

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

23^e SESSION
Strasbourg, 16-18 octobre 2012

CPL(23)2FINAL
26 février 2013

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

Commission de suivi

Rapporteur¹ : Simon JAMES, Royaume-Uni (L, GILD²)
Andrée BUCHMANN, France (R, SOC)

Recommandation 329 (2012)	2
Exposé des motifs	6

Résumé

Le présent rapport sur la démocratie locale et régionale en «ex-République yougoslave de Macédoine" fait suite à la Recommandation 217 (2007). Ce rapport exprime la satisfaction des rapporteurs quant aux progrès importants réalisés par «l'ex-République yougoslave de Macédoine» tendant vers une démocratie locale et une décentralisation de meilleure qualité, et vers un bon fonctionnement de la coopération entre les municipalités et le gouvernement central. Il prend note, cependant, de la nécessité d'améliorer la législation en ce qui concerne les compétences des autorités locales et la péréquation financière, et de la grande disparité de richesse et de développement entre les municipalités urbaines et rurales laquelle constitue une source d'inquiétude. Il relève également le faible niveau de participation des citoyens dans les affaires locales, et en particulier des femmes dans la vie politique locale.

Le Congrès recommande au gouvernement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» de renforcer le portefeuille du Ministère de l'Autonomie locale en tant qu'acteur principal du processus de décentralisation, de clarifier la question du chevauchement des compétences, d'adopter une législation claire sur la péréquation fournissant des lignes directrices précises, d'augmenter la part des impôts provenant de sources propres dans les budgets locaux et de transférer la propriété des terres aux collectivités locales dans un effort d'accroissement de l'autonomie locale. Il recommande également que les compétences de Skopje en tant que capitale et en tant qu'autorité locale avec ses 10 subdivisions soient clarifiées. Enfin, il encourage le gouvernement 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 (STCE n° 207) ainsi que la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

¹ Le co-rapporteur M. Ian Micallef n'est plus membre du Congrès à partir du 16 octobre 2012.

² L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

PAP : Pas d'affiliation politique



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

RECOMMANDATION 329 (2012)³

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, 16-17 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 282 (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 Micallef⁴ et M^{me} 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 Dr. 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^{er} 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 Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 17 octobre 2012 et adoption par le Congrès le 18 octobre 2012, 3^e séance, rapporteurs : S. James, Royaume-Uni (L, GILD), et A. Buchmann, France (R, SOC).

⁴ M. Ian Micallef (Malte, L, PPE/DC) n'est plus membre du Congrès depuis le 16 octobre 2012.

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 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.

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

EXPOSE DES MOTIFS⁵

Table des matières

1. INTRODUCTION.....	7
2. CONTEXTE POLITIQUE	7
2.1. Contexte international et relations avec les pays voisins	7
2.2. Contexte politique interne	8
2.3. Elections récentes (présidentielles, législatives ou locales)	9
2.3.1. Elections nationales	9
2.3.2. Elections locales.....	9
3. PRÉCÉDENTS RAPPORT ET RECOMMANDATIONS.....	11
4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	11
4.1 Développements constitutionnels et processus de décentralisation	12
4.1.1. Dispositions constitutionnelles	12
4.1.2. Dispositions législatives	12
4.1.3. Structure administrative	13
4.2. Autonomie locale : enjeux et développements récents	14
4.2.1. Questions territoriales	14
4.2.2. Consultation : relations entre les autorités locales et nationales	14
4.2.3. Situation financière (pour plus de détails, voir la section 5.6).....	15
4.2.4. Participation des citoyens	15
4.2.5. Coopération transfrontalière.....	16
4.2.6. Statut de la capitale.....	17
4.3. Une nouvelle politique régionale : « le développement régional équilibré »	18
4.3.1. Base législative et objectifs	18
4.3.2. Organisation interne et coordination au niveau national.....	18
4.3.3. Financement et affectation des fonds de développement	19
4.3.4. Première évaluation	20
5. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, ARTICLE PAR ARTICLE	20
5.1. Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale	20
5.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale	20
5.3. Article 5 : Protection des limites territoriales.....	22
5.4. Article 6 : Structures administratives	23
5.5. Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif.....	23
5.6. Article 9 : Ressources financières	25
5.6.1. Taxes et ressources locales.....	26
5.6.2. Revenus partagés, en particulier attribution d'une part d'impôts nationaux	27
5.6.3. Dotations	27
5.6.4. Décentralisation budgétaire	28
5.6.5. Dettes municipales, emprunts et péréquation financière	28
5.6.6. Evaluation de la situation financière.....	29
5.7. Article 10 : Le droit d'association	30
5.8. Article 11 : Protection légale des collectivités locales	32
7. CONCLUSIONS.....	32
Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en « ex-République yougoslave de Macédoine » (5-7 décembre 2011)	36
Annexe 2 – Etat des lieux de la mise en œuvre des droits de l'homme aux niveaux local et régional..	38

⁵ Adopté par la Commission de suivi le 6 juillet 2012

1. INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (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. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » est devenue membre du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1995 et a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte », STE n° 122) 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^{er} octobre 1997.

3. La situation de la démocratie locale en «ex-République yougoslave de Macédoine » a déjà fait l'objet de plusieurs rapports du Congrès, notamment sur les procès des maires de Gostivar et de Tetovo (1998) et sur l'évaluation de la situation au regard du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (1999). En 2000, le Congrès a adopté sa Recommandation 82 et sa Résolution 100 sur la situation de la démocratie locale dans le pays. Une visite d'information sur les conditions pour la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid sur l'autonomie locale_a été effectuée en 2001. Enfin, en 2007, sur la base d'un rapport sur la démocratie locale, le Congrès a formulé sa Recommandation 217 (2007).

4. Il est à noter par ailleurs que « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est l'un des pays pour lesquels la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a établi un dialogue post suivi, qui porte également sur des questions de démocratie locale et régionale.

5. Le présent rapport fait suite à la visite effectuée par une délégation du Congrès du 5 au 7 décembre 2011 afin d'étudier, sur la base de la Charte, la situation de la démocratie locale et régionale en «ex-République yougoslave de Macédoine ». La commission de suivi a désigné M. Ian MICALLEF (Malte, L, PPE/DC) et Mme Andrée BUCHMANN (France, R, SOC) en tant que co-rapporteurs respectivement pour la démocratie locale et régionale. Ils ont été assistés dans cette tâche par le professeur Jens Woelk, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré le ministre de l'Administration locale, le secrétaire d'Etat au ministère des Finances, les présidents des commissions parlementaires de l'autonomie locale, du budget et des finances et de la protection des droits et des libertés civiles, ainsi que des membres de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes, des adjoints au médiateur, les maires de Skopje, Zhelino et Strumica, et des représentants de l'Association des collectivités locales de la République de Macédoine (ZELS). Le programme détaillé est joint en annexe du présent rapport.

7. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations collectées lors de la visite effectuée dans le pays ainsi que d'après des extraits de la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités nationales et locales, les organisations internationales et les experts.

8. Les co-rapporteurs remercient la Représentation permanente de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils adressent également leurs remerciements à la délégation nationale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » auprès du Congrès et à l'association ZELS, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de cette visite.

2. CONTEXTE POLITIQUE

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

9. En 1991, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a obtenu pacifiquement son indépendance vis-à-vis de la République fédérale socialiste de Yougoslavie. Depuis 2005, « l'ex-République

yougoslave de Macédoine » est officiellement candidate à l'adhésion à l'Union européenne. Dans ses rapports de suivi annuels, la Commission européenne publie les résultats des réformes adoptées et mises en œuvre en vue de l'adhésion à l'Union. Une réforme de l'administration publique est en cours, à laquelle les collectivités locales sont également associées.

10. Le pays participe activement au Partenariat pour la paix de l'OTAN et à son Plan d'action pour l'adhésion, ainsi qu'aux travaux de l'OSCE et de l'Organisation des Nations unies, et il a été accepté comme membre de l'Organisation mondiale du commerce en octobre 2002. En mai 2003, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Albanie, la Croatie et les Etats-Unis ont créé la Charte adriatique sur le modèle de la Charte balte. Le but de ce mécanisme est de promouvoir la coopération régionale afin de faire progresser la candidature de chaque pays à l'OTAN. Cependant, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » n'est toujours pas membre de l'OTAN en raison du contentieux sur le nom du pays.

11. La nouvelle république entretient de bonnes relations avec ses voisins, à savoir l'Albanie (reconnaissance mutuelle des minorités ethniques), le Kosovo⁶ (achèvement de la délimitation de leur frontière commune ; accord de libre-échange entre les deux pays depuis 2005 ; « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a reconnu le Kosovo en tant qu'Etat indépendant), la Bulgarie (premier pays à avoir reconnu l'indépendance de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », mais les questions relatives à la langue macédonienne demeurent une pomme de discorde) et la Serbie (principal partenaire commercial, mais la non-reconnaissance de l'Eglise orthodoxe macédonienne par l'Eglise orthodoxe serbe et la reconnaissance, par « l'ex-République yougoslave de Macédoine », du Kosovo en tant qu'Etat indépendant sont à l'origine de tensions entre les deux pays).

2.2. Contexte politique interne

12. En 2001, une insurrection déclenchée par des personnes d'origine albanaise qui s'estimaient en butte à des inégalités politiques et sociales a été exploitée et n'a pas tardé à dégénérer en une véritable guerre civile. Les négociations conduites sous l'égide de la communauté internationale ont abouti à l'accord-cadre d'Ohrid, qui pose de nouvelles bases pour organiser la cohabitation des Macédoniens, des Albanais et des autres minorités du pays.

13. En conséquence de l'accord d'Ohrid selon lequel « il n'y a pas de solutions territoriales aux problèmes ethniques » (article 1.2), ni une structure régionale correspondante⁷, même si en 2007, dans le contexte de la préparation à l'adhésion à l'Union européenne, huit « régions de planification » économique ont été établies par la loi sur le développement régional équilibré, en vue d'assurer une meilleure coordination de la politique régionale. Dès lors, l'autonomie locale est non seulement le principal trait caractéristique de l'organisation administrative du pays, mais elle est en outre essentielle pour garantir le pluralisme social et culturel ainsi que la cohabitation pacifique des différentes communautés.

14. Des modifications de la Constitution et une nouvelle série de lois garantissant les droits des minorités, l'autonomie locale et la nouvelle structure territoriale du pays, de même que la décentralisation, ont été adoptées pour mettre en œuvre l'accord. Parmi ces lois, la loi relative à l'autonomie locale (2002) et la loi sur la division territoriale du pays (décembre 2004) sont les plus importantes.

15. Le nouveau découpage des collectivités locales a donné aux membres de la communauté albanaise (et à d'autres groupes) une plus grande autonomie dans les zones où ils constituent une majorité locale, et le nombre des communes bilingues a augmenté.

La règle de la « double majorité » ou « principe Badinter »

16. Des critères spécifiques de vote intercommunautaire s'appliquent à l'adoption des textes de loi importants et à la modification des dispositions constitutionnelles et législatives concernant la culture,

⁶ Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

⁷ Voir section 4.3 pour une analyse du développement régional.

la religion, l'usage de la langue, l'éducation et le gouvernement local⁸. Au niveau central et dans les localités où différentes communautés coexistent, le « principe Badinter » est appliqué. En vertu de ce principe, également dit de « double majorité », il faut à tous les niveaux de gouvernement à la fois une majorité et le consentement des communautés qui représentent au moins 20 % de la population, exprimé par la majorité des représentants de ces communautés. Ces garanties procédurales visent à préserver la stabilité et le contenu de l'accord d'Ohrid pour l'ensemble des communautés et à tous les niveaux de gouvernement. Par conséquent, l'exigence de la « double majorité » s'applique également à l'adoption des lois relatives à l'autonomie locale, aux finances locales, aux élections locales, au découpage administratif des communes et à la ville de Skopje.

2.3. Elections récentes (présidentielles, législatives ou locales)

17. Le chef de l'Etat est élu au suffrage direct. Le président actuel (depuis le 12 mai 2009) est Gjorge Ivanov. Le Premier ministre, Nikola Gruevski, dirige une coalition gouvernementale formée par le VMRO-DPMNE⁹, le BDI/DUI (minorité albanaise)¹⁰ et plusieurs petits partis. Des élections législatives anticipées à la chambre unique du Parlement macédonien (*Sobranie*) ont eu lieu pour la deuxième fois à un faible intervalle, afin de résoudre la crise politique à laquelle le pays était confronté depuis janvier 2011.

2.3.1. Elections nationales

18. Le cadre juridique des élections est défini par le Code électoral entré en vigueur en 2006 et modifié respectivement en 2008 et le 5 avril 2011. Les modifications apportées récemment ont été adoptées par le Parlement à une faible majorité, en l'absence de l'opposition (seulement 68 des 120 membres du Parlement ont participé au vote). Le Code électoral a donc été modifié à deux mois du jour du scrutin, ce qui est contraire à l'esprit de l'article 65 du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, relatif à la stabilité du droit électoral (II.2.b, paragraphe 65).

19. Selon les résultats préliminaires annoncés le 6 juin 2011, le taux de participation a été de 63,48 % et la répartition des sièges s'est établie comme suit : coalition VMRO-DPMNE – 56 sièges (dont 3 pour la diaspora) ; coalition SDSM – 42 sièges ; Union démocratique pour l'intégration (DUI) – 15 sièges ; Parti démocratique des Albanais (DPA) – 8 sièges ; et Parti national démocrate (NDP) – 2 sièges.

20. La nouvelle coalition gouvernementale a été formée rapidement après les élections et a prêté serment le 28 juillet 2011. Selon la Commission européenne, le gouvernement de coalition a surmonté des difficultés et renforcé sa coopération interne. Le nouveau gouvernement a donné une nouvelle impulsion au processus de réforme lié à l'adhésion (Rapport d'avancement, octobre 2011).

2.3.2. Elections locales

21. Les dernières élections municipales (maires et conseils municipaux) ont eu lieu le dimanche 22 mars 2009. Invités par les autorités nationales à observer les élections, les observateurs du Congrès et du Comité des Régions de l'Union européenne ont conclu que, dans l'ensemble, les élections avaient été conformes aux normes électorales internationales et européennes et bien organisées techniquement. Ils ont regretté néanmoins que les campagnes locales aient été reléguées au second plan par l'élection présidentielle : ils ont encouragé le gouvernement à envisager de dissocier les élections locales et nationales pour reconnaître aux élections municipales toute leur

⁸ La décision de modifier la Constitution est prise par le parlement à une majorité des deux tiers du nombre total des députés. Les amendements constitutionnels de 2001 ont modifié la majorité requise pour l'adoption de toute future modification constitutionnelle du préambule de la Constitution, des dispositions relatives à l'autonomie locale et de toute autre disposition touchant aux droits des membres des communautés. Pour l'adoption d'amendements concernant ces dispositions constitutionnelles, le vote doit emporter la majorité des deux tiers de l'ensemble des députés et, parmi eux, la majorité du nombre total des députés membres des communautés qui ne sont pas majoritaires dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

⁹ *Внатрешна македонска револуционерна организација – Демократска партија за македонско национално единство* : Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine – Parti démocratique pour l'Unité nationale macédonienne.

