents employés par les communes d'ici fin 2016.

**97. Amélioration du cadre juridique :** D'après les conclusions du conseil d'administration de l'Union des communes, la viabilité et la stabilisation des finances publiques à l'échelon local exigent une amélioration du cadre juridique régissant le système de financement des collectivités locales. A cet égard, le Parlement du Monténégro a adopté la loi sur les modifications et amendements de la loi relative à l'impôt sur les biens immobiliers à sa session du 17 février 2015, améliorant de ce fait notablement les dispositions individuelles de réglementation du système d'établissement et de collecte de cet impôt en tant que source principale de revenu des collectivités locales. La loi sur les modifications et amendements de la loi sur le financement de l'autonomie locale est en cours d'élaboration, conformément au programme de travail du gouvernement pour le deuxième trimestre 2015, et c'est l'occasion d'améliorer et de renforcer le système de finances des communes.

98. En ce qui concerne la loi sur le financement de l'autonomie locale, l'Union des communes a soumis, par le biais de sa commission compétente et des membres du groupe de travail mixte, plusieurs propositions et suggestions visant à définir un modèle de compensation des recettes perdues par les collectivités locales à la suite des nombreuses modifications de la loi. Il est ainsi proposé de transférer un pourcentage de revenu plus élevé aux communes, de revoir les dispositions individuelles dont la mise en œuvre concrète a mis au jour des insuffisances, d'adopter les réglementations nécessaires pour introduire certaines sources de revenus pour les collectivités locales (redevance pour la protection et l'amélioration de l'environnement, taxe sur les terres agricoles en friche), de régler les questions relatives à l'accès au fonds de péréquation pour les nouvelles communes qui n'ont pas encore de marge de manœuvre budgétaire suffisante, etc.

99. L'Union des communes a également présenté une initiative d'urgence au parlement pour examen lors de sa session de 2015, proposant l'adoption d'une loi sur les affaires communales et d'une loi sur la légalisation des structures construites illégalement, présentées comme essentielles pour le fonctionnement et les finances des collectivités locales.

**100. Refinancement de la dette et des engagements non soldés :** Afin d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques à l'échelon local, il est particulièrement important de créer un modèle durable du refinancement de la dette et des engagements des organes des collectivités locales contractées à l'égard des institutions financières, d'autres fournisseurs, d'employés, etc., et de financer un programme de sensibilisation afin d'optimiser les effectifs au niveau local. D'après les informations fournies par les organes des collectivités locales au ministère des Finances, le montant total des impayés des communes s'élevait, fin 2014, à 119,19 millions d'euros, tandis que la dette consolidée des communes ce même jour s'élevait à 166,94 millions d'euros. Ces montants montrent une tendance à la hausse par rapport aux années précédentes, et des mesures d'urgence sont nécessaires pour réduire les dépenses liées au service des dettes, c'est-à-dire pour restructurer les dettes contractées du fait de taux d'intérêt élevés et de durées de remboursement courtes. Par conséquent, le règlement de ce passif est possible uniquement si des conditions plus favorables sont négociées avec les banques, avec des taux d'intérêt inférieurs et une durée plus longue (10 à 15 ans).

101. Le gouvernement du Monténégro a adopté, à sa session du 26 mars 2015, le rapport sur l'état de la dette et des engagements non soldés des collectivités locales, daté du 31 décembre 2014, et conclu que le refinancement de la dette et des engagements non soldés lié aux dépenses d'investissement des communes bénéficiaires du fonds de péréquation devait être géré de sorte que les communes bénéficiaires

signent un accord de cession avec le ministère des Finances et le créancier, en vertu duquel les fonds seront utilisés pour rembourser les engagements et crédits refinancés.

102. Le gouvernement a également chargé le fonds d'investissement et de développement du Monténégro d'apporter des fonds, ou une garantie, aux organes des collectivités locales pour leur permettre de négocier des conditions favorables pour la restructuration de leurs dettes.

