

46^e SESSION

Rapport

CPL(2024)46-03

27 mars 2024

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro

Commission pour le respect des obligations et engagements des États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Corapporteurs¹ : Cemal BAŞ, Türkiye (L, PPE/CCE)
Sören SCHUMACHER, Allemagne (R, SOC/V/DP)

Recommandation 506 (2024)	3
Exposé des motifs	6

Résumé

Ce rapport fait suite à la troisième visite de suivi, effectuée au Monténégro depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2008.

Le rapport reconnaît la mise en place d'initiatives stratégiques visant à réformer l'administration publique, avec l'intention déclarée de décentraliser et de numériser, illustrées par des initiatives telles que la Stratégie 2022-2026 de réforme de l'administration publique. Elle salue également la pratique positive de l'utilisation des langues minoritaires dans l'exécution des fonctions publiques locales dans les municipalités où la majorité de la population appartient à des minorités ethniques, ainsi que le droit de l'Union des communes du Monténégro de saisir directement la Cour constitutionnelle.

Toutefois, les rapporteurs expriment leurs préoccupations quant à la tendance générale à la recentralisation des compétences locales, y compris dans le domaine essentiel de l'aménagement du territoire, et à la restriction de l'autonomie financière au niveau local. Les petites municipalités n'ont pas la capacité financière nécessaire pour assurer la bonne exécution de leurs fonctions, tandis que la part des recettes fiscales de la plupart des municipalités a été réduite à la suite de l'adoption de la loi de 2021 sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, également connue sous le nom de programme "L'Europe maintenant".

En outre, les municipalités doivent recevoir une autorisation du niveau central pour exercer certaines fonctions municipales et ont peu de marge de manœuvre pour adapter les responsabilités locales aux besoins locaux en raison d'une surréglementation des compétences. En outre, la pratique du processus de consultation présente des lacunes importantes, notamment en ce qui concerne les questions financières et la modification des limites territoriales des municipalités.

En conséquence, la recommandation invite les autorités nationales à relancer les précédents efforts de décentralisation et à poursuivre la réforme déclarée de l'autonomie locale en consultation avec les municipalités et l'Union des communes du Monténégro. Les rapporteurs suggèrent également de

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

renforcer l'autonomie fiscale locale, de veiller à ce que les tâches assignées soient assorties de ressources concomitantes et de s'assurer que les autorités locales peuvent exercer leurs propres compétences sans l'approbation du ministère. Enfin, les autorités locales devraient être consultées systématiquement et efficacement, notamment par l'intermédiaire de l'Union des communes, sur toutes les questions qui les concernent.

RECOMMANDATION 506 (2024)²

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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux 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 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les 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 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 6b relative à la qualité de la démocratie représentative et de la participation citoyenne ;
- f. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et 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 ;
- 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 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 11/05/2007, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 24/06/2005 et l'a ratifiée avec des réserves le 12/09/2008. La Charte est entrée en vigueur à l'égard du Monténégro le 01/01/2009 ;
- 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 le suivi de l'application de la Charte au Monténégro ;

² Discussion par la Chambre des pouvoirs locaux lors de la 46^e Session le 27 mars 2024 et adoption par le Congrès le 27 mars 2024 (voir le document [CPL\(2024\)46-03](#), exposé des motifs), corapporteurs : Cemal BAŞ, Türkiye (L, PPE/CCE)) et Sören SCHUMACHER, Allemagne (R, SOC/V/DP).

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 gouvernement. 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 l'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 suites 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 conjuguée 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 à :

- a. relancer les précédents efforts de décentralisation et poursuivre la réforme annoncée de l'autonomie locale en consultation avec les communes et l'Union des communes ;
- b. 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. s'abstenir de réattribuer à l'administration centrale des compétences locales et 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. réaliser l'évaluation d'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. renforcer l'autonomie fiscale locale en augmentant le pouvoir décisionnel des autorités locales en matière de taxes et redevances locales ;
- f. veiller à ce que les autorités locales puissent s'acquitter de leurs compétences propres sans dépendre d'un visa ministériel et qu'elles disposent d'une marge d'appréciation suffisante pour déterminer leurs propres structures administratives internes pour une gestion efficace ;
- g. 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. consulter les autorités locales et les citoyens concernés par la modification des limites territoriales des communes et résoudre le problème de la définition des limites de la commune de Zeta pour garantir son bon fonctionnement ;
- i. clarifier les critères d'octroi des subventions et garantir l'égalité d'accès aux subventions de toutes les communes ;
- j. ratifier les articles non ratifiés 6.2, 7.2 et 8.2, qui sont déjà respectés dans la pratique ;
- k. 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 la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et l'exposé des motifs qui l'accompagne.