¹⁰ *Bashkimi Demokratik për Integrim/Demokratska Unija za Integracija* : Union démocratique pour l'intégration.

importance. Ils ont aussi regretté que 14 femmes seulement se soient portées candidates aux fonctions de maire sur un total de 364 candidats¹¹.

22. Le cadre juridique des élections municipales est défini par le Code électoral adopté en 2006 et modifié par le Parlement en octobre 2008. Ces modifications ont fait suite à plusieurs recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, appelant notamment à préciser les règles applicables au financement des campagnes ainsi que le rôle et les responsabilités des différents organes chargés d'examiner les plaintes liées aux élections.

23. Conformément au Code électoral, les maires et les conseils municipaux sont élus tous les quatre ans. Des conditions particulières s'appliquent à la ville de Skopje, où les électeurs élisent le maire et le conseil de la ville de Skopje ainsi que le maire et le conseil municipal de leur arrondissement. Les maires sont élus au premier tour s'ils obtiennent plus de 50 % des suffrages exprimés, à condition que le taux de participation électorale représente au moins un tiers des électeurs inscrits. Si aucun candidat n'obtient le pourcentage requis à l'issue du premier tour, un deuxième tour est organisé dans un délai de deux semaines ; il oppose les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. Les conseillers municipaux sont élus selon un système de représentation proportionnelle sur la base de listes bloquées, sans qu'aucun taux de participation ne soit requis.

24. Le Code électoral prévoit une administration électorale à trois niveaux : la commission électorale nationale ; les 84 commissions électorales municipales et la commission électorale de la ville de Skopje ; enfin, les 2 976 conseils électoraux (CE). Les minorités nationales représentant au moins 20 % de la population doivent siéger au sein des commissions électorales dans toutes les régions. Le matériel électoral doit être prévu dans les langues des minorités¹².

25. Aux élections de 2009 (participation d'environ 57 % au premier tour), 35 candidats à la fonction de maire ont été élus au premier tour. Dans 43 communes et dans la ville de Skopje, un deuxième tour a eu lieu le 5 avril, aucun candidat n'y ayant obtenu la majorité requise au premier tour¹³. Les résultats des élections locales de 2009¹⁴ ont été les suivants :

Parti	Nombre de communes où le parti a remporté la majorité des sièges (voir paras. 23 et 25 ci-dessus pour le système de comptage des votes)
VMRO-DPMNE	55
Union démocratique pour l'intégration (DUI)	13
SDSM	6
Parti démocratique des Albanais	1
Mouvement pour l'unité nationale des Turcs	1
Alliance des Roms de Macédoine	1
Parti de la nouvelle démocratie	1
SDSM en coalition avec de plus petits partis	2
Candidats indépendants à la fonction de maire	3
Total	83

26. Au total, le VMRO-DPMNE a remporté 57 communes (dont 25 au premier tour) et la ville de Skopje. L'Union démocratique pour l'intégration (DUI, parti membre de la coalition au pouvoir), qui représente les personnes d'origine albanaise, l'a emporté dans 13 communes (quatre au premier tour). Elle est suivie de l'Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM), qui a obtenu sept communes (quatre au premier tour). Le Parti démocratique des Turcs, le Mouvement pour l'unité

¹¹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commission permanente, Elections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (observées le 22 mars 2009), CG(16)16REP, 11 mai 2009, Rapporteur Paolo Rondelli (paragraphes 47-50).

¹² *Idem* (points 7-12).

¹³ *Idem* (points 36-46).

¹⁴ Source : http://www.europeanforum.net/country/fyr_macedonia.

nationale des Turcs, le DPA, l'Alliance des Roms, le Parti radical serbe et trois candidats indépendants ont remporté une commune chacun.

27. Pour ce qui est des communes les plus importantes, les candidats de la SDSM ont été élus au premier tour à Kumanovo et à Strumica. Au deuxième tour, le candidat du VMRO-DPMNE a été élu dans la ville de Skopje, le candidat du DPA l'a été à Tetovo et celui de la DUI à Struga. La DUI a perdu Tetovo et Gostivar.

28. L'élection directe des maires pose un problème d'ordre général, à savoir une perte potentielle d'efficacité et la lenteur des processus de prise de décision lorsque le maire et la majorité au conseil appartiennent à des partis politiques opposés. Par ailleurs, la forte légitimité démocratique conférée aux maires par leur élection au suffrage direct pourrait entraîner des tendances « présidentielistes » qui doivent être limitées par le conseil ou par la participation publique.

29. Actuellement, il n'y a aucune femme maire dans les 84 communes ou dans la ville de Skopje. Jusqu'aux dernières élections locales, au moins trois femmes assumaient ces fonctions. La loi sur les élections (locales) fait obligation aux partis politiques de présenter sur les listes au moins un tiers de candidats de chaque sexe, le but étant de garantir que 30 % au moins des conseillers municipaux soient des femmes. Selon les interlocuteurs de la délégation, les femmes représenteraient généralement 40 % des conseillers municipaux. Cette appréciation contraste avec celle de la Commission de l'Union européenne, qui estime que « la participation des femmes à la vie politique au niveau local reste faible ».

3. PRÉCÉDENTS RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

30. Dans sa recommandation la plus récente (Recommandation 217 (2007) sur la démocratie locale et régionale en «ex-République yougoslave de Macédoine»), le Congrès avait relevé avec satisfaction un progrès considérable dans le sens d'une meilleure démocratie locale. Le Congrès s'était toutefois inquiété du grand nombre de lois spéciales relatives à l'autonomie locale qui limitent les compétences conférées dans la législation générale et de ce que, souvent, les moyens disponibles ne permettent pas la mise en œuvre complète des compétences transférées.

31. Sur la base de ces constatations, le Congrès avait formulé plusieurs recommandations et appelé notamment à attribuer des moyens supplémentaires aux collectivités locales, fournir une formation professionnelle à leur personnel, accroître la part des impôts locaux et réduire les dotations de l'Etat, assurer la transparence de l'état des ressources fiscales des communes et des dotations de l'Etat, adopter le principe de connexité, assurer l'augmentation de la part des communes dans le total des ressources publiques et, enfin, faire en sorte que les communes disposent d'une part raisonnable du patrimoine foncier public de leur territoire.

32. Le Congrès avait également recommandé de faire en sorte qu'une instance ministérielle unique exerce la fonction de direction et de contrôle sur l'ensemble du processus de décentralisation, d'établir une instance de règlement des conflits et des désaccords entre communes et services de l'administration centrale, ainsi que de signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Enfin, le Congrès avait recommandé aux communes d'exploiter pleinement les compétences qui leur sont transférées en poursuivant le renforcement des services administratifs et en se dotant d'agents compétents, principalement de spécialistes du droit de l'urbanisme, d'inspecteurs des écoles et de gestionnaires financiers.

4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

33. Le système juridique de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » suit une approche moniste sur la question de la mise en compte du droit international par le droit interne. En conséquence, l'article 18 de la Constitution prévoit une protection contre toute modification législative ultérieure qui serait contraire aux obligations contractées en vertu de la Charte (« Les accords internationaux ratifiés conformément à la Constitution font partie intégrante de l'ordre juridique interne et ne peuvent être changés par la loi. »).

4.1 Développements constitutionnels et processus de décentralisation

34. L'autonomie locale et la décentralisation sont intrinsèquement liées à une application réussie et durable de l'accord d'Ohrid et figurent par conséquent au nombre des principes fondamentaux de l'Etat dans sa forme actuelle. Les communes devraient progressivement se voir attribuer une plus grande part de responsabilité dans la gestion de leurs propres affaires ainsi que des capacités et ressources pour ce faire. Dans l'ensemble, les changements requis pour la mise en œuvre de l'accord ont produit des effets positifs, comme tous les interlocuteurs l'ont confirmé et souligné. Cette impression concorde avec le large consensus sur l'accord qui transcende les partis politiques et représente l'attitude générale au sein des institutions et parmi les maires, ainsi qu'il a été confirmé lors des entretiens.

4.1.1. Dispositions constitutionnelles

35. L'autonomie locale est considérée comme l'une des valeurs fondamentales du régime constitutionnel (article 8) et est directement réglementée dans la section V de la Constitution. Les articles 114 à 117 prévoient, entre autres, le droit des citoyens à une autonomie locale, l'établissement des communes et la possibilité d'établir des formes d'autonomie locale au sein des communes, l'autonomie dans l'exécution des compétences, et une garantie de ressources « propres » de revenus et de moyens financiers fournis par l'Etat aux communes ; ils définissent la ville de Skopje comme une collectivité à part, régie par une loi distincte.

4.1.2. Dispositions législatives

36. La loi n° 5/2002 relative à l'autonomie locale (ci-après « loi sur l'autonomie locale ») est une loi organique et la pièce maîtresse de la législation pour l'application des dispositions constitutionnelles ci-dessus. Selon la loi sur l'autonomie locale, les communes sont des entités juridiques ayant leur propre territoire et leur propre nom (elles peuvent posséder des armoiries), leurs propres réglementations (parmi lesquelles les statuts ont le rang le plus élevé), des compétences propres ou déléguées, des ressources propres et d'autres sources de financement, ainsi que leurs propres organes élus par les citoyens et les personnes ayant leur résidence permanente sur le territoire de la commune.

37. Le système de l'autonomie locale repose également sur plusieurs autres lois ordinaires, parmi lesquelles trois textes importants adoptés en 2004 : la loi sur le financement des collectivités locales, la loi n° 55/2004 sur l'organisation territoriale et la loi du 16 août 2004 sur la ville de Skopje. Il convient de citer également la loi sur les élections locales, la loi sur la participation des citoyens à la prise de décision, la loi sur la coopération intercommunale, la loi sur les services d'inspection de l'Etat pour l'autonomie locale et la loi sur le développement régional équilibré.

38. La décentralisation, commencée au 1^{er} juillet 2005 après la mise en place du cadre normatif et institutionnel, n'est pas encore achevée.

39. Les compétences concernant l'urbanisme et l'aménagement urbain, l'éducation, l'eau, les terres agricoles et le développement économique ont été transférées aux collectivités locales. Ces transferts de compétences devraient s'accompagner du transfert (d'une partie) des personnels concernés aux collectivités locales. Afin d'atteindre ces objectifs, plus de 30 lois ont été adoptées pour procéder non seulement au transfert des compétences conformément à l'article 22 de la loi sur l'autonomie locale, mais encore au transfert de ressources financières, d'équipements et de personnel du niveau central au niveau local. Au total, plus de 80 lois contiennent des dispositions relatives à l'autonomie locale.

40. De l'avis des rapporteurs, cette multiplicité des dispositions législatives entraîne un risque de fragmentation et peut être source de confusion. Alors que la loi sur l'autonomie locale attribue formellement de vastes compétences et responsabilités aux communes, de nombreuses lois spéciales déterminent d'importants détails concernant leur exercice effectif. Certaines de ces réglementations particulières peuvent comporter des réserves relatives aux compétences conférées ainsi qu'au transfert parallèle de ressources suffisantes (par exemple pour l'éducation et le transport scolaire, voir ci-dessous) – malgré le principe de connexité posé dans l'article 21, paragraphe 2, de la loi sur l'autonomie locale.

41. Tout comme la loi sur l'autonomie locale, les lois sur les finances locales, l'organisation territoriale et la ville de Skopje, de même que les lois relatives à la culture, la langue, l'éducation, les documents personnels et l'usage de symboles sont soumises à l'exigence de la double majorité (voir paragraphe 17).

42. Les garanties accordées à toutes les communautés (notamment concernant les droits linguistiques et la participation politique des différentes communautés) au niveau municipal (et central) par les modifications constitutionnelles introduites par la loi sur l'autonomie locale constituent la base du régime constitutionnel et législatif actuel.

43. La décentralisation devrait encore améliorer les conditions de la démocratisation, la coexistence pacifique des différentes communautés, la stabilité économique et la prospérité par le biais du développement, et donner un nouvel élan au processus d'adhésion à l'Union européenne. Son importance pour la démocratie locale réside dans ses objectifs : améliorer la qualité de la prise de décision politique, en y associant les collectivités locales et en renforçant leur autonomie, et renforcer la participation politique en instaurant un dialogue avec les citoyens.

4.1.3. Structure administrative

44. Le pays a une population de 2 077 000 habitants selon les estimations de 2011. Le régime d'autonomie locale s'applique au seul niveau infranational existant, celui des communes. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » compte actuellement 8 régions statistiques, 84 municipalités (auxquelles s'ajoute la ville capitale de Skopje régie par la loi relative à la ville de Skopje (article 117 de la Constitution) et la réglementation qui en découle), et 1 776 localités.

45. Les organes représentant la municipalité sont le Conseil et le maire. Le Conseil est l'organe représentatif des citoyens. Le nombre de conseillers (dont le mandat est de 4 ans) dépend du nombre d'habitants de la municipalité (pas moins de 9 si la population est inférieure à 5 000 et pas plus de 33 si la population est au-dessus de 100 000). La seule exception à cette règle est le Conseil de la Ville de Skopje, qui comporte 45 membres. Les conseillers sont élus au scrutin proportionnel, selon la méthode D'Hondt. Il travaille en sessions, qui sont convoquées par le Président du Conseil (lequel est élu avec les votes obtenus à la majorité du nombre total de conseillers). La participation d'une majorité du nombre total des conseillers est obligatoire pendant ces sessions. Les décisions du Conseil sont décidées à la majorité des personnes présentes, sauf si la loi et les statuts en décident autrement. Les sessions du Conseil sont ouvertes au public. Ce dernier peut être dissout sur décision prise à la majorité du nombre total de ses membres.

46. Le bureau du maire constitue l'organe exécutif de la municipalité. Il est responsable devant les citoyens (sur l'élection de ses membres, voir *supra*. par. 21 à 23). Un vote de défiance peut être émis par une fraction représentant au moins 20% du nombre total des électeurs. Il est voté à la majorité simple des électeurs de la collectivité locale. Le mandat du maire prend fin en cas de démission, décès, maladie de plus d'un an, d'absence de plus de six mois sans raison valable ou de condamnation criminelle. Le gouvernement fait état des motifs puis entérine la proposition de cessation de fonctions du maire. Il informe ensuite l'Assemblée nationale afin que celle-ci approuve l'organisation de nouvelles élections municipales dans la commune concernée.

47. Les collectivités locales peuvent prendre des décisions sur des questions d'importance locale dans des domaines tels que les services publics, la planification urbaine et rurale, la protection de l'environnement, le développement économique local, les finances locales, les activités communales, la culture, les sports, l'éducation, les services médicaux, mais également dans d'autres domaines déterminés par la loi (sur base de l'article 115 de la Constitution telle que modifiée en 2001 selon l'amendement XVII).

48. L'application de l'Article 115 de la Constitution est matérialisée par le titre III de la loi sur l'autonomie locale de 2002 (articles 20 à 24), qui énonce des principes et comporte des dispositions d'ordre général concernant les compétences des communes. Se référant explicitement au principe de subsidiarité, l'article 20 de la loi accorde aux collectivités locales « le droit d'exercer sur leur territoire les activités d'importance locale qui ne sont pas exclues de leur compétence ou qui ne relèvent pas de la compétence des organes de l'administration de l'Etat » de manière exclusive et globale. Le principe de connexité entre les nouvelles compétences et les moyens financiers est également posé (article 21).