103. L'assise financière de la plupart des organes des collectivités locales étant insuffisante, le gouvernement du Monténégro a proposé, à sa session du 30 avril 2015 et sur proposition du conseil d'administration de l'Union des communes, que les autorités compétentes des collectivités locales qui prévoient une restructuration de leurs dettes prenne la décision d'autoriser le ministère des Finances à utiliser leur part de revenus du fonds de péréquation, en gardant à l'esprit la nature de ces revenus, afin de fournir un instrument stable et sûr de financement des collectivités locales.

104. Le gouvernement a en outre autorisé le ministère des Finances à élaborer des accords de cession avec les collectivités locales et le fonds d'investissement et de développement du Monténégro, ou avec d'autres institutions financières, en vue d'autoriser le ministère des Finances à utiliser les fonds du fonds de péréquation pour régler le passif des communes découlant de crédits contractés pour restructurer leurs dettes.

105. La plupart des organes des collectivités locales ont déjà pris les décisions nécessaires à cette fin et entrepris de négocier des crédits avec les institutions financières aux conditions les plus favorables possible, aux termes desquelles les dettes contractées à l'égard des banques et d'autres fournisseurs seront restructurées.

106. En vertu du paragraphe 4 de l'article 9, les « systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ». L'article 5 de la loi sur le financement de l'autonomie locale énumère les différentes sources de revenus municipaux. L'assise fiscale est assurément diversifiée : les communes perçoivent 12 % de l'impôt sur le revenu, 80 % de l'impôt sur la vente de biens immobiliers collecté sur leur territoire, ainsi que 70 % des droits d'exploitation et taxes pour l'utilisation des ressources situées sur la commune. Certes, ces différentes sources de revenus ne peuvent pas apporter une protection complète, en particulier lorsque la croissance économique est faible, voire négative. Néanmoins, la situation semble conférer aux communes un rôle à jouer dans la dynamique globale du développement économique.

107. En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article 9, la loi sur le financement de l'autonomie locale prévoit que la péréquation financière ou la péréquation du financement des communes se fasse par le biais du fonds de péréquation, une source de revenus particulièrement importante pour les communes du nord du Monténégro, où ces fonds représentent jusqu'à 60 % de leur budget.

108. La loi sur le financement de l'autonomie locale établit le fonds de péréquation en fonction de la capacité fiscale par habitant. Or, la baisse rapide du nombre d'habitants dans les communes du nord du pays ne reflète pas le niveau réel de développement de ces communes ; aussi, étant donné que le calcul de la capacité fiscale par habitant s'appuie sur le dernier recensement de 2011, il convient de résoudre ce problème par voie juridique.

109. Si les critères utilisés pour répartir les fonds du fonds de péréquation peuvent être qualifiés de corrects, la modification des solutions juridiques devrait faire en sorte d'attribuer une part plus élevée des revenus disponibles au titre de ce fonds, soit par la mise en place d'un nouveau revenu, soit par l'augmentation du pourcentage d'allocation des recettes existantes. Par conséquent, on peut conclure que le Monténégro a adopté un système cohérent pour se conformer à l'exigence de l'article 9, paragraphe 5, de la Charte.

110. Conformément à l'article 4, paragraphe 6, la procédure de consultation, telle qu'exigée par le paragraphe 6 de l'article 9, doit préciser la répartition des ressources affectées aux collectivités locales. A cet égard, les collectivités locales au Monténégro doivent être « consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées ». En effet, les problèmes de consultation identifiés dans l'analyse de l'article 4, paragraphe 6 concernent également l'allocation des ressources aux municipalités. En d'autres termes, les écarts existants entre le cadre juridique et la pratique des procédures de consultation au Monténégro se posent aussi en matière de ressources financières, tel

que prévu à l'article 9, paragraphe 6. Les rapporteurs ont pu ainsi déduire des informations qui leur ont été adressées par l'Union des municipalités du Monténégro<sup>19</sup> auprès du Congrès que malgré l'existence d'un cadre juridique prévoyant un mécanisme de consultation couvrant l'allocation des ressources, ce principe n'est pas pleinement appliqué en pratique- le gouvernement ne consultant pas suffisamment les autorités locales lorsqu'il s'agit de l'allocation des ressources redistribuées. En référence aux conclusions émises sous l'article 4, paragraphe 6, il convient de rappeler que la seule présence des représentants des autorités locales dans un organe consultatif ne permet pas de conclure automatiquement à une conformité avec le principe de consultation consacré dans l'article 9, paragraphe 6. Par conséquent, les rapporteurs ne sont pas d'avis que la situation actuelle soit conforme aux exigences de l'article 9, paragraphe 6.

