

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 329 (2012)<sup>1</sup>

### La démocratie locale dans l'«ex-République yougoslave de Macédoine»

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 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

*b.* à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 précitée, 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 sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 1617 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 82 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011)Rec282 final) qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du cadre de référence précité dans le cadre de leurs politiques et de leurs réformes;

*d.* à l'exposé des motifs sur la démocratie locale dans l'«ex-République yougoslave de Macédoine» établi par les rapporteurs, M. Ian Micallef<sup>2</sup> et M<sup>me</sup> Andrée Buchmann après une visite de suivi dans l'«ex-République yougoslave de Macédoine» du 5 au 7 décembre 2011. Ils ont été assistés dans cette tâche par le D<sup>r</sup> Jens Woelk, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.

2. Le Congrès rappelle:

*a.* que «l'ex-République yougoslave de Macédoine» a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 14 juin 1996 et l'a ratifiée le 6 juin 1997 sans formuler de réserve particulière au moment du dépôt de l'instrument de ratification. La charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> octobre 1997;

*b.* que «l'ex-République yougoslave de Macédoine» n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207);

*c.* que la commission de suivi a décidé, le 23 mars 2011, de mettre en œuvre le deuxième cycle de suivi de l'état de l'autonomie locale et régionale dans l'«ex-République yougoslave de Macédoine» et de sa conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé I. Micallef et A. Buchmann d'élaborer et de soumettre au Congrès, à titre de rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale dans ce pays;

*d.* que la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi du 5 au 7 décembre 2011 et s'est rendue à Skopje, Strumica et Zhelino.

3. Le Congrès tient à remercier la représentation permanente de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» auprès du Conseil de l'Europe et les autorités aux niveaux central, régional et local, ainsi que l'Association des collectivités locales de la République de Macédoine (ZELS), les experts et ses autres interlocuteurs pour leur précieuse coopération lors des diverses phases de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction:

*a.* que les mesures prises depuis sa Recommandation 217 (2007) représentent de nouvelles améliorations et des progrès considérables dans le sens d'une démocratie locale de meilleure qualité;

*b.* que la consultation des collectivités locales par l'Etat sur les questions relatives à l'autonomie locale est conforme aux prescriptions de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale, étant donné qu'elle est garantie par la loi et que la commission parlementaire sur l'autonomie locale participe à la procédure législative;

*c.* que le rôle de l'association ZELS dans les consultations et la coopération entre les collectivités locales et le gouvernement central a été par l'article 81 de la loi sur l'autonomie locale ainsi que par un protocole d'accord conclu avec le ministère de l'Administration locale sur la coopération dans le contexte de la décentralisation;

*d.* qu'une politique raisonnable de renforcement progressif des ressources financières des communes, mettant parallèlement en place un suivi approprié et des procédures de contrôle des comptes, a été adoptée, et la transparence concernant les ressources fiscales des communes et les dotations reçues de l'Etat semble s'être améliorée, y compris s'agissant des exigences requises pour l'emprunt municipal;

*e.* que plusieurs mesures prometteuses ont été prises dans la bonne direction afin de garantir une répartition plus équitable des revenus, comme l'application de la nouvelle formule visant à assurer aux communes un «revenu minimum garanti» ou encore la mise en place de la commission (qui réunit des maires et l'association ZELS) chargée de contrôler la répartition et l'affectation des ressources financières entre les collectivités locales;

f. qu'une nouvelle politique de «Développement régional équilibré» a été adoptée en vue d'assurer une meilleure coordination de la politique régionale, et que la participation des communes est garantie par les institutions régionales et par les mécanismes de participation entre l'Etat et les communes d'une région;

g. que la signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ainsi que la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) sont sur l'agenda du gouvernement pour 2012.

5. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant les points suivants:

a. même si les communes ont des compétences qui leur sont propres, celles-ci sont complétées par une série de tâches transférées dans le cadre de la décentralisation, donnant lieu à des zones de chevauchements de responsabilités et à des cofinancements entre les collectivités locales et les autorités centrales, d'où le risque d'une influence persistante de l'Etat;

b. l'ambiguïté de la loi concernant les compétences, déjà relevée dans la précédente recommandation, n'a pas été levée, et alors que la loi sur l'autonomie locale attribue formellement aux collectivités locales d'importantes compétences et responsabilités, de nombreuses lois spéciales fixent le détail de la réglementation et empiètent sur l'autonomie locale;

c. les communes continuent de dépendre fortement des dotations de l'Etat et n'ont qu'une faible latitude en matière de taxes locales, et la part de la fiscalité qui leur est propre dans les recettes budgétaires reste comparativement faible;

d. il y a d'importantes disparités de richesse et de développement entre les communes;