4.2. Autonomie locale : enjeux et développements récents

4.2.1. Questions territoriales

49. Selon la loi sur l'organisation territoriale (2004), toute modification des limites territoriales des communes doit toujours être précédée de consultations approfondies entre les acteurs politiques et les citoyens (article 2).

50. En vertu de cette loi, plusieurs petites communes ont fusionné pour former des communes plus importantes et les entités autonomes de proximité ont perdu leur statut légal, tandis que de nouvelles communautés urbaines et locales ont été créées dans les villes et les localités de façon à ce que les citoyens puissent continuer de participer à la définition des priorités dans leur environnement immédiat (un changement parfois mal perçu et interprété par les citoyens comme une privation de leur droit garanti à une (forme de) gouvernance locale).

51. Le processus de fusion est maintenant achevé. Quelques communes doivent cependant encore être rattachées à la commune de Kicevo.

4.2.2. Consultation : relations entre les autorités locales et nationales

52. La loi sur l'autonomie locale fait obligation à l'Etat de consulter les communes lors de l'élaboration des lois relatives au gouvernement local (article 80). Le gouvernement est tenu de préparer un rapport abordant toutes les questions à trancher (paragraphe 3). Le Parlement a mis en place une commission pour l'autonomie locale, qui participe à la procédure législative. Avant l'adoption d'un projet de loi, la présence de représentants de l'association ZELS aux réunions de cette commission est requise.

53. Un récent exemple de consultation des collectivités locales est la loi sur les terrains constructibles, qui a attribué aux communes des compétences sur les terrains non viabilisés gérés par l'Etat. La loi a en effet été élaborée par un groupe de travail composé de deux représentants du ministère des Transports et des Communications et de trois représentants des autorités locales (les maires d'Ohrid, Struga et Prilep).

54. Les rapporteurs ont noté que l'association ZELS était incontestablement un acteur clé, qui assure la liaison avec les autorités nationales. Elle représente les intérêts des communes et leur fournit une assistance technique (y compris parfois du matériel, par exemple pour la traduction-interprétation). L'association existe depuis 1974. Toutes les communes en sont membres et ont confirmé leur affiliation en 2010.

55. Conformément à la procédure régulière des consultations avec le gouvernement, les ministères envoient les projets de loi et autres documents à l'association ZELS, qui les transmet à son tour, pour avis, à toutes les communes. Simultanément, le projet de loi est transmis au réseau concerné au sein de l'association. Celle-ci a en effet mis en place 13 réseaux d'agents municipaux travaillant dans des domaines tels que les questions financières ou éducatives, l'urbanisme, les ressources humaines, l'environnement, etc. Ensuite, la commission compétente au sein de l'association ZELS, composée de maires, se réunit pour débattre du projet de loi, le contester le cas échéant et examiner les avis rendus.

56. Des consultations sont également menées par le biais de réunions régulières entre le conseil de direction de la ZELS et le gouvernement, tenues au moins une fois par an. L'association ZELS présente un document qui expose l'ensemble des problèmes et besoins actuels des communes (Synthèse des positions de l'association ZELS). Tous les ministres compétents qui participent à la réunion (y compris le Premier ministre) doivent proposer des réponses et des solutions aux questions soulevées.

57. Concernant les consultations sur des questions liées à l'allocation des ressources financières et à leur répartition entre les collectivités locales, la loi sur le financement des collectivités locales prévoit la mise en place d'une commission chargée de suivre le développement du régime de financement des collectivités locales.

58. Cette commission se compose de cinq maires, proposés par l'association ZELS, et de quatre fonctionnaires des ministères des Finances, de l'Administration locale, de l'Education et du Travail et de la Politique sociale (Action sociale). La commission traite notamment de la répartition de la TVA, contrôle l'application des critères d'attribution de subventions globales pour l'éducation, la culture et les activités sociales au niveau local ainsi que les dépenses engagées au titre des dotations spécifiques, veille à la transparence des procédures et prépare des rapports semestriels et annuels sur le développement du régime de financement des communes.

59. De l'avis des rapporteurs, les procédures de consultation en «ex-République yougoslave de Macédoine » sont pleinement conformes à l'article 4, paragraphe 6, et l'article 10 de la Charte.

4.2.3. *Situation financière (pour plus de détails, voir la section 5.6)*

60. La crise économique a eu relativement peu de répercussions sur le pays et n'a pas posé de problèmes particuliers. Il n'y a pas eu de changements dans la répartition des pouvoirs et des compétences entre le niveau central et le niveau local du fait de la crise économique mondiale.

61. La délégation a été informée que les communes n'avaient toujours pas recours au marché des capitaux. Peu empruntent auprès du secteur privé, où les chocs sont généralement moins sensibles. L'industrie et le secteur bancaire ne sont pas directement liés aux flux de capitaux européens, mais une plus grande incertitude dans les crédits bancaires au secteur privé pourrait être reflétée dans les flux de revenus provenant des sources de financement. Récemment, des efforts ont été faits pour tenter de dynamiser le financement par le biais d'autres sources de capitaux, comme les obligations municipales.

62. Le principe de connexité, qui veut que tout transfert de responsabilité aux collectivités locales soit accompagné d'un transfert de ressources financières égal aux finances affectées jusque-là par l'Etat à ces activités, est posé à l'article 21, paragraphe 2, de la loi sur l'autonomie locale. Cependant, l'insuffisance des ressources financières (propres ou partagées) des collectivités locales reste un problème.

63. D'après le ministère des Finances, la situation macroéconomique du pays est « saine ». Certes, des coupes sont prévues dans le cadre d'un arsenal de mesures anticrise, mais elles devraient être limitées. Une enveloppe de 150 millions d'euros (Banque mondiale) a été allouée à la promotion du développement du secteur des petites et moyennes entreprises (PME) et l'Etat finance des projets d'amélioration des services dans 20 communes (18,9 millions d'euros, Banque mondiale). D'autres programmes mettent l'accent sur l'approvisionnement en eau : la Banque européenne d'investissement a versé à ce titre 50 millions d'euros pour 84 communes et la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (banque pour la reconstruction) a versé 8,6 millions d'euros pour huit communes (chiffres fournis par le ministère des Finances pendant la visite).

64. La loi sur la gestion des terrains appartenant à l'Etat a été adoptée et est entrée en vigueur en juillet 2011. Dans la mesure où les terres publiques sont propriété de l'Etat, la gestion foncière est transférée aux collectivités locales (y compris le droit de vendre ou de louer au nom de l'Etat), sous réserve qu'elles remplissent certaines conditions, notamment eu égard à la préparation technique de leur personnel. Quatorze communes sont déjà incluses dans le programme de transferts aux collectivités locales du ministère des Transports et des Communications. Il est prévu que 66 communes au total aient ce droit. Les revenus dégagés par la vente ou la location des terres sont répartis entre l'Etat (20 %) et la commune concernée (80 %). Cette source de revenus sera importante en termes de recettes et permettra également aux communes de gérer de façon autonome le patrimoine foncier public de leur territoire.

4.2.4. *Participation des citoyens*

65. Le titre IV de la loi sur l'autonomie locale de 2002 prévoit la participation directe des citoyens à la prise de décision sur les questions d'importance locale. Selon l'article 25 de la loi, les différentes formes de participation des citoyens sont l'initiative civile (article 26), les rassemblements de citoyens (article 27) et les référendums (article 28). Les citoyens ont en outre le droit, individuellement ou collectivement, de soumettre toute réclamation ou suggestion concernant le fonctionnement de l'administration ou des organes municipaux (article 29). Les instruments prévus par le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des

collectivités locales (STCE n° 207) sont donc déjà inscrits dans la législation, de sorte que l'on peut se demander pourquoi il n'a pas été ratifié jusqu'à présent.

66. Selon la commission parlementaire sur l'autonomie locale, il est prévu de mener en 2012 une analyse de l'incidence, sur le système juridique du pays, du Protocole additionnel (STCE n° 207) et de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144). Cette commission a laissé entendre à la délégation qu'un plan d'action serait préparé sur la base de cette analyse en vue de la signature et de la ratification du protocole et de la convention.

67. Les rapporteurs ont noté qu'il n'avait pas été possible de fournir à la délégation des données immédiates sur le nombre d'étrangers résidant en permanence sur le territoire de chaque commune. Bien que le nombre d'étrangers puisse encore être comparativement faible, il convient d'attirer l'attention sur ce point, car il semble que jusqu'à présent la question des étrangers ne se posait absolument pas.

68. La non-participation de la population locale semble être un réel problème. Une étude de l'autonomie locale montrait déjà en 2004 que les citoyens avaient clairement le sentiment que les autorités municipales n'étaient pas à leur écoute et ne représentaient donc pas leurs intérêts¹⁵. Bien que la loi sur les propositions et motions des citoyens (2006) soit officiellement en vigueur, elle n'est en réalité quasiment pas appliquée. D'après les interlocuteurs, les instruments existants sont peu utilisés, c'est-à-dire « une ou deux fois tous les deux ou trois ans, et dans certaines communes seulement ». Les raisons sont à trouver dans la méconnaissance de ces instruments et la faiblesse de la société civile dans une société généralement fragmentée, organisée selon un modèle consociationnel (partage du pouvoir garantissant la représentation des groupes), mais aussi dans le manque de fonds au niveau local. Le seuil de 10 % requis pour une initiative populaire pourrait être trop élevé, et les procédures trop compliquées et trop longues. En conséquence, aucun référendum ou initiative n'a encore été lancé, pas même concernant des projets controversés tels que « Skopje 2014 »¹⁶. La délégation n'a pas pu obtenir d'informations ou de données sur l'utilisation effective de la procédure à suivre pour formuler une réclamation ou une proposition (article 29 de la loi sur l'autonomie locale).

69. On observe ainsi un désintérêt général pour le débat public, qui a parfois conduit à éviter de sonder l'opinion publique sur les projets envisagés. Pour contrer la décision du conseil de Skopje-Centar de réaliser le projet « Skopje 2014 », un recours a été introduit auprès de la Cour constitutionnelle, au motif d'une participation insuffisante des autres conseils municipaux de la capitale et du manque de participation des citoyens.

4.2.5. *Coopération transfrontalière*

70. En application du volet « coopération transfrontalière » de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) de l'Union européenne, le pays participe à cinq programmes dont le programme IAP de coopération transfrontalière avec l'Albanie, la Bulgarie, la Grèce et le Kosovo et le programme de coopération transnationale entre les pays de l'Europe du Sud-Est. Dans le cadre des appels à propositions de coopération transfrontalière qui sont publiés pour chaque programme IAP, les communes et les centres de développement des régions de planification sont habilités à soumettre leurs propositions de coopération transfrontalière avec un partenaire d'un pays frontalier ou d'un autre Etat membre de l'Union. Les communes peuvent ainsi participer à la coopération internationale par le biais de cet instrument.

71. En 2010, le gouvernement a convenu avec la Bulgarie de déclarer prioritaire le projet (déjà ancien) du corridor 8 de transport paneuropéen, en vue de réaliser l'axe ferroviaire Skopje-Sofia.

¹⁵ Adams, Joanne, "Assessment of Intra-Municipal Relations and the Role of Neighbourhood Self Government", Mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit, 2004, p. 11 (disponible sur http://www.osce.org/documents/mms/2004/07/3396_en.pdf).

¹⁶ Le projet d'aménagement urbain « Skopje 2014 » envisage la construction de près de 20 bâtiments qui abriteront musées, théâtres, salles de concert, hôtels et bureaux administratifs et donneront un nouveau visage au centre-ville. Ce projet suscite la controverse. Son coût est également mis en question. Selon les estimations, il oscillerait entre 80 millions (gouvernement) et cinq milliards d'euros (opposition).

72. Il y a des exemples de projets financés au titre de l'IAP dans divers domaines. En 2011, deux projets transfrontaliers bilatéraux étaient en préparation avec la Bulgarie : l'un vise à améliorer les conditions de la coopération économique entre la région frontalière de Blagoevgrad (Bulgarie) et les villes de Strumica et Stip (en association avec les chambres régionales des métiers et de l'artisanat de Stip et de Strumica) ; l'autre est centré sur l'aide à apporter aux artisans pour qu'ils puissent faire connaître leurs produits sur les marchés internationaux et sur leur formation aux nouvelles compétences en marketing. Différentes activités sont prévues, parmi lesquelles la création d'un centre commun d'information commerciale, la préparation d'un manuel sur le cadre juridique et les exigences en matière de création d'entreprise dans les pays voisins, ainsi que la formation d'artisans. S'agissant de la coopération avec le Kosovo, une convention de financement a été signée en 2011 pour la construction d'un nouveau point de passage près de Belanovc/Kumanovo et Stancic du côté du Kosovo. Un programme de coopération transfrontalière avec l'Albanie est également en cours dans le but de favoriser le développement économique durable de la région ainsi que des partenariats à long terme et de réseautage entre les organisations non gouvernementales. Le volet transfrontalier des projets IAP sont sous la responsabilité du ministère de l'autonomie locale.

73. Citons également le projet « Réseau des femmes pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (*WIN-WIN for Women: Crossing the borders, breaking the barriers*) », axé sur la promotion de la participation active des femmes au développement régional. Ce projet associe, côté grec, le centre Ergani et la région de Macédoine occidentale et, pour « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la commune de Resen ainsi que l'Union des artistes et de l'artisanat macédonien de Bitola et l'Association pour le développement du tourisme alternatif de Ljubojno.

4.2.6 Statut de la capitale

74. En tant que capitale, et outre le fait qu'elle est constituée de 10 communes, Skopje est une unité d'autonomie locale à part. Elle est régie par une loi spéciale (loi du 16 août 2004 sur la ville de Skopje) qui reprend pour l'essentiel la loi générale relative à l'autonomie locale (2002) et la complète par des règlements et procédures portant sur la coordination entre la ville et ses 10 communes. La ville de Skopje, qui abrite plus de 30 % de la population du pays (plus de 500 000 habitants), est donc soumise à une réglementation spéciale sans être pour autant dotée d'un véritable statut particulier propre à la ville capitale.

75. Les compétences et autorisations en matière de construction, reconstruction et entretien des routes sont clairement divisées entre la ville de Skopje et ses communes. En matière d'aménagement urbain, la ville de Skopje adopte le plan général d'urbanisme tandis que les communes élaborent un plan d'occupation des sols pour planifier le développement de leur territoire.

76. Afin de conduire des activités publiques d'importance locale, et dans le cadre de ses compétences, la ville de Skopje a mis en place des services publics couvrant l'ensemble du territoire urbain, de manière à ce que ses communes n'aient pas à assumer les dépenses fonctionnelles, techniques, administratives ou financières correspondantes. La loi fait obligation à la ville de Skopje de se prononcer sur toutes les initiatives et propositions lancées par les communes et de communiquer sa position à la commune concernée.