111. En ce qui concerne le paragraphe 7 de l'article 9, la disposition n'interdit pas de manière générale les fonds dédiés à des projets particuliers. Au contraire, on ne saurait considérer que la Charte a pour objectif d'interdire toute aide des gouvernements nationaux pour des projets spécifiques menés à l'échelle locale. Les subventions accordées ne remettent pas en cause la notion fondamentale de processus décisionnel indépendant au niveau des collectivités locales en ce qui concerne leurs propres affaires. Pour ce qui est des subventions dédiées, la loi sur le financement de l'autonomie locale régit le droit, pour les collectivités locales, de recevoir des aides conditionnelles de la part du gouvernement central pour le financement ou le cofinancement de projets d'investissement d'intérêt spécial pour une ou plusieurs communes. Le montant de cette aide ne peut dépasser 50 % des fonds nécessaires à l'ensemble du projet d'investissement<sup>20</sup>. La loi vise expressément à s'assurer que cette aide conditionnelle soit distincte des fonds dont dispose la commune. Cette disposition montre que les subventions dédiées constituent une exception pour des projets spécifiques qui ne remet pas en cause l'indépendance budgétaire. Par conséquent, il n'y a aucune raison de suggérer que la conformité avec la disposition du paragraphe 7 est compromise.

112. L'accès au marché des capitaux (article 9, paragraphe 8) semble être une option réaliste pour les communes monténégrines. Elles ont le droit d'émettre des titres et de contracter des prêts, notamment des prêts assortis d'une échéance de principe inférieure à une année pour disposer de liquidités sur le court terme. Les prêts à long terme sont autorisés pour les projets d'infrastructure ou pour l'acquisition d'immobilisations, mais pas pour financer les dépenses en cours. Il semble donc qu'au Monténégro, les communes n'aient pas de problème pour accéder au marché de l'emprunt.

113. Par conséquent, les rapporteurs estiment que la situation n'est que partiellement conforme à l'article 9, notamment en ce qui concerne les paragraphes 4, 5, 7 et 8 de l'article 9. Les paragraphes 1, 2, 3 et 6 de l'article 9 méritent une attention particulière. De plus, une amélioration du cadre juridique est nécessaire et l'ensemble des projets législatifs déjà soumis par les collectivités locales aux autorités centrales est concerné.

### 3.3.8 Article 10 : Droit d'association

#### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.                         |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

114. La coopération entre les communes au Monténégro est réglementée par la loi sur l'autonomie locale et la Stratégie de développement de la coopération intercommunale au Monténégro pour la période 2011-2015, ainsi que son plan de mise en œuvre pour 2014-2015.

115. Le Monténégro a adopté un cadre juridique et institutionnel de la coopération entre les communes, harmonisé avec la Charte européenne de l'autonomie locale. L'expérience en la matière a mis au jour la complexité des problèmes hérités du passé, avec une nécessité de définir un nouveau concept de développement régional et de coopération intercommunale. De nouveaux cadres institutionnels sont désormais en place, ainsi qu'un nouveau système de mécanismes réglementaires. La politique

19. Voir document fourni par l'Union des municipalités du Monténégro, 9 juin 2015.

20. Article 38, paragraphe 1, de la loi sur le financement de l'autonomie locale.

réglementaire vise principalement à réduire les disparités entre les collectivités locales et à développer une infrastructure institutionnelle et intercommunale. La Stratégie de réforme de l'administration publique au Monténégro pour la période 2011-2016 (« AURUM »), envisage, entre autres axes d'activités futures, le renforcement de la coopération intercommunale et de la coopération avec les services et les organismes publics.

