

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 506 (2024)<sup>1</sup> Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

*b.* à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

*c.* au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

*d.* au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 ;

*e.* aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6.b relative à la qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ;

*f.* aux Objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

*g.* aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

*h.* à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

*i.* à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

---

1. Discussion par la Chambre des pouvoirs locaux lors de la 46<sup>e</sup> Session le 27 mars 2024 et adoption par le Congrès le 27 mars 2024 (voir le document [CPL\(2024\)46-03](#), exposé des motifs), rapporteurs : Cemal BAŞ, Türkiye (L, PPE/CCE), et Sören SCHUMACHER, Allemagne (R, SOC/V/DP).

*j.* à la précédente Recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro ([Recommandation 379\(2015\)](#)) ;

*k.* à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro.

2. Le Congrès rappelle que :

*a.* le Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 11 mai 2007. Il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 24 juin 2005 et l'a ratifiée avec des réserves le 12 septembre 2008. La Charte est entrée en vigueur à l'égard du Monténégro le 1<sup>er</sup> janvier 2009 ;

*b.* la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (« commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale au Monténégro à la lumière de la Charte. Elle a chargé Cemal Baş, Türkiye (L, PPE/CCE) et Sören Schumacher, Allemagne (R, SOC/ V/DP), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte au Monténégro ;

*c.* la visite de suivi s'est déroulée du 3 au 5 octobre 2023. Elle a permis à la délégation du Congrès de rencontrer des représentants de diverses institutions à tous les niveaux de gouvernance. Le programme détaillé de la visite est annexé à l'exposé des motifs ;

*d.* les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec qui ils ont pu échanger lors des réunions.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

*a.* la mise en place d'initiatives stratégiques visant à réformer l'administration publique, avec l'intention déclarée de décentraliser et de numériser, comme la Stratégie 2022-2026 de réforme de l'administration publique et la Stratégie 2023-2027 pour le développement régional, ainsi que l'actuelle analyse du fonctionnement de l'autonomie locale, qui serait utile dans l'évaluation des futures réformes de l'autonomie locale ;

*b.* la création, en 2017, du ministère de l'Administration publique et des Collectivités locales en tant qu'autorité compétente pour l'autonomie locale, qui renforce l'attention des institutions sur l'autonomie locale au niveau central ;

*c.* la bonne pratique de l'utilisation des langues minoritaires dans la fonction publique locale dans les communes où la majeure partie de la population appartient à des minorités ethniques ;

*d.* l'existence du droit de l'Union des communes du Monténégro de saisir directement la Cour constitutionnelle.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

*a.* la tendance générale à une recentralisation des compétences locales, notamment dans le domaine essentiel de l'aménagement du territoire ;

b. la pratique de l'attribution ad hoc de certaines missions aux communes sans leur assurer le financement nécessaire ;

c. le budget des petites communes, qui est insuffisant pour garantir la qualité dans l'accomplissement de leur mission et la diminution de la part des recettes fiscales pour la plupart des communes suite à l'adoption de la loi de 2021 sur l'impôt sur le revenu (connue sous le nom du programme «l'Europe maintenant»);

d. le manque de pouvoir décisionnel au niveau local en matière de taxes et redevances locales conjugué à la marge de manœuvre limitée des pouvoirs locaux dans la gestion de leur patrimoine, réduit leur autonomie financière;

e. l'obligation des communes d'obtenir l'autorisation du pouvoir central pour l'exercice de certaines compétences communales, comme l'utilisation du budget de l'État pour financer certains projets d'investissements communaux ;

f. des contraintes réglementaires excessives sur les compétences locales qui laissent peu de marge d'adaptation aux besoins locaux. Il en va de même pour la liberté des communes de définir leurs propres structures administratives internes ;

g. les lacunes importantes dans le processus de consultation qui, malgré le cadre légal pertinent, n'est pas mené en temps utile ni sur toutes les questions qui concernent les collectivités locales, y compris les aspects financiers ;

h. l'absence de consultation des collectivités locales et des populations locales concernées par la modification des limites territoriales des communes ;

i. le manque de clarté et de transparence de la procédure d'octroi des subventions.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités du Monténégro :

a. à relancer les précédents efforts de décentralisation et à poursuivre la réforme annoncée de l'autonomie locale en consultation avec les communes et l'Union des communes ;

b. à veiller à ce que la délégation de compétences aux communes intervienne dans le respect de la loi et s'accompagne des financements nécessaires à leur exécution ;

c. à s'abstenir de réattribuer à l'administration centrale des compétences locales et à examiner la question de l'attribution

des compétences en matière d'aménagement du territoire pour permettre aux collectivités locales de gérer une part importante des affaires publiques relevant de leur responsabilité dans l'intérêt de la population locale ;

d. à réaliser l'évaluation de l'impact financier des politiques publiques et des lois affectant les ressources des collectivités locales afin de garantir que les pertes de recettes soient dûment compensées ;

e. à renforcer l'autonomie fiscale locale en augmentant le pouvoir décisionnel des autorités locales en matière de taxes et de redevances locales ;

f. à veiller à ce que les autorités locales puissent s'acquitter de leurs compétences propres sans dépendre d'un visa ministériel et à ce qu'elles disposent d'une marge d'appréciation suffisante pour déterminer leurs propres structures administratives internes pour une gestion efficace ;

g. à procéder à une consultation systématique et effective des collectivités locales, notamment par le biais de l'Union des communes, pour donner effet à «l'esprit de partenariat» tel que défini par la loi sur les relations entre les municipalités et le gouvernement. À cette fin, mettre en place un mécanisme permanent de consultation, au niveau des ministères, pour impliquer les autorités locales dans la consultation sur les projets de loi qui les affectent ;

h. à consulter les autorités locales et les citoyens concernés par la modification des limites territoriales des communes et à résoudre le problème de la définition des limites de la commune de Zeta pour garantir son bon fonctionnement ;

i. à clarifier les critères d'octroi des subventions et à garantir l'égalité d'accès aux subventions de toutes les communes ;

j. à ratifier les articles non ratifiés 6.2, 7.2 et 8.2, qui sont déjà respectés dans la pratique ;

k. à réexaminer l'introduction d'un jour d'élection unique pour toutes les communes.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre en considération, dans leurs activités relatives au Monténégro, la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et l'exposé des motifs qui l'accompagne.