77. Dans l'exercice de leur mandat, la ville de Skopje et ses communes coopèrent en s'informant mutuellement des activités d'intérêt commun. Elles conjuguent leur action et prennent des mesures conjointes pour mener à bien les activités prévues dans le cadre de leur mandat et fournissent une assistance spécialisée pour la mise en œuvre des lois et règlements.

78. Leurs sources de revenus sont les mêmes que celles des autres communes, mais il est vrai qu'elles génèrent davantage de recettes en raison de la plus grande richesse de leur population, des activités d'investissement et des ventes foncières, plus nombreuses. Cependant, ces sources n'assurent pas un revenu de base stable. Les revenus prévus par la loi, basés sur le plus faible taux d'imposition applicable au titre de l'impôt foncier, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des droits de succession et des ventes de biens, sont répartis à 50/50 entre la ville de Skopje et les communes concernées de la ville. Il en est de même pour les revenus provenant des taxes communales, des dons et des taxes administratives, suivant l'objet des activités administratives.

79. A des fins de coordination, un organe spécifique composé des maires des 10 communes est établi (article 31). Dirigé par le maire de la ville de Skopje, il se réunit au moins une fois par mois pour

coordonner la position des communes sur la plupart des compétences et, le cas échéant, régler les litiges survenus entre elles. Il examine les questions d'intérêt commun et formule des recommandations afin d'assurer un développement durable et harmonieux et la mise en adéquation des plans et stratégies de développement de la ville en tant qu'unité spatiale et fonctionnelle. Les discussions portent sur des questions telles que les plans d'occupation des sols et le plan général d'urbanisme, les plans en matière de transports publics, les plans techniques et d'infrastructure, la gestion et la collecte des revenus propres, ou encore les recettes et les besoins de décaissement de la ville et de ses communes.

80. De l'avis des rapporteurs, une distinction plus claire des rôles et des fonctions, d'une part, au niveau local et municipal et, de l'autre, au niveau de la capitale serait souhaitable. Par exemple, la délégation n'a pas été en mesure de déterminer avec certitude comment s'établissait réellement la répartition des ressources financières entre la ville et ses 10 communes : y est-il procédé selon une formule convenue entre les parties (comme le prévoient les articles 26 et 31 de la loi sur la ville de Skopje) ou applique-t-on la répartition prédéterminée par la loi entre la ville et ses 10 communes (formule applicable, selon la loi sur le financement de l'autonomie locale, aux permis de construire et à l'impôt foncier : ce ratio est de 60-40 pour la vente de terrains constructibles et de 50-50 pour les autres ressources)¹⁷ ?

4.3. Une nouvelle politique régionale : « le développement régional équilibré »

4.3.1 Base législative et objectifs

81. Comme il est indiqué plus haut, au paragraphe 14, il n'y a pas de structure régionale en «ex-République yougoslave de Macédoine». Il y a cependant huit régions de planification de niveau NUTS 3, créées sur la base de la nomenclature des unités territoriales statistiques¹⁸ afin de permettre une planification et un développement coordonnés au niveau supramunicipal. Ces régions ne constituent pas des entités juridiques dans les relations internationales, mais elles peuvent néanmoins coopérer avec les collectivités territoriales d'autres pays, notamment dans le cadre d'activités transfrontalières.

82. Le développement régional est un engagement inscrit dans la Constitution (article 57). Le cadre juridique de la politique régionale a été mis en place par l'adoption de la loi sur le développement régional équilibré adoptée en mai 2007. Ses principaux objectifs sont : a) un développement équilibré et durable de l'ensemble du territoire du pays, basé sur un modèle de développement polycentrique, et b) la réduction des disparités au sein des régions de planification et entre elles, ainsi que l'amélioration de la qualité de vie de l'ensemble des citoyens. Des centres de développement des régions de planification (RDC) ont été créés pour mettre en œuvre des projets liés à leur développement, en utilisant des fonds émanant de l'Union européenne ou d'autres sources internationales.

83. En 2008, le gouvernement a adopté une décision concernant la définition de critères et d'indicateurs permettant de classer les régions de planification selon leur degré de développement sur la période 2008-2012 (Journal officiel n° 162/08). Ce degré de développement, calculé à partir de l'indice de développement socioéconomique et de l'indice démographique, détermine la part de chaque région dans l'attribution des fonds.

4.3.2 Organisation interne et coordination au niveau national

84. Un conseil de développement a été mis en place dans chaque région de planification. Composé des maires des communes de la région, ce conseil définit les plans quinquennaux de développement régional, qui sont exécutés par le biais de plans d'action annuels et de propositions de projets financés sur le budget national. Les conseils de développement se chargent également d'organiser et de coordonner les activités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre.

¹⁷ Lors de son entretien avec la délégation du Congrès, le maire a assuré que c'était cette dernière formule – c'est-à-dire celle qui est prévue par la loi – qui était appliquée en règle générale, malgré le libellé contraire dans la loi sur la ville de Skopje.

¹⁸ Selon la classification européenne des régions dans la Nomenclature des unités territoriales statistiques utilisée par Eurostat et par les institutions européennes – basée sur l'importance démographique –, le niveau NUTS 3 correspond à une unité administrative comportant entre 150 000 et 800 000 habitants. C'est le plus petit des trois niveaux de NUTS.

85. Les RDC ont leur siège dans la commune la plus peuplée de chaque région et effectuent des tâches administratives et techniques pour le compte du conseil de développement, comme l'élaboration et la coordination des activités réalisées au titre de la mise en œuvre. Ils assistent également les communes. Les RDC sont financés par les communes de la région, dont la contribution est fonction du nombre d'habitants (pendant les cinq premières années d'activité, l'Etat participe à hauteur de 50 % à leurs dépenses de fonctionnement).

86. Au niveau national, le développement régional et les politiques sectorielles et macroéconomiques sont coordonnés par le Conseil national du développement régional, composé de neuf représentants des ministères compétents et des huit présidents des conseils régionaux, qui représentent les régions, auxquels s'ajoute le président de l'association ZELS (la parité entre les représentants des autorités nationales et des autorités municipales est ainsi garantie). Le Conseil national du développement régional est présidé par le Vice-Premier ministre, en charge des affaires économiques, tandis que le ministère de l'Administration locale est l'acteur clé au gouvernement en ce qui concerne le développement régional. Les priorités en matière de distribution des fonds sont définies au sein des régions de planification, mais la liste des projets est décidée par le Conseil sur la base de critères fixés par arrêté.

87. Une nouvelle commission du développement régional a été créée au sein de l'association ZELS afin de faciliter les partages d'expérience entre les régions de planification et de représenter leurs intérêts au niveau national.

4.3.3 *Financement et affectation des fonds de développement*

88. Le développement régional est financé conjointement sur les budgets de l'Etat et des collectivités locales, sur les fonds de l'Union européenne ou provenant d'autres sources internationales, et par des fonds provenant de dons, parrainages ou autres sources. Dans le budget de l'Etat, l'équivalent de 1 % du PIB est affecté chaque année à une enveloppe de développement régional. Cependant, certains interlocuteurs ont informé la délégation que ce quota n'avait pas encore été atteint¹⁹.

89. Sur ces fonds (dans le budget du ministère de l'Administration locale et du Bureau de développement régional pour la promotion d'un développement régional équilibré), 70 % sont affectés au financement de projets de développement des régions de planification, 20 % à des projets de secteurs ayant des besoins spécifiques et 10 % au développement des localités rurales (villages).

90. La part de chaque région de planification dans l'affectation des fonds aux projets pour la période 2009-2012 est calculée sur la base du classement établi d'après le degré de développement ; en conséquence, la quasi-totalité des régions reçoivent deux fois plus, en termes de fonds, que la région de planification de Skopje (6,4 % du total des fonds disponibles chaque année).

91. Il est en outre dressé une liste des zones à besoins particuliers. Il s'agit de zones frontalières, rurales, montagneuses ou autres qui accusent un retard de développement, de zones ayant des ressources naturelles ou abritant un patrimoine culturel protégé par la loi, et d'autres zones déterminées par la loi. Cette liste, établie par le Conseil du développement régional et approuvée par le gouvernement, est valable cinq ans (actuellement pour la période 2009-2013).

92. Les zones montagneuses, frontalières et rurales qualifiées de zones à besoins de développement particuliers sont situées dans 68 collectivités locales et dispersées dans les huit régions de planification. Quant aux zones ayant des ressources naturelles ou un patrimoine culturel protégé par la loi, elles englobent les parcs nationaux de Mavrovo, Galičica et Pelister, ainsi que des hauts lieux du patrimoine culturel comme les villages de Gari (entité rurale), Smilevo (entité historique) et Konsko (entité urbaine). D'autres sites à besoins économiques particuliers visés par la loi sont le mont Vodno

¹⁹ Le Ministère de l'autonomie locale, responsable de la mise en œuvre de la loi sur la BRD, a attiré l'attention de la délégation à une dispute en ce qui le pourcentage de la somme allouée pour les régions: Bien que cette somme est inférieure à 1% du PIB, tel que stipulé dans la loi, le Gouvernement affirme que les transferts provenant des différents ministères de tutelle pour aider les municipalités dans l'exercice de fonctions décentralisées (routes, écoles, infrastructures) sont plus élevés que le 1% spécifié. Le Ministère souligne que cette affirmation du Gouvernement ne tient pas compte du fait que les transferts ne sont pas nécessairement liés aux questions de développement régional.

(en tant que site d'une grande beauté), la région de Katlanovo pour ses caractéristiques naturelles, et la rivière Beleshnica, véritable monument naturel.

4.3.4 Première évaluation

93. Le développement régional équilibré est une politique prometteuse pour coordonner et appuyer l'actuel processus de décentralisation par des mesures décidées conjointement par les autorités centrales et les autorités municipales concernées d'une région donnée. L'approche régionale permet une différenciation et la mise en place de mesures ciblées, notamment en faveur de zones accusant un retard économique. Elle semble également être conforme à la politique régionale européenne et sert ainsi de préparation à l'adhésion.

94. Une évaluation critique de la loi relative au développement régional équilibré et de sa première mise en application fait apparaître la nécessité d'associer davantage de partenaires au développement régional ainsi que la nécessité d'une meilleure coopération entre les niveaux central et local (notamment lorsqu'une intervention rapide du niveau central est requise). En outre, un renforcement des capacités au sein du ministère de l'Administration locale est nécessaire pour la mise en place de structures de gestion efficaces aux fins de la coordination et de l'exécution de la politique de développement régional et des composantes IAP qui y sont liées. Les nouveaux centres régionaux ont également besoin d'aide pour leur mise en place et pour le renforcement de leurs capacités.

95. Le lien étroit entre la politique nationale de développement régional et la politique de l'Union européenne est essentiel pour le succès de cette approche. De fait, selon l'Union européenne, toutes les communes du pays sont rurales, sauf la ville de Skopje. Bien que des fonds considérables aient été mis à disposition par le biais de l'IAP, l'utilisation effective de ces fonds par les communes est extrêmement faible (3 %, contre 17 à 18 % en Bosnie-Herzégovine par exemple). Les problèmes rencontrés dans les demandes de financement de projets semblent tenir au manque de préparation technique des personnels municipaux et des maires et aussi, souvent, à la nécessité d'investissements initiaux ou d'un cofinancement.

5. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE, ARTICLE PAR ARTICLE

5.1. 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 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.

96. Pour une présentation du cadre et des principes constitutionnels ainsi que de la législation concernant l'autonomie locale en «ex-République yougoslave de Macédoine », voir plus haut (3.1. Développements constitutionnels).

5.2. 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.

97. En pratique, les collectivités locales ont toute latitude pour prendre des initiatives dans la limite des compétences qui leur sont attribuées, notamment en ce qui concerne les activités communales, la délivrance des permis de construire, etc., ou pour les questions liées à l'urbanisme, au développement économique local, aux finances propres et à la planification des finances ou encore aux actes juridiques.

98. Les compétences partagées entre l'Etat et les pouvoirs locaux concernent principalement les mandats des corps d'inspection. Par exemple, il existe à la fois une Inspection nationale et des inspections locales en charge des constructions. Il en va de même pour l'Inspection de l'éducation, l'Inspection communale et l'Inspection de la circulation. Dans certains cas, les mandats sont clairement définis par des arrêtés municipaux, mais il arrive également que les mandats se chevauchent et que les autorités locales doivent consulter les inspecteurs de l'Etat. Ainsi, si une commune prévoit d'ouvrir une nouvelle école ou de fermer un établissement existant, elle doit demander l'avis de l'administration centrale, la décision du conseil municipal n'étant pas suffisante. Pour délimiter clairement les mandats des deux instances, un groupe de travail conjoint entre l'association ZELS et le ministère de l'Education et des Sciences a été mis en place et chargé de préparer un arrêté.

99. Pour l'exercice des compétences (sociales) dites obligatoires, l'Etat doit fournir des normes minimales et assurer à tous les citoyens l'égalité d'accès aux services. Il peut retirer les compétences transférées dans certains cas, si les normes minimales ne sont pas garanties (article 21, paragraphe 3, de la loi sur l'autonomie locale et lois spécifiques, par exemple sur l'éducation et les services de santé).

100. Selon l'association ZELS et d'autres interlocuteurs, et d'après le rapport de suivi 2011 de la Commission européenne, l'Etat devrait davantage encourager la décentralisation, notamment au niveau des ministères compétents, encore souvent attachés à l'idée d'un contrôle central, notamment en matière de dépenses. Davantage de compétences devraient également être transférées aux collectivités locales dans le domaine des services sociaux (logement²⁰ et soins de santé primaires en tant que compétence déléguée), de la sécurité publique (maintien de l'ordre au niveau local et réglementation de la circulation par exemple), des terres agricoles et des affaires culturelles.

101. Durant la visite, la délégation a été informée de problèmes de coordination entre le ministère de l'Intérieur et les communes. La nomination du chef (local) de la police en uniforme en est un exemple. Le choix entre les candidats proposés par le ministère incombe normalement au conseil municipal mais il y a des cas où le poste est resté vacant pendant des années en raison d'une politisation de la décision. Les rapporteurs estiment que des problèmes de cette nature pourraient être résolus par une procédure différente.

102. Les compétences « propres » des communes sont énoncées à l'article 22 de la loi. Elles comprennent l'aménagement urbain et rural, la protection de l'environnement, la réglementation concernant la nature et l'espace, le développement économique local, les activités communales, la culture, les activités sportives et de loisirs, l'action sociale et la protection de l'enfance, l'éducation, les soins de santé, la protection civile, la lutte contre les incendies, la supervision des activités municipales, ainsi que « d'autres activités déterminées par la loi ».

²⁰ Le transfert de compétences dans le domaine du logement social est prévu dans la stratégie 2020 du ministère du Travail et des Affaires sociales.

103. L'article 23 de la loi prévoit la délégation de « l'exécution de certaines tâches » des « corps de l'administration publique », en liant ces compétences déléguées à l'obligation de transférer des fonds du budget central. Pour l'heure, cependant, il n'a encore été procédé à aucune délégation en vertu de cet article.