116. L'article 127 de la loi sur l'autonomie locale reconnaît expressément le droit, pour les communes, de coopérer librement et de mettre en commun leurs ressources pour mener à bien des tâches d'intérêt commun et aux fins de répondre aux besoins de la population locale. Les communes peuvent créer une entité légale « communauté » pour gérer certaines affaires en leur nom. L'article 131, paragraphe 1, précise qu'il s'agit des affaires liées à l'administration et aux services publics. L'objectif énoncé dans la loi consiste à s'acquitter de ces tâches conjointement et d'une manière plus économique et efficiente. L'accord menant à la création d'une « communauté » doit être adopté par les conseils municipaux respectifs. La communauté de communes peut employer du personnel.

117. Les articles 131 à 137 de la loi mentionnée ci-dessus portent sur la création d'associations intercommunales permettant aux communes de s'acquitter conjointement de certaines tâches administratives ou de fournir certains services publics d'une manière plus économique et efficiente. En vertu de l'article 133, le rôle du gouvernement central en matière de coopération intercommunale consiste à approuver les réglementations relatives à la création de la communauté de communes ou à la cessation des activités de ladite communauté.

118. Ainsi, le gouvernement, en vertu de l'article 133 de la loi sur l'autonomie locale, doit donner son accord concernant les actes de création de la communauté de communes ou de cessation des activités de ladite communauté, en application de l'article 131 de la loi sur l'autonomie locale (article 133). La loi ne semble pas préciser les conditions dans lesquelles le gouvernement est tenu de donner son accord et les circonstances dans lesquelles cet accord pourrait être rejeté. Si ce rejet peut uniquement se fonder sur des questions de légalité – ce qui, à l'évidence, devrait être le cas – de nouvelles questions se posent puisque la loi, comme indiqué précédemment, indique uniquement que la création d'une communauté poursuit un intérêt commun. Néanmoins, il pourrait être utile de clarifier la loi pour établir que la création d'une communauté fait partie du droit des collectivités locales et que le gouvernement central peut rejeter de tels plans uniquement pour des motifs juridiques clairement motivés. D'après le projet de loi sur les modifications et amendements de la loi sur l'autonomie locale (voir ci-dessus), l'article 133 devrait être supprimé.

119. En ce qui concerne le droit, pour les communes, de former une association (article 10, paragraphe 2), il convient de noter que les communes du Monténégro jouissent du statut de personne morale (article 115, paragraphe 1, de la Constitution). Ce statut n'empêche pas la création d'associations et les droits et obligations des collectivités locales ne sont pas remis en cause. L'article 128 de la loi sur l'autonomie locale indique expressément que les communes peuvent créer leur propre association, la condition étant, pour que cette association soit reconnue par l'Etat du Monténégro, qu'elle compte plus de la moitié des communes parmi ses membres fondateurs.

120. De l'avis de la délégation du Congrès, l'Union des communes a accès aux processus décisionnels à l'échelle nationale et, à l'inverse, le gouvernement et le parlement à l'échelle nationale ont intérêt à associer l'Union des communes à leurs débats pour mieux comprendre la position des collectivités locales.

121. Le droit de coopérer par-delà les frontières est reconnu à l'article 130 de la loi sur l'autonomie locale et concerne à la fois les communes et l'Association des communes, qui peuvent coopérer avec les communes mais aussi avec d'autres associations, le but étant de poursuivre des intérêts communs. Aussi, on peut conclure qu'il n'existe aucune limite juridique à l'utilisation rationnelle de cette option et que la situation est conforme à l'article 10, paragraphe 3.