e. le transfert de propriété des terrains aux collectivités locales, afin de leur permettre de poursuivre une politique de développement municipal, n'a pas encore été entrepris;

f. les communes sont soumises au contrôle de certaines autorités centrales, outre les services d'inspection de l'Etat, ce qui crée un risque de supervision excédant le contrôle de la légalité;

g. aucune procédure ne fixe les mesures à prendre contre les maires en cas d'incapacité grave ou de violation de leurs obligations;

h. la distinction entre les compétences de la ville de Skopje en tant que ville-capitale et en tant que collectivité locale subdivisée en 10 communes n'est pas suffisamment claire, malgré la réglementation spéciale en vigueur (loi sur la ville de Skopje);

i. les instruments de participation directe et publique des citoyens au niveau local ne sont pas fréquemment utilisés en pratique;

j. la participation des femmes à la vie politique locale demeure faible;

k. la consultation avec le Bureau du médiateur dans le cadre de la procédure législative n'est toujours pas régulière et a été très limitée depuis les dernières élections. Les collectivités locales figurent toujours parmi les autorités qui suivent le moins les instructions et les recommandations du médiateur.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de «l'ex-République yougoslave de Macédoine»:

a. à compléter et à mener à son terme le processus de décentralisation, qui consiste en un transfert progressif de compétences, en clarifiant et en consolidant le texte de la loi sur l'autonomie locale, qui doit demeurer le texte de référence sur ces questions;

b. à renforcer le portefeuille du ministère de l'Autonomie locale en tant que principal acteur de la décentralisation, en lui attribuant une fonction primordiale de coordination et de contrôle de ce processus;

c. à tenir compte des intérêts divergents des communes urbaines et rurales, et à élaborer des stratégies distinctes pour ces deux types de communes afin de réduire la grande disparité de richesse et de développement existant entre elles;

d. à adopter une loi claire sur la péréquation afin de fournir des lignes directrices transparentes sur les procédures de péréquation à mettre en place entre les collectivités locales, à la lumière de l'article 9, paragraphe 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale, en s'inspirant également des orientations fournies par le Cadre de référence pour la démocratie régionale;

e. à mettre en place un cadre juridique et des procédures afin d'augmenter la part des impôts de sources propres dans les budgets locaux, de même que celle de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur le revenu, en réduisant d'autant les dotations de l'Etat, tout en veillant à ce que cela n'empiète pas sur l'autonomie budgétaire des collectivités locales;

f. en ce qui concerne la consultation, à élaborer, à la lumière de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, une loi qui fixe la procédure de consultation des collectivités locales concernées – par le biais des associations les représentant – sur les modalités de modification des limites territoriales locales; à renforcer également la procédure de consultation existante sur les modalités d'attribution aux collectivités locales des ressources redistribuées, comme cela est prévu dans l'article 9, paragraphe 6, de la charte, y compris des investissements effectués par le gouvernement dans leurs localités;

g. à envisager le transfert de la propriété foncière aux collectivités locales afin d'accroître leur autonomie et d'améliorer leur situation financière;

h. à renforcer les capacités administratives des communes, au niveau central comme au niveau local, notamment en matière de contrôle financier, de planification stratégique, de gestion des ressources humaines et de développement économique;

*i.* à élaborer une loi déterminant clairement les sanctions, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre, qui peuvent être prononcées contre les maires en cas d'incapacité grave ou de violation de leurs obligations;

*j.* à clarifier les compétences et à dissocier les fonctions de la ville de Skopje en tant que ville-capitale et en tant que collectivité locale subdivisée en 10 communes;

*k.* à sensibiliser la société civile à la participation des citoyens à la vie politique locale et à prendre des mesures en ce sens;

*l.* à promouvoir la participation des femmes à la vie politique locale en introduisant un système électoral qui favorise la parité entre les femmes et les hommes (par exemple le système de listes fermées dans lesquelles un candidat sur deux, alternativement, doit être une femme), et en facilitant l'accès des femmes à la vie politique locale, à la lumière de la Recommandation 273 (2009) du Congrès sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales;

*m.* à promouvoir le Bureau du médiateur et son rôle vis-à-vis des collectivités locales;

*n.* enfin, à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ainsi que la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, étant donné que les dispositions de la première font déjà partie de la législation, et qu'une analyse d'impact et un plan d'action pour la signature des deux sont à l'ordre du jour des travaux du gouvernement pour 2012.

---

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 17 octobre 2012 et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3<sup>e</sup> séance (voir le document [CPL\(23\)2](#), exposé des motifs), rapporteurs: S. James, Royaume-Uni (L, GILD), et A. Buchmann, France (R, SOC).  
2. M. Ian Micallef (Malte, L, PPE/DC) n'est plus membre du Congrès depuis le 16 octobre 2012.