104. L'attribution des compétences est symétrique pour toutes les communes : il n'y a aucune différence entre elles concernant leurs fonctions et leurs compétences. La seule distinction concerne la ville de Skopje et ses 10 communes, qui sont régies par une loi spéciale. Par exemple, les établissements d'enseignement secondaire relèvent de la ville de Skopje, tandis que l'enseignement primaire (écoles élémentaires) est du ressort des dix communes.

105. La loi prévoit une répartition des compétences des autorités locales conforme aux principes de la Charte. Le maire est responsable de l'organisation et du fonctionnement de l'administration et propose également des textes pour adoption ; le conseil adopte les décisions qui sont exécutées par le maire.

5.3. 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.

106. Selon la loi sur l'autonomie locale, une « commune est établie sur le territoire d'une ou plusieurs localités dont les habitants ont des besoins et des intérêts communs et qui réunissent des conditions propres à assurer un développement matériel et social ainsi que la participation des citoyens à la prise de décision sur les besoins et intérêts locaux » (article 16). Le territoire d'une commune doit constituer une entité géographique et économique naturelle, desservie par des voies de communication entre les lieux d'habitation et organisée autour d'un pôle commun. La commune doit être dotée d'infrastructures et d'équipements sociaux » (article 17).

107. Une réorganisation territoriale devant être réalisée dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid (l'article 116 de la Constitution fournit la base constitutionnelle d'une loi organique relative à la division territoriale, qui a été adoptée en 2004), le nombre des communes a été réduit de 124 à 84. La logique qui a présidé à cette nouvelle division territoriale était la volonté de créer des communes plus importantes, et donc plus fonctionnelles, mais également d'avoir davantage de communes bilingues en atteignant le seuil de 20 % nécessaire pour les communautés. La réforme a fait l'objet de critiques virulentes, mais plusieurs référendums portant sur la nouvelle loi n'ont pas été favorables à son rejet. Dans la mesure où toute nouvelle loi ou modification est soumise à l'exigence de la double majorité, les communautés les plus petites sont protégées contre tout changement unilatéral du nouveau découpage territorial.

108. Ces fusions ont créé des problèmes dans certains cas. En particulier, la coexistence de collectivités urbaines et rurales au sein d'une même commune est souvent difficile du fait de la disparité des situations. Les zones rurales de ces nouvelles communes au territoire plus étendu ont souvent besoin d'améliorer leurs équipements, la gestion des déchets et l'approvisionnement en eau. Or ces problématiques ne sont pas perçues comme une priorité par les communes urbaines qui assurent déjà ces services et prestations à la majorité de la population qui vit en zone urbaine (et qui constitue également la majorité des électeurs).

109. De l'avis des rapporteurs, ces problèmes pourraient probablement être résolus par une approche systémique tenant pleinement compte des différences entre les collectivités urbaines et rurales. Une démarche possible serait de déterminer les tâches obligatoires ou les services essentiels que chaque commune est tenue de réaliser avant de s'engager dans tout autre domaine relevant de ses compétences. Les rapporteurs relèvent que l'article 22, paragraphe 3, de la loi sur l'autonomie locale, qui prévoit cette possibilité, n'a pas été utilisé jusqu'à présent par le législateur.

110. En outre, des fonds spéciaux de développement des zones rurales peuvent être constitués afin de fournir des incitations financières aux communes pour l'aménagement de ces zones. De fait, la loi sur l'autonomie locale prévoit déjà cette possibilité (article 12), mais là encore il n'en a pas été fait usage. Cette disposition a maintenant été remplacée par la loi sur le développement régional équilibré

(DRE). Selon cette loi, 70 % des fonds disponibles en vertu de la loi doivent échoir aux nouvelles régions de planification, 20 % doivent être réservés aux régions les plus pauvres et le reste (10 %) doit être employé pour les communes sous-développées. Les rapporteurs estiment que la possibilité de réserver des fonds spécifiques pour les zones sous-développées des communes devrait être envisagée dans ce nouveau cadre, ce qui permettrait de traiter différemment les zones urbaines et les zones rurales (fusionnées en une seule commune) – c'est-à-dire sur la base de critères clairs et dans le but de créer des collectivités locales solidaires et durables.

111. Selon l'article 19 de la loi sur l'autonomie locale, une loi spéciale (la loi de 2004 sur l'organisation territoriale) détermine le territoire, les noms, les sièges et les limites des communes, la procédure à suivre pour leur établissement et d'autres questions concernant la division territoriale.

112. Le principe de la consultation préalable des populations concernées en cas de modification des limites territoriales n'est pas expressément inscrit dans la loi de 2002 sur l'autonomie locale (alors qu'il l'était dans celle de 1995, article 15). On pourrait cependant considérer qu'il s'agit d'un principe contraignant dans le système juridique (moniste) de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » étant donné la force obligatoire de l'article 5 de la Charte. Cela étant, une procédure de consultation des populations concernées sur les modalités de telles modifications mériterait d'être transcrite dans la loi afin de garantir le bon déroulement des consultations. Les rapporteurs notent que bien que l'adoption de la loi sur l'organisation territoriale de 2004 ait été critiquée en raison de l'insuffisance des consultations préalables, le principe de la consultation est énoncé dans les dispositions de l'article 2 de cette même loi : « une nouvelle commune peut être établie (par fusion, scission ou modification de ses limites territoriales) après consultation préalable des citoyens de la commune concernée. »

5.4. 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.

113. Des programmes de renforcement des capacités sont en cours pour assister les communes dans les domaines de la gestion de la taxe foncière, des ressources humaines et du contrôle financier. Un service des affaires financières a été mis en place dans trois autres communes ; 52 communes ont créé un service interne de vérification des comptes et, dans 46 communes, un vérificateur interne est en poste. Plus de 1 000 fonctionnaires municipaux ont été formés, et des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des programmes de formation annuels.

5.5. Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif

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.

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.
---	--

114. Les communes assurent une partie des services publics par le biais des institutions publiques locales et des entreprises publiques.

115. Les institutions publiques locales exercent les compétences, transférées sur la base de lois spéciales, ayant trait à l'éducation, la culture et la protection de l'enfance et des personnes âgées. Des dotations pour l'exercice de ces compétences sont fournies sur le budget central.

116. Les entreprises publiques sont établies par les communes aux fins de la prestation des services publics (approvisionnement en eau, traitement des eaux usées, transports, etc.). Les communes peuvent utiliser leurs biens propres en vertu de la loi sur l'autonomie locale et de la loi sur les marchés publics.

117. Le contrôle des actes des autorités municipales et de leurs organes est régi par le titre IX de la loi sur l'autonomie locale de 2002 (articles 69 à 73). Dans la sphère de leurs compétences « propres », le contrôle ne vise qu'à assurer le respect de la légalité et se limite à la vérification des opérations financières des autorités locales dans l'exercice de leurs fonctions. Il est effectué par le ministère responsable de l'exercice des fonctions liées à l'autonomie locale et par la Cour des comptes en ce qui concerne les opérations financières. Concernant l'exercice des compétences déléguées, le contrôle comprend également une évaluation de l'efficacité qui est effectuée par l'administration de l'Etat dont les compétences sont déléguées. Un contrôle préalable est possible dans les cas prévus par la loi. Les organes municipaux ont l'obligation de coopérer avec les autorités de contrôle.

118. La loi sur l'Inspection d'Etat pour l'autonomie locale (2010) établit une autorité de contrôle chargée de vérifier la légalité de tous les actes adoptés par le conseil municipal ou par le maire. Ce corps d'inspection est un organe du ministère de l'Administration locale. Son contrôle s'applique à la légalité des règlements adoptés par les communes afin de garantir la conformité de toutes les activités et décisions avec la Constitution et les lois pertinentes, de même qu'avec accords internationaux et autres dispositions réglementaires. Il est procédé à des contrôles réguliers et sans préavis. Cette surveillance vise notamment à vérifier la suppression des irrégularités contestées (article 17). Si les services d'inspection déterminent qu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner une infraction ou un acte criminel, et donc qu'il y a lieu de prendre des mesures administratives ou autres, ils sont tenus d'engager la procédure applicable aux infractions ou une procédure pénale, et de notifier sans délai l'organe compétent afin qu'il procède à l'action requise.

119. Les informations fournies à la délégation ne font pas apparaître clairement si et comment il est possible de démettre un maire de ses fonctions ou d'appliquer des sanctions à l'égard d'un maire qui ne s'acquitte pas de ses obligations. Les rapporteurs estiment, aux fins de la sécurité juridique, que les procédures et modalités d'adoption de telles mesures dans des cas extrêmes devraient être déterminées et régies par la loi.

120. Il y a cependant d'autres formes de contrôle administratif, notamment en matière d'éducation, de protection de l'environnement, d'activités communales, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, de finances, de contrôle des comptes, etc. Des lois spécifiques réglementent les procédures dans des domaines spéciaux tels que l'urbanisme et l'aménagement du territoire, l'éducation, la protection de l'environnement, les activités communales, etc.

121. Tout acte administratif des communes adopté en violation de l'intérêt public ou de la protection des données à caractère personnel est annulé. Si une commune n'assume pas ses responsabilités, un organe de l'Etat compétent reprend à sa charge l'obligation d'agir. L'article 21, paragraphe 3, de la loi sur l'autonomie locale autorise le retrait des compétences transférées dans certains cas, si cela est prévu par des lois spécifiques. Par exemple, l'éducation et les services de santé sont placés sous la surveillance des inspecteurs de l'Etat et des pénalités et procédures de retrait sont prévues au cas où les normes minimales ne seraient pas satisfaites. Ceci vaut également pour la construction, l'aménagement urbain et la fiscalité. Il s'agit de mesures temporaires, appliquées jusqu'à ce que les communes puissent s'acquitter de ces fonctions de façon appropriée.

122. La Direction de la protection des données à caractère personnel a également des compétences et des services distincts. Elle veille au respect de la réglementation et vérifie toute violation présumée des données personnelles des citoyens. Les procédures sont établies et régies par des lois spécifiques. En ce qui concerne le droit administratif général, la loi portant sur l'inspection et le contrôle peut aussi s'appliquer au contrôle des autorités locales. Les employés des collectivités locales peuvent également être soumis au contrôle des services d'inspection de l'administration publique. Ces services contrôlent les actes administratifs selon une procédure spéciale.

123. L'audit financier des communes et des entreprises publiques est réalisé conformément à la loi sur la vérification des comptes publics. La Cour des comptes effectue différents types d'audits : audit de conformité, audit de performance et audit horizontal (pour les terrains constructibles par exemple) ou audit thématique pour une recherche systématique des faiblesses, par exemple concernant la mise en place et la collecte des taxes municipales. Tous les rapports d'audit sont publiés sur son site internet et soumis au Parlement (ils sont également envoyés aux ministères de l'Administration locale et des Finances). Au cours de la visite, la délégation a appris qu'un audit de performance avait été réalisé dans 12 communes afin d'examiner l'efficacité des procédures liées à la détermination des taux et à la collecte d'impôts et frais locaux. Les normes internationales intégrées dans la législation nationale servent de cadre à l'examen du respect des procédures et des indicateurs que la commune concernée s'est elle-même fixés. En 2012, la Cour procédera à un audit de performance du développement régional. L'audit couvrira les huit régions de planification ainsi que le Ministère de l'autonomie locale et le Bureau du développement régional.

124. Ayant relevé les progrès accomplis dans la mise en place et le développement des procédures de contrôle, les rapporteurs prennent également note de l'évaluation de la Commission européenne selon laquelle des efforts supplémentaires non négligeables sont nécessaires aux niveaux central et local pour renforcer les capacités administratives de certaines communes, notamment en matière de contrôle financier, de planification stratégique, de gestion des ressources humaines et de développement économique. La Cour des comptes a fait état de nombreuses défaillances du ministère de l'Administration locale dans l'application des normes de contrôle financier et des règles de passation des marchés publics. Le suivi des recommandations précédentes serait en outre peu satisfaisant (Commission européenne, Rapport d'avancement, octobre 2011).

125. En résumé, trois grands problèmes concernant le contrôle peuvent être identifiés :

i) Bien que le corps national d'inspection de l'autonomie locale créé au sein du ministère de l'Administration locale soit la principale autorité de surveillance chargée de vérifier la légalité des activités des communes, les ministères compétents assument toujours en partie un rôle de contrôle et de surveillance en lien avec les compétences qui sont les leurs (en particulier en lien avec les compétences transférées, comme aujourd'hui la gestion du foncier, les transports, l'éducation, etc.). Ces missions parallèles impliquent un grand nombre d'interlocuteurs pour les communes et pourraient justifier une coordination ou une concentration de ces activités entre les mains d'une seule autorité de surveillance.

ii) Il ne semble pas y avoir de procédure générale pour réagir en cas d'incapacité ou de grave faute de gestion des maires (révocation temporaire et remplacement par un commissaire désigné par exemple). Cette absence de mesures et de procédures préétablies peut entraîner un risque de pressions politiques de la part de l'Etat ou conduire d'emblée à un recours au droit pénal, qui n'est pas toujours approprié dans ces affaires.

iii) En ce qui concerne les audits internes, les qualifications techniques et les capacités semblent toujours constituer un problème majeur. Le renforcement des capacités administratives des communes dans ce domaine est important également en vue du passage à la prochaine étape du processus de décentralisation.

5.6. 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.

126. Les communes ont des terrains, des équipements, des ressources financières (argent) et des droits. A l'exception d'éventuelles fonctions déléguées (à l'avenir), toutes les communes ont les mêmes responsabilités en matière de dépenses. La ville de Skopje est la seule à être régie par des dispositions juridiques spéciales pour le partage des compétences avec les 10 communes qui la composent.

127. La loi détermine la façon dont les communes peuvent disposer de leurs biens et en assurer la gestion. La loi de 2004 sur le financement des collectivités locales (ci-après la « loi de finances ») a relancé le processus de décentralisation budgétaire.

128. En 2005, conformément à la loi précitée, les communes ont reçu le pouvoir d'administrer pleinement et de collecter l'impôt foncier et les impôts liés à la cession d'un bien, ainsi que certaines redevances locales. Le taux des impôts et taxes est fixé en fonction des seuils et des plafonds autorisés par la loi. La détermination du pourcentage exact incombe au conseil municipal. Par exemple, la loi relative aux impôts fonciers prévoit des taux allant de 0,1 à 0,2 % de la valeur estimée des biens d'un citoyen. Chaque conseil municipal peut décider du montant applicable dans la commune concernée. De fait, une seule commune (Gjorče Petrov) a fixé le montant maximum de 0,2 %. Toutes les autres appliquent le montant minimum.