122. Par conséquent, les rapporteurs concluent que le Monténégro respecte partiellement les exigences de l'article 10 de la Charte. Néanmoins, ils invitent le gouvernement et le parlement à revoir les règles qui définissent le rôle des autorités centrales dans l'instauration de formes institutionnalisées de coopération entre les communes. En particulier, les conditions à réunir par les communes devraient être clairement énoncées dans la loi et à la lumière de l'article 10, paragraphe 1 de la Charte. La délégation a été informée par les interlocuteurs que la nécessité d'obtenir le consentement du gouvernement pourrait être supprimée, dans le cadre de la réforme en cours de la loi sur l'autonomie locale. Les rapporteurs se félicitent de ces développements juridiques et sont optimistes sur le caractère positif que cette réforme pourrait produire sur les droits des associations des collectivités locales, sous réserve de sa mise en œuvre en pratique, et en ce sens, aboutir à un plein respect de l'article 10, paragraphe 1 par le Monténégro. Ils soulignent cependant

que le suivi de la mise en œuvre des principes énoncés dans la Charte par un pays correspond par définition, à une évaluation de la situation actuelle, au moment de la visite, et n'autorise pas de spéculer sur la mise en œuvre de lois qui ne sont qu'en cours d'adoption. En conséquence, les rapporteurs ont l'intention de suivre les développements législatifs de la loi sur l'autonomie locale.

### 3.3.9 Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

#### Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer 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.

123. La Constitution du Monténégro définit un cadre pour un système cohérent de protection juridique des collectivités locales. Comme indiqué plus haut, l'autonomie locale est garantie par la Constitution et la loi sur l'autonomie locale. La question de savoir si les lois ou d'autres textes de droit adoptés par l'Etat violent la Constitution est le domaine de compétence principal de la Cour constitutionnelle : d'après l'article 149, paragraphe 1, la Cour constitutionnelle statue sur la conformité des lois avec la Constitution et avec les accords internationaux ratifiés et publiés. D'après le paragraphe 2 du même article, la Cour constitutionnelle examine également la conformité d'autres réglementations et actes généraux avec la Constitution et le droit. En ce sens, elle assume le rôle très vaste de gardien de la légalité de toutes les règles, dès lors qu'elles ont un caractère général et ne se restreignent pas à des cas individuels.

124. La Cour constitutionnelle a également une compétence très vaste dans tous les domaines, qu'il s'agisse de conflits entre les autorités de l'Etat et les collectivités locales ou entre différentes autorités au sein des organes des collectivités locales. Cette disposition montre que la relation entre les échelons central et local est définie comme relevant du droit. Les compétences reconnues aux collectivités locales par la Constitution et par le droit en général sont considérées comme des positions subjectives de même nature que les droits individuels effectifs.

125. La Constitution prévoit les voies de recours judiciaire suivantes pour la protection des collectivités locales :

a. L'ouverture d'une procédure devant la Cour constitutionnelle par les organes des collectivités locales pour contrôler la constitutionnalité de lois ou la constitutionnalité et la légalité de réglementations portant atteinte aux droits des collectivités locales. En premier lieu, conformément à l'article 150, paragraphe 2, de la Constitution et à l'article 54, paragraphe 1, point 2, de la loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, ces organes (le conseil municipal et son président) sont autorisés à engager une procédure de contrôle de la constitutionnalité de la loi ou de la constitutionnalité et de la légalité d'autres réglementations et actes généraux réglementant des questions relatives à l'autonomie locale. En deuxième lieu, en vertu des dispositions de l'article 124 de la loi sur l'autonomie locale, le gouvernement du Monténégro peut, avant la décision de la Cour constitutionnelle, suspendre la mise en œuvre de réglementations ou d'actes généraux adoptés par le conseil municipal ou le maire d'une commune s'il les juge incompatibles avec la Constitution et la loi ou s'ils restreignent les libertés, droits et obligations des citoyens protégés par la Constitution et le droit. Si l'exécution d'une réglementation ou d'un acte général est suspendue, le gouvernement doit introduire un recours devant la Cour constitutionnelle dans les huit jours, à défaut de quoi la réglementation ou l'acte général devient applicable.

b. Le recours en inconstitutionnalité contre tout acte individuel d'un organe de l'Etat qui viole l'exercice du droit à l'autonomie locale est une autre voie de recours. Les organes des collectivités locales peuvent introduire un recours devant la Cour constitutionnelle du Monténégro contre un acte, une action ou l'absence d'action d'organes de l'Etat ou de l'administration publique ou d'organes des collectivités locales s'ils estiment que leur droit à l'autonomie locale est violé dans les conditions prévues par l'Article 68 de la loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro.