5.6.1. *Taxes et ressources locales*

129. Les sources de revenu des communes (article 4 de la loi de finances) s'établissent comme suit :

- les impôts locaux établis par la loi et administrés par les instances locales sont l'impôt foncier, l'impôt sur les successions et les donations, la taxe sur les transactions immobilières et 100 % de l'impôt sur le revenu des artisans ;
- les taxes locales déterminées par les collectivités locales et qu'elles sont en droit de collecter, à savoir les taxes communales et les taxes administratives ;
- les redevances locales, en particulier la redevance pour les travaux et aménagements réalisés sur des terrains constructibles, les taxes d'urbanisme et d'aménagement, et les redevances dues au titre de l'utilisation des services communaux ;
- les revenus liés aux biens immobiliers : produits de la vente ou de la location de biens et revenus générés par les taux d'intérêt ;
- les revenus provenant des amendes qui sont fixées et collectées à titre de sanction en cas de non-respect de la réglementation des communes ;
- les donations (à noter actuellement l'importance des donations étrangères) ;
- les prêts (sous réserve de l'autorisation de l'Etat) ;
- les subventions émanant de fonds divers, comme le fonds pour les zones économiquement sous-développées, le fonds pour la voirie et les activités communales, le fonds pour les conduites d'eau et le réseau d'égout ;

- Dotations et subventions : dotations spécifiques et non spécifiques, dotation globale de fonctionnement, subventions pour les investissements, dotations pour l'exercice des compétences déléguées.

5.6.2. Revenus partagés, en particulier attribution d'une part d'impôts nationaux

130. Les revenus partagés proviennent de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : les communes en reçoivent 3 % dans les deux cas. D'ici à 2013, la part de la TVA qui leur revient sera portée à 4,5 % (en pratique, à la fin 2011, ce quota avait déjà atteint 3,7 %).

131. La dotation sur la TVA est une dotation générale qui n'est soumise à aucune condition et peut être librement utilisée en fonction des besoins d'une commune. La répartition des fonds se fait conformément aux critères déterminés dans le décret portant sur la répartition des recettes de la TVA. Les recettes totales de TVA collectées au cours de l'année fiscale précédente doivent être réparties comme suit : un montant fixe (trois millions de denars macédoniens, soit environ 48 580 euros) pour toutes les communes (y compris Skopje et ses communes) et un montant variable (12 % pour Skopje et ses communes et 88 % pour toutes les autres). Ce dernier montant est réparti selon les critères suivants : 65 % en fonction du nombre d'habitants, 27 % en fonction de la superficie de la commune et 8 % en fonction du nombre de zones habitées.

132. La part moyenne des recettes fiscales dans les budgets des collectivités locales était de l'ordre de 30 %. En 2007, elles représentaient 37,8 % du total, en 2008, 21,2 %, et, en 2010, 24,6 %, du fait de l'accroissement des transferts du budget central sous forme de dotations globales aux communes passées à la deuxième phase de la décentralisation budgétaire.

133. Les dispositions prévues par les lois spéciales ont encore accru les revenus des communes, notamment en partageant les revenus des concessions octroyées pour l'exploitation de ressources minérales (22 % pour l'Etat – 78 % pour les communes) et de la vente de terrains constructibles (20 % pour l'Etat – 80 % pour les communes), qui sont transférés du ministère des Transports et des Communications aux communes satisfaisant à certains critères administratifs. Actuellement, 14 communes ont le droit d'exercer la gestion foncière.

5.6.3. Dotations

134. Les dotations émanant du budget de l'Etat et des budgets de plusieurs fonds fournissent des revenus additionnels. Les dotations en capital sont utilisées pour financer des projets d'investissement sur la base d'un programme déterminé par le gouvernement. Leur emploi est contrôlé par les ministères compétents et par l'Agence pour la voirie routière nationale. Les dotations spécifiques sont utilisées pour le financement de certaines activités des communes qui sont dans la première phase de décentralisation budgétaire, dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la politique sociale, de la protection de l'enfance et de la lutte contre les incendies. Les ministères compétents proposent et contrôlent la répartition des dotations spécifiques par commune, projet, institution ou programme.

135. Les communes demandent que cet instrument financier leur soit transféré de façon à pouvoir décider elles-mêmes des investissements à financer (alors qu'actuellement cette décision appartient aux autorités centrales). De fait, dans certains cas, l'administration centrale a décidé de construire une école dans une commune sans avoir consulté cette dernière au préalable, alors que la commune avait d'autres priorités.

136. Lors de la deuxième étape du processus de décentralisation budgétaire, les communes financent les compétences transférées par des dotations globales qui couvrent les dépenses liées aux salaires et les coûts de la maintenance des bâtiments, des biens et des services. Les ministères compétents proposent la méthode de détermination des critères pour la répartition des dotations globales. Chaque année, l'Etat adopte un décret sur la méthodologie et les critères à suivre pour la répartition des dotations globales. Leur montant ne saurait être inférieur au montant de l'enveloppe du budget central utilisée aux mêmes fins pendant l'année précédant le transfert d'une compétence donnée.

5.6.4. *Décentralisation budgétaire*

137. La décentralisation budgétaire est un volet important de l'ensemble du processus de décentralisation car tout transfert de (nouvelles) compétences doit s'accompagner d'un transfert budgétaire et financier.

138. La loi de finances prévoit que la décentralisation budgétaire sera réalisée en deux phases (à compter du 1^{er} juillet 2005). Lors de la première phase, deux conditions sont à remplir (article 46), à savoir que les communes aient au moins deux employés aptes à travailler dans les domaines de la gestion financière, de la préparation et de l'exécution du budget, de la comptabilité et de l'établissement des rapports financiers, et trois employés qualifiés en matière de détermination et collecte des taxes.

139. Pour pouvoir passer à la deuxième étape (qui devait commencer en juillet 2007, mais a été repoussée à janvier 2008), les communes doivent satisfaire aux critères suivants :

- a) remplir les deux conditions requises pour la première phase ;
- b) avoir obtenu de bons résultats financiers au cours des 24 mois précédents ;
- c) disposer des personnels adéquats dans le domaine de la gestion financière ;
- d) informer régulièrement et en temps voulu le ministère des Finances des bons résultats obtenus (vérification par ce ministère) ;
- e) ne pas avoir d'engagements en cours vis-à-vis de fournisseurs ou d'autres créanciers au-delà des délais normaux de règlement.

140. Pour contrôler et vérifier le respect de ces conditions, une commission a été créée en janvier 2007. Elle se réunit quatre ou cinq fois par ans et se compose d'un président, de neuf membres et d'un secrétaire. Elle compte parmi ses membres le président et le vice-président de l'association ZELS, des maires, des représentants des ministères compétents, des universitaires et des experts internationaux. Par ailleurs, un groupe de travail interministériel se réunit régulièrement, tous les deux mois.

141. D'après les informations fournies par la délégation au cours de la visite, à la fin 2011, 79 communes sur 85 étaient passées à la deuxième phase de la décentralisation, et six seulement (toutes situées dans la partie occidentale du pays) en étaient encore à la première phase. Quatre de ces six communes ont des dettes assez importantes, et deux d'entre elles n'ont pas la capacité de gestion financière suffisante. Des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de les préparer au passage à la deuxième phase.

5.6.5. *Dettes municipales, emprunts et péréquation financière*

142. Avant l'adoption de la loi de finances, la législation sur l'autonomie locale n'envisageait aucun instrument de péréquation, c'est-à-dire destiné à équilibrer la situation financière des collectivités locales. Elle prévoyait toutefois des transferts et des fonds qui, bien que n'ayant pas été conçus pour cela à l'origine, étaient en pratique utilisés à des fins de péréquation. Le seul instrument de péréquation défini dans la nouvelle loi est le revenu à transférer provenant du produit de la TVA. Sans être explicitement mentionnées, les dotations globales sont également considérées comme des instruments que le gouvernement peut utiliser pour équilibrer la situation financière des collectivités locales. Dans la ville de Skopje et ses communes, un fonds conjoint a été établi aux fins de la péréquation (conformément à une méthodologie spécifique pour la répartition des fonds).

143. Pour remédier aux problèmes de liquidité des communes, un nouvel instrument a été introduit sous forme de prêts à court et à long terme (jusqu'à 10 ans) sur le budget central. Le gouvernement a approuvé 23 prêts de ce type dont 13 à court terme et 10 à long terme (avec une période de remboursement qui peut aller jusqu'à cinq ans). L'approbation de ces prêts à long terme a eu des effets positifs en permettant de surmonter les problèmes de liquidité.

144. En vertu de la loi sur l'autonomie locale, les communes ne peuvent pas se déclarer en faillite. La loi de finances contient cependant des dispositions relatives aux procédures à suivre pour déclarer des difficultés financières. Si tel est le cas, il est fait état de la situation sur décision du maire, et ce dernier en informe le conseil municipal, le ministère des Finances, le ministère de l'Administration locale et l'association ZELS dans les trois jours. Un organe de coordination composé de cinq membres supervise le processus qui doit permettre de remédier à ces difficultés. Le maire propose un

projet de programme de mesures, qui sont mises en œuvre dans le cadre d'un budget complémentaire ou du budget de la commune pour l'année fiscale concernée. Le maire décide du moment où il déclare la fin de cette situation.

145. Pour emprunter, les communes doivent consulter le ministère des Finances, qui contrôle le niveau des emprunts et des prêts ainsi que les déficits des budgets locaux. Afin de répondre aux critiques formulées à l'égard des restrictions créées par un régime d'autorisation au cas par cas, contraire à l'article 9, paragraphe 8, de la Charte, une nouvelle loi concernant la dette publique a été adoptée, ainsi qu'une loi relative au financement local. En juin 2011, le ministère des Finances a approuvé deux règlements (publiés au Journal officiel n° 83/2011) portant sur les modalités d'emprunt des institutions publiques et des entreprises publiques appartenant à des institutions publiques.

146. Le Parlement est également associé à cette question, toute dette municipale étant considérée comme une composante de la dette publique générale. Les emprunts municipaux doivent donc être approuvés par le Parlement. Le dernier exemple en date est celui du prêt accordé à la ville de Skopje par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et approuvé par le Parlement. Lorsqu'il s'agit de banques commerciales, cependant, seul l'avis du ministère des Finances est requis, ce qui signifie que le Parlement n'intervient pas.

147. Les communes empruntent sur le long terme pour financer leurs projets et investissements, refinancer les dettes contractées à cette fin ou faire face à des engagements assortis d'une « garantie souveraine ». Elles recourent également à des prêts sur crédits budgétaires (émanant du budget central), notamment à des fins de protection et d'élimination des conséquences de catastrophes naturelles ou écologiques. Les possibilités d'emprunt sont limitées : le montant des versements annuels ne doit pas être supérieur au tiers du budget de l'année précédente.

148. Les communes ont accès au marché des capitaux pour réaliser les projets importants d'amélioration des infrastructures et des services publics. Elles peuvent également émettre des obligations municipales pour financer les projets d'aménagement prévus. Un Guide pour l'émission d'obligations municipales a été préparé afin d'informer les communes des modalités et procédures d'émission ainsi que des avantages de la formule.

5.6.6 *Evaluation de la situation financière*

149. Bien que les dépenses des collectivités locales représentent 17,2 % du budget total²¹, les revenus municipaux semblent insuffisants pour leur permettre d'accomplir efficacement les tâches assignées. La plupart des communes éprouvent toujours de grandes difficultés à générer leurs propres revenus et l'Etat finance encore la plupart d'entre elles.

150. La commune de Zhelino offre un bon exemple de cette situation : avec 25 euros par habitant (à titre de comparaison, 100 euros dans la ville de Skopje), la commune est simplement dans l'incapacité d'exercer pleinement ses compétences. L'administration municipale n'est pas en mesure d'employer un architecte pour les questions d'urbanisme, un inspecteur interne (ou un service d'audit) ni un inspecteur pour l'environnement. La maintenance des infrastructures nécessaires pour la prestation des services pose problème et il y a encore des domiciles privés et des zones d'habitation sans électricité. Deux de ces zones seulement (sur 18) sont desservies par des canalisations d'eau. L'école, détruite par un incendie, ne sera reconstruite que l'an prochain, lorsque son remplacement aura été inscrit au budget du ministère de l'Education.

151. Parmi les principales causes de l'insuffisance des ressources financières figurent la gestion – encore – centralisée du patrimoine foncier de l'Etat, l'inefficacité de la collecte des impôts fonciers (faute d'un contrôle approprié et en raison de défaillances dans la mise en œuvre) et le fait que les bases de données relatives aux contribuables ne sont pas mises à jour. Les capacités administratives de certaines communes, notamment les plus petites, restent faibles en matière de gestion financière, d'administration fiscale et de contrôle financier. Les administrations des collectivités locales ne

²¹ 2010, chiffres fournis par le ministère des Finances.

satisfont toujours pas de façon appropriée à l'obligation de transparence et à l'obligation de rendre compte de leurs actes²².

152. Les rapporteurs notent que pour améliorer la situation des petites communes et des communes rurales, l'application de la nouvelle formule d'un « revenu minimum garanti » semble être une avancée prometteuse, qui va dans la bonne direction : un minimum de trois millions de denars macédoniens est garanti à chaque commune. A cela s'ajoutent d'autres ressources en fonction de la part de la TVA et de l'impôt sur le revenu qui leur revient (critères : 50 % *per capita*, superficie et nombre de zones d'habitation). Avec cette nouvelle méthode de calcul et d'attribution, aucune commune ne devrait avoir un revenu inférieur à 4 millions de denars.

153. Le mémorandum de l'association ZELS pour 2011 demande que la part du produit de la TVA accordée aux communes soit portée de 3 % actuellement à 6 % (au lieu de l'objectif de 4,5 % envisagé pour 2013) et que la part de l'impôt sur le revenu passe de 3 % actuellement à 15 %²³.

154. Malgré les résultats notables obtenus dans le cadre du processus de décentralisation, plusieurs problèmes subsistent, comme les grandes disparités entre les communes et quant à leur capacité à s'acquitter de certaines fonctions. Du fait de leurs problèmes budgétaires, les collectivités locales peuvent difficilement participer aux projets financés par l'Union européenne, qui requièrent un cofinancement. En conséquence, les communes rurales, tout particulièrement, dépendent des dotations et subventions, faute de pouvoir compter sur les taxes sur les constructions ou les revenus fonciers. Bien que les critères d'éligibilité des subventions pour la réalisation d'investissements (infrastructures) soient bien définis par les bailleurs de fonds internationaux (FMI, Banque mondiale), cela ne semble pas toujours être le cas s'agissant des subventions de l'Etat.

155. De l'avis des rapporteurs, il faudrait davantage de coordination, d'appui et de contrôle de la part de l'Etat dans le domaine des compétences transférées. L'exemple fréquemment cité à cet égard est celui des compétences en matière d'éducation : lorsque l'enseignement secondaire est devenu obligatoire, le problème de la couverture des coûts supplémentaires de transport scolaire s'est posé partout, mais le ministère des Finances semble l'ignorer, puisqu'il renvoie aux dotations globales, qui ne sont pas affectées et peuvent donc être utilisées pour couvrir ces prestations. Le message lancé par le ministère est manifestement qu'il faut donner la priorité aux mesures d'économie et à l'optimisation de la passation des marchés publics.

156. Les rapporteurs estiment que les collectivités locales devraient être dûment consultées à propos des investissements du pouvoir central dans leurs localités et que les subventions qui leur sont accordées ne devraient pas empiéter sur l'autonomie budgétaire telle qu'elle est prévue par la Charte.