c. Dans ses neuf domaines de compétence, la Cour constitutionnelle statue directement dans les affaires suivantes en matière d'autonomie locale :

- le conflit de compétence entre les tribunaux et d'autres autorités de l'Etat, entre les autorités de l'Etat et les autorités locales et entre les différentes autorités des collectivités locales<sup>21</sup> ;

21. Article 149, paragraphe 1, point 7, de la Constitution

- les contentieux électoraux et ceux liés au référendum qui ne relèvent pas de la compétence d'autres juridictions<sup>22</sup> ;
- la violation de droits dans le cadre de l'élection du maire de la capitale, du maire de l'ancienne capitale royale ou du maire d'une commune, s'ils sont élus au suffrage direct (article 104, paragraphe 4, de la loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro).

126. La protection légale des collectivités locales est respectée au Monténégro.

### 3.3.10 Article 12 : Engagements – Réserves formulées par les Etats, le cas échéant

#### Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifiée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

127. Comme indiqué précédemment, le Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 11 mai 2007. Le pays 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<sup>er</sup> janvier 2009. L'engagement de respecter la Charte a été restreint à 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 et l'article 11. Par conséquent, le Monténégro n'est pas lié par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2 ni l'article 8, paragraphes 2 et 3.

128. En ce qui concerne ses obligations internationales ainsi que sa législation interne, le Monténégro est un pays très jeune. Les institutions demeurent confrontées à une situation où les pratiques ne sont pas encore vraiment établies en matière de mise en œuvre du cadre juridique, ce qui pourrait, par exemple, avoir une incidence sur le besoin de contrôle. A mesure de la consolidation de ce cadre, les dispositions de la Charte pourraient être considérées sous un jour différent. Au cours de sa visite, la délégation a eu le sentiment que le pays était fermement résolu à se conformer aux normes de la Charte sans toutefois limiter les dispositions auxquelles le Monténégro est officiellement lié.

129. La délégation du Congrès a été informée que la ratification des paragraphes non ratifiés de la Charte est considérée comme une option réaliste. Apparemment, les actes juridiques respectifs seront examinés dans le cadre de la réforme législative en cours d'examen (2015). La délégation est également portée à croire que le Monténégro sera à même de respecter les exigences des dispositions auxquelles il n'est pas lié à ce jour. Même si certaines règles ne sont pas expressément énoncées dans la loi, les institutions de l'Etat semblent généralement les accepter dans la pratique.

## 4. Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi

130. Depuis la précédente visite de suivi, en 2010, le Monténégro a continué de témoigner de sa ferme volonté – qui a joué un rôle moteur dans plusieurs processus de réforme – de respecter la Charte et les autres normes internationales. Le cadre législatif relatif à l'autonomie locale est en constante mutation, eu

22. Article 149, paragraphe 1, point 7, de la Constitution

égard en particulier à la réforme actuelle de l'administration publique (AURUM), ce qui permet d'espérer une évolution positive de la législation pour la situation de la démocratie locale au Monténégro. Les rapporteurs soulignent tout d'abord que les bases constitutionnelles et légales de l'autonomie locale, ainsi que son principe même, sont dûment en place au Monténégro (articles 2 et 3). De plus, la situation concernant les articles 5, 7, 8 et 11 est globalement conforme à la Charte. Nonobstant ces observations positives, certaines questions méritent un examen plus attentif.

131. Concernant l'article 4, on peut conclure, bien que les collectivités locales soient le plus souvent consultées sur les questions qui les concernent directement, que ce processus reste à améliorer dans la pratique. En particulier, les autorités doivent veiller au respect de l'article 4, paragraphe 2, qui donne aux collectivités locales toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. De même, une plus grande attention doit être accordée à l'article 4, paragraphe 6, selon lequel les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. Ceci fait principalement référence à l'application de ce principe dans la pratique, dès lors qu'un cadre et des mécanismes juridiques sont établis.