157. Les rapporteurs notent également que la planification des dépenses relatives à l'éducation semble être inadéquate et qu'il risque d'y avoir des problèmes de coordination. Alors que le ministère des Finances transfère aux communes des fonds affectés aux dépenses d'entretien et de chauffage des établissements scolaires, les salaires des personnels, les frais de transport scolaire et les priorités d'investissement dans les écoles sont définis dans le programme annuel préparé par le ministère de l'Education. Ce dernier transfère des fonds directement aux établissements scolaires, privant les communes de moyens financiers qui leur permettraient d'investir dans les écoles.

158. Pour remédier à ces problèmes, l'association ZELS a suggéré de définir des critères d'attribution des fonds destinés à financer les investissements dans les établissements scolaires ainsi que sa propre participation au processus de planification des autorités centrales concernant ces fonds.

5.7. Article 10 : Le 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.

²² Srgjan Dimitrievik, Analysis of the decentralization process in Macedonia, SeeNet, décembre 2010 ; Commission européenne, Rapport d'avancement, octobre 2011.

²³ Voir le site web de la ZELS : www.zels.org.mk.

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.

159. La loi sur l'autonomie locale de 2002 encourage plusieurs formes de coopération volontaire entre les collectivités locales. Les instruments sont réglementés en détail par la loi relative à la coopération intercommunale (2009) et incluent (article 9 de la loi) :

- la mise en place d'organes administratifs et de groupes de travail conjoints ;
- la mise en place de services publics mutuels ;
- la passation d'accords sur le regroupement de fonds et sur l'exécution de certaines tâches par une commune pour le compte d'une ou plusieurs autres.

160. En pratique, les communes semblent avoir largement recours à la coopération intercommunale. Selon plusieurs interlocuteurs de la délégation, 80 % d'entre elles s'engagent dans de tels accords de coopération, qui sont également nécessaires pour passer à la deuxième étape du processus de décentralisation budgétaire.

161. Il existe de nombreux exemples de coopération intercommunale visant à économiser les ressources humaines et financières. A cet égard, on peut citer la coopération entre trois petites communes des environs de Strumica : Vasilevo, Bosilovo et Novo Selo.

162. Les 84 communes de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la ville de Skopje sont membres de l'association ZELS, dont l'organisation interne s'établit comme suit :

- une assemblée (85 maires qui se réunissent une ou deux fois par an),
- un conseil d'administration (19 maires issus de différents partis politiques, y compris de l'opposition nationale ; prise de décision par consensus),
- un président et deux vice-présidents (dont l'un, d'après les statuts, doit être membre d'un parti d'opposition ; l'un d'eux est albanais),
- 13 comités (maires) et réseaux (personnel administratif municipal).

163. L'association ZELS organise des activités de formation pour les élus ainsi que pour les fonctionnaires et les personnels administratifs dans son propre centre de formation (quelque 1 500 personnes chaque année). Actuellement, le principal thème de formation est la gestion du patrimoine foncier (terrains constructibles), afin de préparer les personnels municipaux aux certifications requises dans ce domaine. L'association ZELS a également fourni du matériel d'interprétation à 32 communes pour leurs réunions ainsi qu'une formation (y compris la publication d'un manuel) destinée aux commissions des relations interethniques. Dans le domaine de la gouvernance/municipalité en ligne, l'association travaille à l'élaboration d'une stratégie pour les technologies de l'information et de la communication et fournit des services de création de sites internet et des logiciels sur son serveur. Les principaux domaines couverts sont le signalement des problèmes par les citoyens, les solutions logicielles d'efficacité énergétique et les terrains constructibles. Seront également disponibles, en 2012, des logiciels pour la délivrance électronique des permis de construire, un cadastre du sous-sol et des modalités de paiement électronique pour le règlement des sommes dues aux communes par les citoyens.

164. Les accords relatifs à la coopération transfrontalière, de même que l'appartenance à des organisations internationales de pouvoirs locaux, sont régis par plusieurs lois, dont la loi sur la ratification de la Charte qui expose, dans son article 10, les principes énoncés dans la Charte concernant la coopération intercommunale et transfrontalière et la loi sur l'autonomie locale qui vise la coopération avec les collectivités locales d'autres pays et avec des organisations internationales de pouvoirs locaux et de collectivités locales (article 14, paragraphe 4). Tel est le cadre de la collaboration avec le Réseau des associations de collectivités locales d'Europe du Sud-Est (NALAS), dont l'association ZELS est membre fondateur.

165. Depuis 2010, la ZELS (avec la ville de Skopje) a un bureau auprès de l'Union européenne à Bruxelles. L'association est également, comme il est indiqué ci-dessus, l'un des membres fondateurs du NALAS et participe activement à ses activités. Pendant un an, en 2007, elle en a assuré le secrétariat.

5.8. Article 11 : Protection légale des collectivités locales

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.

166. La loi sur l'autonomie locale (2002) établit une distinction entre la protection du statut constitutionnel des communes et la protection juridique « ordinaire ».

167. Le statut constitutionnel des communes peut être protégé par l'introduction d'une initiative – par le conseil municipal ou le maire – devant la Cour constitutionnelle afin d'évaluer la constitutionnalité d'une loi ou bien la constitutionnalité ou la légalité d'actes généraux des ministères et d'autres organes de l'administration de l'Etat susceptibles de porter atteinte au statut constitutionnel des communes ou aux droits qui leur sont garantis par la Constitution (article 87). En pratique, aucun recours constitutionnel n'a été introduit pour violation présumée des droits à l'autonomie locale (article 110) ; les conflits de compétences entre l'Etat et les collectivités locales n'ont donné lieu à aucune controverse.

168. La notion d'« actes juridiques généraux », qui sont examinés par la Cour constitutionnelle concernant la conformité procédurale avec la Constitution, englobe les actes adoptés par les conseils municipaux. Sur la base de l'article 87 de la Constitution, les maires ont fréquemment contesté – souvent avec succès – des actes adoptés par les conseils municipaux accordant des primes ou rémunérations supplémentaires.

169. Les particuliers peuvent également saisir la Cour constitutionnelle d'une initiative pour demander un contrôle de constitutionnalité (*actio popularis*). Ceci n'est arrivé qu'en de rares occasions. La Cour constitutionnelle ne contrôle que le caractère formel et la légitimité des procédures, tandis que la décision sur le fond d'une affaire donnée est laissée au tribunal administratif qui en est saisi. Une telle plainte portant sur la procédure d'exercice des droits de consultation a entraîné l'annulation de la procédure d'aménagement urbain « Skopje 2014 » par la Cour constitutionnelle, de sorte que la procédure doit être renouvelée.

170. Une protection juridique devant les tribunaux compétents est garantie aux communes (article 88) contre les actes et les activités des organes de l'administration de l'Etat et du gouvernement qui empêchent l'exercice des compétences municipales définies par la Constitution et la loi.

171. La loi sur les litiges administratifs a été modifiée afin de créer une haute cour administrative compétente pour se prononcer sur les appels introduits contre les décisions du tribunal administratif, qui lui-même est saisi des appels contre les décisions rendues par les commissions des infractions des organes administratifs, les commissions de deuxième instance du gouvernement et les actes des collectivités locales. Cette cour est devenue opérationnelle en 2011.

172. Comme indiqué précédemment, les traités internationaux sont considérés comme faisant partie intégrante du système juridique. Des références directes à la Charte ont ainsi été effectuées dans deux affaires portées devant la Cour constitutionnelle concernant des questions budgétaires. De larges extraits de la Charte ont été cités.

173. Il n'existe pas de commission spéciale ni de procédure particulière pour les différends entre les communes. Il y a toutefois eu une exception à l'occasion d'un litige résultant de divergences d'interprétation des dispositions d'une loi : il a été procédé à la mise en place d'une commission conjointe des communes concernées et les amendements proposés sur les points de désaccord ont contribué à résoudre leur différend.

7. CONCLUSIONS

174. Les mesures prises depuis la Recommandation 217 (2007) du Congrès représentent des améliorations et un progrès considérable dans le sens d'une meilleure démocratie locale. En général, les collectivités locales font face de manière satisfaisante à leurs nouvelles responsabilités et la

qualité des services publics locaux s'est améliorée. La décentralisation consiste en un transfert progressif de compétences et ce processus doit être poursuivi et mené à son terme.

175. Les bonnes pratiques de consultation des autorités locales par les autorités centrales sur les questions relatives à l'autonomie locale, incarnent les principaux développements positifs survenus depuis 2007. Plusieurs garanties ont ainsi été mises en place : la consultation est garantie par la loi ; la commission de l'autonomie locale du Parlement participe au processus législatif ; l'association ZELS est un partenaire qui assure la liaison avec les autorités nationales. Le rôle de ZELS est ancré dans l'article 81 de la loi sur l'autonomie locale ainsi que dans un protocole d'accord conclu avec le ministère de l'Administration locale sur la coopération dans le contexte de la décentralisation (mars 2003). La participation de représentants de l'association ZELS au sein de plusieurs commissions garantit également la représentation des intérêts municipaux auprès des autorités centrales. Les Rapporteurs considèrent que, à cet égard, les procédures en vigueur en «ex-République yougoslave de Macédoine» concernant les processus de consultation sont en conformité avec l'article 4, par. 6 de la Charte. Ils se félicitent de cette bonne pratique et proposent que le rôle de ZELS soit soutenu et renforcé.

176. Le Ministère de l'Autonomie locale, pourtant acteur principal de la mise en œuvre du processus de décentralisation, ne jouit pas pour autant d'un rôle de coordination et supervision correspondant. La délégation a eu le sentiment, basé sur des commentaires émis par ses interlocuteurs pendant la visite, qu'au cours du processus de transfert des compétences, les ministères de tutelle semblent parfois réticents à accepter la décentralisation et usent de leur influence et de leurs pouvoirs de contrôle pour conserver un droit de regard sur les compétences transférées. Les Rapporteurs sont d'avis qu'il faudrait au contraire renforcer le portefeuille du Ministère de l'Autonomie locale et consolider son rôle d'acteur principal dans le processus de décentralisation.

177. Les Rapporteurs ont à nouveau relevé l'importante disparité de richesse et de développement entre les communes rurales et urbaines (ce fait avait déjà été observé en 2007 et n'a pas évolué depuis). La nouvelle politique de développement régional équilibré prévoit les premières mesures dans le sens d'un rééquilibrage mais, selon l'avis des Rapporteurs, d'autres mesures spécifiques seront nécessaires pour réduire ces disparités. Ils invitent donc le Gouvernement à considérer la mise en œuvre de deux stratégies de développement distinctes, l'une pour les communes et les zones urbaines et l'autre pour les zones rurales et défavorisées, qui pourraient être nécessaires pour résoudre cette question.

178. En ce qui concerne les compétences, même si les communes exercent des compétences propres et, n'ont à s'acquitter d'aucune tâche déléguée pour le compte des autorités centrales, leurs compétences « propres » sont complétées par une série de tâches transférées dans le cadre de la décentralisation. Alors que la Loi sur l'autonomie locale attribue formellement aux collectivités locales d'importantes compétences et responsabilités, de nombreuses lois spéciales ayant vocation à fixer le détail de la réglementation, comportent des dispositions créant des chevauchements de compétences et par conséquent une certaine confusion. En pratique, il y a, dans plusieurs grands domaines, des chevauchements de responsabilités où des activités étroitement liées sont exécutées et cofinancées par les autorités centrales. Une clarification tendant à la distinction des compétences propres s'impose donc. En outre, les Rapporteurs recommandent une révision du texte de la loi sur l'autonomie locale, afin de clarifier et renforcer son statut en tant que loi régissant l'autonomie locale.

179. Les municipalités sont soumises à un contrôle de la part de certaines autorités centrales en plus de l'Inspection d'Etat, ceci entraînant le risque d'une forme de supervision continue de celle-ci sur les collectivités locales outre le risque que cette surveillance puisse aller au-delà d'un contrôle de légalité, ce qui contredirait l'article 8 de la Charte si elle n'a pas lieu dans un cadre approprié. Les Rapporteurs estiment (comme la Commission européenne) que des efforts supplémentaires non négligeables sont nécessaires aux niveaux central et local pour renforcer les capacités administratives des communes, notamment en matière de contrôle financier, de planification stratégique, de gestion des ressources humaines et de développement économique.

180. Cette consolidation des pouvoirs des collectivités territoriales devraient également s'accompagner des mesures établissant des procédures qui fixeraient des mesures ou des sanctions à prendre contre les maires en cas d'incapacité grave ou de violation de leurs obligations. Les Rapporteurs soulignent la nécessité d'un cadre légal fixant précisément les conditions déterminant les cas dans lesquelles de telles mesures peuvent être prises, à savoir dans des cas particuliers de

contraventions des élus locaux avec leurs devoirs et fonctions, ainsi que les procédures régissant la prise de sanctions y afférentes. .

181. Les collectivités locales sont par définition les plus proches des citoyens et les mieux à même d'identifier les besoins de leurs populations. Elles sont par voie de conséquence, les plus responsables vis-à-vis de leurs citoyens. C'est pourquoi un degré d'autonomie budgétaire est normalement requis pour que les collectivités locales puissent s'adapter de façon appropriée aux besoins de la population. Cela étant, les communes en «ex-République yougoslave de Macédoine » continuent de dépendre fortement des dotations et n'ont qu'une faible latitude en matière de taxes locales. La part de leur fiscalité propre dans les recettes budgétaires est comparativement faible. Les Rapporteurs considèrent qu'il serait approprié d'augmenter la part d'impôts locaux ainsi que celle de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et de l'impôt sur les revenus, tout en réduisant les subventions

182. Les Rapporteurs soulignent par ailleurs que les collectivités locales devraient être dûment consultées sur les questions financières en général telle que le prévoit l'article 9 par. 6 de la Charte , et en particulier à propos des investissements du pouvoir central dans les municipalités. Il faut veiller selon eux à ce que les subventions qui leur sont accordées n'empiètent pas sur leur autonomie budgétaire. Il faut également veiller à ce que le contrôle financier de l'Etat ne se transforme pas en une nouvelle forme de supervision. Dans la même optique, le transfert de propriété des terrains (indispensable pour la poursuite d'une politique de développement municipal) est une nouvelle étape qu'il importe de franchir afin d'accroître l'autonomie et améliorer la situation financière des communes.

183. En ce qui concerne la péréquation financière, les transferts de revenus issus du produit de la TVA et, dans une certaine mesure, les dotations globales semblent être les seuls instruments disponibles pouvant être utilisés par le pouvoir central. Apparemment, plusieurs mesures prometteuses ont été prises dans la bonne direction afin de garantir une répartition plus équitable des revenus : l'on citera notamment l'application de la nouvelle formule visant à assurer aux communes un « revenu minimum garanti », des exemples de bonnes pratiques comme le fonds conjoint créé dans la ville de Skopje 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. Nonobstant ce qui précède, il serait judicieux, de l'avis des rapporteurs, d'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.