132. Concernant l'adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales (article 6), les rapporteurs soulignent que les ressources humaines restent insuffisantes, ce qui les amène à conclure que cet article n'est qu'en partie respecté. Ils considèrent comme une évolution positive les dispositions du projet de loi sur les modifications et amendements de la loi sur l'autonomie locale relatives à l'élaboration de nouvelles solutions visant à introduire un système de gratifications et de récompenses pour les agents prêts à proposer des services de qualité aux citoyens. Cependant, les rapporteurs s'inquiètent des graves difficultés auxquelles sont confrontées les capacités et la gestion opérationnelles des collectivités locales. Ils considèrent à ce sujet que le développement et la rationalisation des capacités administratives locales doivent être l'une des priorités du Gouvernement pour la période à venir.

133. Par ailleurs, la situation au Monténégro n'est qu'en partie conforme aux exigences contenues dans l'article 9 de la Charte. Une attention particulière doit être accordée aux paragraphes 1, 2, 3 et 6 de l'article 9. Lors de la visite, les rapporteurs ont pu prendre conscience de différences fondamentales en termes de capacité financière, administrative et économique. En effet, bon nombre de communes monténégrines ne disposent pas de ressources propres suffisantes et manquent d'un financement proportionné pour mettre en œuvre les activités supplémentaires qui leur sont assignées (article 9, paragraphes 1 et 2). Concernant l'article 9, paragraphe 3, les rapporteurs estiment globalement qu'une majorité des communes connaissent une situation financière difficile qui se caractérise par un haut niveau d'endettement et d'engagements non soldés, entraînant de nombreux problèmes quant à leur fonctionnement et au respect de leurs obligations légales. Dans l'ensemble, les critères utilisés pour la répartition des dotations au titre du Fonds de péréquation peuvent être jugés satisfaisants, et le Fonds est véritablement un outil indispensable pour de nombreuses communes, en particulier dans la partie nord du pays, plus faible économiquement (article 9, paragraphe 5). Néanmoins, de nouvelles solutions législatives devraient permettre d'augmenter les dotations du Fonds de péréquation, soit en introduisant une nouvelle forme de revenu dans sa structure, soit en augmentant le pourcentage des revenus existants affecté au Fonds. Enfin, il est nécessaire d'améliorer le processus de consultation relatif à l'attribution des ressources redistribuées au Monténégro (article 9, paragraphe 6).

134. D'une manière générale, les rapporteurs peuvent conclure que les conditions du droit d'association des collectivités locales, telles que spécifiées à l'article 10 de la Charte, sont réunies au Monténégro. Néanmoins, ils invitent le Gouvernement et le Parlement du Monténégro à réexaminer les règles décrivant le rôle du pouvoir central dans la création des formes institutionnalisées de coopération entre les communes. En particulier, les conditions qui doivent être réunies pour que les communes reçoivent l'autorisation nécessaire devraient être clairement énoncées dans la loi et conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la Charte. Dans ce sens, le fait qu'il soit envisagé de supprimer totalement la condition de l'accord gouvernemental semble être un progrès. Les rapporteurs prévoient de suivre attentivement l'évolution de la loi sur l'autonomie locale et son impact sur cette question.

135. Pour ce qui est des dispositions non ratifiées, à savoir 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, la délégation du Congrès a été informée que la ratification de ces paragraphes est une option réaliste, car elles seront examinées dans le cadre de la réforme législative menée actuellement. La délégation a par ailleurs des raisons de croire que le Monténégro sera capable de respecter ces dispositions, par lesquelles il n'est pas lié à l'heure actuelle.

Même si ces exigences ne sont pas expressément contenues dans la loi, les institutions de l'Etat semblent d'une manière générale les accepter dans la pratique.

## **Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès au Monténégro**

### **VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE DU MONTÉNÉGRO Podgorica, Nikšić, Tuzi et Danilovgrad (9-11 juin 2015)**

#### **PROGRAMME**

#### **Délégation du Congrès :**

#### **Rapporteurs :**

Mme Gaye DOGANOGLU	Rapporteuse sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE <sup>23</sup> Membre du conseil municipal de Konyaalti/ Antalya (Turquie)
M. Henrik Brade JOHANSEN	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD <sup>24</sup> Conseiller municipal de Lyngby-Taarbaek (Danemark)

#### **Secrétariat du Congrès :**

Mme Stephanie POIREL	Secrétaire de la Commission de Monitoring
M. Fritz BÖHM	Co-secrétaire de la Commission de Monitoring

#### **Consultant :**

M. Veith MEHDE	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale Professeur de droit à l'Université Leibniz de Hanovre (Allemagne)
----------------	---

#### **Interprètes :**

Mme Vesna BULATOVIĆ
Mme Jelena PRALAS
M. Igor LAKIĆ

---

23. PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès  
24. ILDG/GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès

**Mardi 9 juin 2015**  
**Podgorica**

**Délégation nationale du Monténégro auprès du Congrès & Union des municipalités du Monténégro**

**M. Aleksandar ŽURIĆ**, Président de la délégation, maire de Bijelo Polje  
**M. Aleksandar BOGDANOVIĆ**, Président du Comité de direction de l'Union des municipalités du Monténégro, maire de la commune de Cetinje  
**M. Refik BOJADZIĆ**, Secrétaire général de l'Union des communes  
**Mme Sonja NIKČEVIĆ**, Présidente du conseil municipal de Nikšić  
**Mme Zenepa LIKA**, Vice-Présidente de la commune d'Ulcinj

**Rencontre avec l'expert**

**M. Slaven LEKIĆ**, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Monténégro)

**Ville de Podgorica**

**M. Boris MUGOŠA**, maire adjoint  
**M. Časlav VEŠOVIĆ**, maire adjoint  
**M. Goran PETROVIĆ**, Chef des services administratifs  
**Mme Mišela MANOJLOVIĆ**, Secrétaire du Secrétariat à l'autonomie locale

**Ministère de l'Intérieur**

**Mme Jadranka VOJINOVIĆ**, Secrétaire d'Etat auprès du ministère de l'Intérieur  
**Mme Dragana RANITOVIĆ**, Directrice générale de la Direction pour l'administration publique et l'autonomie locale  
**M. Ivan IVANIŠEVIĆ**, Directeur général de la Direction pour la coopération internationale et l'intégration dans l'UE

**Ministère des Finances**

**M. Radoje ŽUGIĆ**, ministre des Finances

**Mercredi 10 juin 2015**  
**Podgorica, Tuzi**

**Cour des comptes**

**M. Dragiša PEŠIĆ**, membre

**Parlement du Monténégro**

**M. Rifat RASTODER**, président de la commission sur le système politique, la justice et l'administration  
**M. Halil DUKOVIĆ**, président de la commission sur les droits de l'homme et les libertés  
**M. Suljo MUSTAFIĆ**, Vice-Président du Parlement

**Cour constitutionnelle**

**M. Budimir ŠĆEPANOVIĆ**, juge à la Cour constitutionnelle  
**Mme Biljana DAMJANOVIĆ**, Secrétaire générale de la Cour constitutionnelle  
**Mme Dragica DAVIDOVIĆ**, Secrétaire générale adjointe de la Cour constitutionnelle

**Médiateur**

**M. Šučko BAKOVIĆ**, défenseur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro  
**M. Petar IVEZIĆ**, défenseur adjoint des droits de l'homme et des libertés

**District urbain de Tuzi (subdivision de Podgorica, commune urbaine)**

**M. Abedin ADŽOVIĆ**, Président du district urbain de Tuzi  
**M. Fadil KAJOŠAJ**, Président de l'Assemblée

**Jeudi 11 juin 2015**  
**Nikšić, Danilovgrad**

**Ville de Nikšić**

**M. Veselin GRBOVIĆ**, maire de Nikšić

**Ville de Danilovgrad**

**M. Branislav ĐURANOVIĆ**, maire de Danilovgrad