184. Après la réorganisation territoriale de 2004 et les fusions de communes destinées à former des unités territoriales plus importantes, une nouvelle distinction entre les zones urbaines et les zones rurales, ou entre les différents secteurs au sein d'une commune, devrait également être envisagée, car leurs intérêts diffèrent. Les rapporteurs estiment qu'il serait bon de déterminer les tâches et services minimums devant obligatoirement être assurés avant de financer d'autres compétences, ou bien d'envisager une différenciation – par exemple, l'attribution de nouvelles compétences de façon flexible, sur demande, voire le refus (temporaire) d'octroi de nouvelles compétences. Etablir des budgets distincts lorsque les unités fusionnées comportent à la fois des zones rurales et des zones urbaines pourrait être un autre moyen susceptible de permettre aux communes (ou aux zones) « sous-développées » d'avoir un accès plus différencié aux fonds.

185. Bien que le principe de la consultation préalable des populations en cas de modifications des limites territoriales soit inscrit dans la loi sur l'organisation territoriale de 2004 (article 2) et qu'il est donc un principe contraignant dans le système juridique (moniste) de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les Rapporteurs estiment qu'il serait nécessaire d'ancrer dans la loi une procédure claire et précise des conditions dans lesquelles ces consultations doivent avoir lieu. Cette garantie juridique aurait l'avantage d'encadrer la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte

186. En ce qui concerne le statut de la ville capitale qui accueille 30% de la population du pays, les compétences de Skopje en tant que ville capitale et en tant que municipalité avec 10 communes ne sont pas clairement définies, malgré la réglementation spéciale en vigueur (la loi sur la ville de Skopje). De l'avis des rapporteurs, une distinction plus claire des compétences de la ville serait souhaitable (exemple en ce qui concerne la répartition des ressources financières entre la ville et ses 10 communes).

187. Concernant la participation des citoyens dans les affaires locales, les instruments d'une participation directe et publique ne sont pas fréquemment utilisés en pratique. Les raisons sont là

encore, comme on l'a vu précédemment, la méconnaissance de ces instruments et la faiblesse de la société civile dans une société généralement fragmentée, organisée selon un modèle consociationnel (à savoir, dans lequel les diverses populations ethniques au sein d'un pays se partagent le pouvoir selon un mécanisme convenu), mais aussi le manque de fonds au niveau local. Ceci devrait être pris en compte avant toute considération de la signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

188. La participation des femmes à la vie politique locale demeure faible : il n'y a actuellement aucune femme maire en «ex-République yougoslave de Macédoine ». Les coutumes, les traditions et les stéréotypes discriminatoires sont très répandus et portent atteinte aux droits fondamentaux des femmes, à commencer par la parité des genres. Une approche plus volontariste est nécessaire pour mettre en œuvre les plans d'action nationaux existants. Bien que le nombre d'étrangers puisse encore être comparativement faible, il convient de susciter une prise de conscience à cet égard car il semble que jusqu'à présent, la question de la participation des étrangers à la vie politique locale ne se posait même pas. Les Rapporteurs sont d'avis qu'il serait judicieux de considérer la mise en place d'un système électoral adéquate qui faciliterait l'accès des femmes à la vie politique locale, notamment à la lumière de la Recommandation 273 (2009) sur l'égalité d'accès aux élections locales et régionales.

189. 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 recommandations du médiateur. Une action de sensibilisation sur le travail de ce Bureau et sa fonction de médiation serait souhaitable.

190. Différentes informations, parfois contradictoires, ont été fournies concernant l'action effective de la Commission des relations interethniques. Bien que cette commission ait été établie de manière formelle, la délégation a eu l'impression que sous ce « vernis législatif » une fracture ethnique existait bien. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'un troisième segment de la société (de l'ordre de 11 % de la population) composé de différentes minorités pourrait se trouver marginalisé du fait de la prédominance accordée aux deux communautés les plus nombreuses.

191. Enfin, les rapporteurs sont d'avis qu'il faudrait encourager la signature et la ratification (sous réserve de l'observation faite au paragraphe 187 ci-dessus) du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE no 207) ainsi que de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE no 144), 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.

Annexe 1

**VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN
"EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE"
Skopje, Zhelino et Strumica (5 - 7 décembre 2011)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Ian MICALLEF
Co-rapporteur sur la démocratie locale
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/DC²⁴
Conseiller, Conseil local de Gzira (Malte)

Mme Andrée BUCHMANN
Co-rapporteur sur la démocratie régionale
Membre de la Commission de suivi du Congrès
Chambre des régions, SOC²⁵
Conseillère, Région Alsace (France)

Expert :

Dr. Jens WOELK
Consultant (Allemagne)
Membre du Groupe d'Experts Indépendants du Congrès
sur la Charte Européenne de l'Autonomie Locale (GEI)

Secrétariat du Congrès:

Mme Sedef CANKOÇAK
Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

Lundi 5 décembre 2011

Délégation nationale du Congrès

M. Ivan FRANGOVIĆ, maire de Gevgelija
M. Enver PAJAZITI, maire de Brvenica
M. Zoran ZAEV, maire de Strumica
Mme Dusica PERISIC, secrétaire de délégation, secrétaire générale de l'association ZELS
M. Viktor ARNAUDOSKI, secrétaire de délégation, conseiller international de l'association ZELS

Association des unités d'autonomie locale de la République de Macédoine (ZELS)

M. Koce TRAJANOVSKI, président, maire de Skopje
M. Zoran DAMJANOVSKI, vice-président, maire de Kumanovo

Experts de la démocratie locale

Prof. Gordana SILJANOVSKA DAVKOVA, vice-présidente du Groupe d'experts indépendants (GIE)
Dr Ilija TODOROVSKI, membre du GIE

Ministère de l'Administration locale

M. Nevzat BEJTA, ministre

Ministère des Finances

Mme Natasa STOJMANOVSKA, secrétaire d'Etat auprès du ministère des Finances

²⁴PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

²⁵ SOC : Groupe Socialiste du Congrès

Mardi 6 décembre 2011

Parlement, commission permanente d'enquête pour la protection des libertés et des droits civils

M. Bekim FAZLIU, président
 Mme Vesna BENDEVSKA, membre
 M. Gordan GEORGIEV, membre
 Mme Suzana SALIU, membre
 Mme Slavica BICEVSKA, conseillère auprès du gouvernement

Parlement, commission de l'autonomie locale

M. Xhevat ADEMI, président
 M. Vasil PIŠEV, membre
 Mme Beti KUZMANOVSKA, membre
 Mme Svetlana MAZGALOSKA-VUCETIK, membre
 M. Pance ORCEV, membre
 M. Samka IBRAIMOSKI, membre
 M. Rejhan DURMISI, membre
 M. Irfan DEARI, membre
 Mme Arlinda ZEKIRI, associée au sein de la commission

Parlement, commission du budget et des finances

M. Mariancho NIKOLOV, président
 Mme Liljana KUZMANOVSKA, membre
 Mme Vladanka AVIROVIK, membre
 Mme Lence NIKOLOVSKA, membre
 M. Talat XHAFERI, membre
 M. Rafet MUMINOVIK, membre
 Mme Olivera TRENGOVSKA, conseillère auprès du gouvernement

Cour constitutionnelle

Mme Gzime STAROVA, PhD, juge
 Mme Natasha GABER-DAMJANOVSKA, PhD, juge
 Mme Milica NIKOLOVSKA, secrétaire générale
 Mme Tatjana JANIC-TODOROVA, conseillère auprès du gouvernement

Cour des comptes

Mme Liljana STOJANOVA, chef du Département de l'audit des pouvoirs locaux
 Mme Tanja JANEVSKA, chef du Département du développement et du contrôle de qualité de l'audit

Ombudsman de la République

Mme Nevenka KRUSAROVSKA, adjointe de l'Ombudsman
 Mme Nashide IBRAIMI, adjointe de l'Ombudsman

Mercredi 7 décembre 2011

Municipalité de Skopje

M. Koce TRAJANOVSKI, maire
 Membres du conseil municipal

Municipalité de Zhelino

M. Fatmir IZAIRI, maire
 Membres du conseil municipal

Municipalité de Strumica

M. Zoran ZAEV, maire
 M. Marjan DASKALOVSKI, président du conseil municipal
 M. Josif HRISTOV, membre du conseil municipal (SDSM)
 M. Vane MITUŠEV, membre du conseil municipal (VMRO-DPMNE)
 M. Kiril PARTALOV, secrétaire de la commune de Strumica

Annexe 2 – Etat des lieux de la mise en œuvre des droits de l’homme aux niveaux local et régional

- *Non-discrimination*

1. D’après l’évaluation de la Commission européenne, peu de progrès ont été accomplis sur le plan des droits des femmes et de l’égalité entre les sexes, la question de l’égalité des chances n’étant pas une priorité politique du gouvernement. Les coutumes, les traditions et les stéréotypes discriminatoires sont très répandus et portent atteinte aux droits fondamentaux des femmes. Les femmes et les fillettes roms sont toujours victimes d’une double discrimination raciale et sexiste. Des mesures très limitées ciblant les femmes roms ont été prises. Une approche plus volontariste est nécessaire pour mettre en œuvre les plans d’action nationaux existants (Commission européenne, Rapport d’avancement, octobre 2011, p. 18 et 62).

2. La loi antidiscrimination porte création d’un organisme de lutte contre les discriminations. Dans l’administration publique, aucune plainte n’a toutefois été enregistrée malgré les voies de recours prévues par la loi sur l’égalité des chances (informations fournies par le Bureau du médiateur). D’une manière générale, l’administration publique emploie davantage d’hommes. Par ailleurs, bien que le pourcentage de femmes dans l’enseignement supérieur soit plus important, les hommes sont plus nombreux à occuper des postes de cadre supérieur.

- *Droits de l’homme*

3. Concernant la défense des droits de l’homme aux niveaux central et local, la création et l’action du Bureau du médiateur peuvent être considérées comme l’une des plus grandes conquêtes pour les citoyens. Les modifications constitutionnelles de 2001 (article 77 de la Constitution et amendement XI) donnent au médiateur des compétences étendues en matière de protection contre les discriminations et de représentation équitable de toutes les communautés. La facilité d’accès à la médiation est garantie par le caractère informel des procédures et l’absence de frais. L’Ombudsman (médiateur) est désigné par le Parlement suivant le principe de la double majorité. Les rapports annuels sont examinés par le Parlement et s’ajoutent aux recommandations non contraignantes formulées dans des affaires spécifiques. Ses recommandations ne sont pas toujours respectées (environ 20 % sont ignorées), mais il semble cependant y avoir une amélioration (d’après le Bureau du médiateur). Selon la Commission européenne, néanmoins, les collectivités locales figurent toujours parmi les autorités qui suivent le moins les instructions et recommandations du médiateur (Rapport d’avancement, octobre 2011, p. 62). Une action de sensibilisation sur le travail de ce bureau et sa fonction de médiation serait donc souhaitable.

4. La consultation avec le Bureau du médiateur dans le cadre de la procédure législative n’est toujours pas régulière et elle a été très limitée depuis les dernières élections.

5. Il n’existe pas de Bureau du médiateur au niveau local ou municipal, mais la facilité d’accès est garantie : il y a en effet six bureaux régionaux répartis à travers le pays. Leur implantation a été décidée sur la base de critères géographiques et démographiques, mais on peut se demander, compte tenu de leur nombre, si les structures et services décentralisés du Bureau du médiateur ne pourraient pas à l’avenir être rattachés aux bureaux de planification régionale des huit régions de planification.

- *Droits des minorités nationales et application des instruments juridiques applicables aux minorités (appartenance ethnique et statut des minorités, religion)*

6. La loi sur l’autonomie locale (2002) régit le droit d’employer d’autres langues et alphabets que le macédonien (et l’alphabet cyrillique). Lorsqu’une autre langue et un autre alphabet sont utilisés par au moins 20 % des citoyens, ils acquièrent un statut officiel. Sur décision des instances municipales, une langue et un alphabet utilisés par moins de 20 % de la population d’une commune peuvent également bénéficier d’un tel statut (article 41 de la loi sur l’autonomie locale). Tout statut co-officiel au niveau d’une collectivité locale vaut également pour les documents personnels et la communication avec les bureaux locaux des ministères et des autres organes de l’Etat.

7. Des langues officielles autres que le macédonien sont utilisées dans 32 communes et dans la ville de Skopje. Il s'agit des langues suivantes :

- la langue et l'alphabet albanais, employés dans 24 communes et dans 4 communes de la ville de Skopje (totalisant 807 781 habitants) ;
- la langue et l'alphabet turcs, employés dans 4 communes (totalisant 21 004 habitants)
- la langue et l'alphabet roms, employés dans 1 commune (totalisant 20 800 habitants)
- la langue et l'alphabet serbes, employés dans 1 commune (totalisant 8 493 habitants)

8. En vertu de l'article 59 de la loi sur l'autonomie locale de 2002, aux fins du recrutement à tous les niveaux de compétence pour des postes au sein de l'administration municipale ou des institutions mises en place par les communes, le principe d'une représentation appropriée et équitable des citoyens appartenant à toutes les communautés ethniques doit être respecté, de même que les exigences de professionnalisme et de compétence. Le Bureau du médiateur a informé la délégation que des améliorations avaient été enregistrées à cet égard ; ce principe n'est toutefois pas encore pleinement respecté.

9. Un droit de veto est garanti aux communautés représentant plus de 20 % des citoyens d'une commune concernant les réglementations relatives à la culture, à l'emploi des langues et alphabets, aux armoiries et au drapeau de la commune. Pour l'adoption des réglementations sur ces questions, l'exigence de la double majorité s'applique au sein du conseil. Autrement dit, l'approbation par une majorité des conseillers représentant la plus petite communauté est requise (« principe Badinter », article 41, paragraphe 3, de la loi sur l'autonomie locale de 2002).

10. Dans les communes où plus de 20 % des habitants appartiennent à une communauté différente, une commission des relations interethniques doit être établie (article 55 de la loi sur l'autonomie locale de 2002). Jusqu'à présent, de telles commissions ont effectivement été mises en place dans 19 communes. Elles reçoivent une assistance technique et du matériel de l'association ZELS (pour l'interprétation par exemple). Différentes informations, parfois contradictoires, ont toutefois été fournies à la délégation concernant l'action effective de ces commissions ; la plupart ont été « mises en place de manière formelle ». D'une manière générale, la coopération entre les communautés macédonienne et albanaise semble fonctionner, mais l'impression globale est que sous ce « vernis législatif » une fracture ethnique est à l'œuvre. Dans la plupart des entretiens, la question du vivre ensemble entre les diverses communautés n'a été abordée que très brièvement, pour être aussitôt écartée au motif que cette problématique était résolue de façon satisfaisante. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'un troisième segment de la société (de l'ordre de 11 % de la population) composé de différentes minorités pourrait se trouver marginalisé du fait de la prédominance accordée aux deux communautés les plus nombreuses.

11. La situation socio-économique des membres des communautés roms est souvent particulièrement difficile. Cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les efforts déployés dans d'autres domaines, notamment dans le cadre des plans d'action lancés au titre de l'initiative « Décennie pour l'intégration des Roms » signée par « l'ex-République yougoslave de Macédoine », qui doivent en partie être mis en œuvre au niveau local. Par ailleurs, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est l'un des rares pays à avoir une commune rom. Cependant, d'après les informations fournies par certains interlocuteurs, dans cette commune, la langue rom semble n'être utilisée officiellement ni par le maire ni par les conseillers municipaux.