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	7
2.. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	8
2.1 Système des collectivités locales (cadre constitutionnel et législatif, réformes).....	8
2.2 Statut de la capitale.....	11
2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	12
2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès	12
3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE	13
3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	13
3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale.....	13
3.3 Article 4 - Portée de l'autonomie locale	17
3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	21
3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	21
3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	23
3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	24
3.8 Article 9 – Ressources financières.....	26
3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	32
3.10 Article 11 – Protection légale des collectivités locales.....	34
4. AUTRES QUESTIONS LIÉES AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	35
5. CONCLUSIONS	37
ANNEXE- Programme de la visite de suivi du Congrès au Monténégro (3-5 octobre 2023)	39

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États 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.

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

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

5. Dans le domaine de la démocratie locale, le Monténégro a également signé et ratifié (le 8 décembre 2010, avec entrée en vigueur le 9 mars 2011) les conventions du Conseil de l'Europe suivantes : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) et le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169).

6. M. Cemal Baş (Türkiye, L, PPE/CCE³), Conseiller municipal de Keçioren, Türkiye, et M. Sören Schumacher (Allemagne, R, SOC/V/DP⁴), membre du Hamburgische Bürgerschaft, Allemagne, ont été chargés par la commission de suivi de préparer un rapport sur le Monténégro et de le soumettre au Congrès. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de M. Jens Woelk, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

7. Une délégation du Congrès a effectué une visite au Monténégro du 3 au 5 octobre 2023, à Podgorica, Cetinje, Bar et Ulcinj.

8. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'État, la Cour constitutionnelle du Médiateur et de plusieurs collectivités locales, y compris des membres de l'Union des communes du Monténégro. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

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

10. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe et l'Union des communes du Monténégro pour leur accueil chaleureux et l'assistance fournie lors de la visite.

11. Conformément à l'article 88.3 du Règlement et des procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été envoyé le 12 décembre 2023 à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés au cours de la visite pour commentaires, corrections ou précisions éventuelles (ci-après " la procédure de consultation "). Le présent rapport se fonde sur les commentaires reçus, que les rapporteurs ont examiné avant de soumettre le document à la commission de suivi pour approbation.

3. PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès

4. SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

12. La Constitution de 2007 définit le Monténégro comme une démocratie parlementaire. Son parlement monocaméral compte 81 membres, chacun élu pour un mandat de quatre ans (articles 82 à 84 de la Constitution). Le Président est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans. Il est le chef de l'État et joue un rôle politique relativement limité (articles 95 et 96 de la Constitution).

13. Le Monténégro est un État indépendant depuis 2006. Autrefois membre de la République socialiste fédérale de Yougoslavie, il a formé une Union d'États avec la Serbie avant de déclarer son indépendance lors d'un référendum (avec 55 % de voix pour). Après avoir adhéré aux Nations unies et à d'autres institutions internationales, le Monténégro est devenu membre du Conseil de l'Europe le 11 mai 2007. Le 5 juin 2017, le Monténégro a adhéré à l'OTAN, devenant son 29^e membre, après une tentative de coup d'État orchestrée par la Russie et mené par des forces proserbes.

14. Le Monténégro a déposé une demande officielle d'adhésion à l'UE le 15 décembre 2008, engageant ainsi le processus d'adhésion à l'Union européenne, qui repose sur un accord de stabilisation et d'association avec l'UE (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2010). Les négociations d'adhésion ont commencé le 29 juin 2012. Tous les chapitres de négociation sont ouverts, et le pays bénéficie d'un large soutien parmi les responsables de l'UE. Toutefois, dans son dernier rapport d'octobre 2022⁵, la Commission européenne souligne que les progrès enregistrés dans de nombreux domaines sont limités, en partie à cause de la situation politique tendue. Le Monténégro négocie son adhésion à l'UE depuis 11 ans, et le manque de volonté politique pour mettre en œuvre les réformes nécessaires, en particulier concernant les chapitres 23 et 24 sur la justice et l'état de droit, est souvent mentionné dans les sources européennes comme étant le motif de la longueur de ces négociations. Bien qu'il reste le pays le plus avancé dans le processus d'intégration européenne, depuis 2020, une crise politique qui dure depuis deux ans a ralenti le rythme des réformes. Le Monténégro a même été menacé d'un arrêt des négociations d'adhésion, en raison d'un blocage institutionnel de la Cour constitutionnelle pendant lequel la Cour ne disposait pas du quorum nécessaire pour prendre des décisions (cette situation a été résolue en février 2023, lorsque l'Assemblée a nommé trois juges constitutionnels).

15. La division entre une majorité pro-UE et pro-OTAN, une importante minorité prorusse et proserbe et une minorité albanaise contribue à la polarisation de la société. À la suite des élections de 2020, le pays est tombé dans une impasse politique après que deux gouvernements de coalition ont perdu la confiance du parlement. La crise a été déclenchée par une loi controversée reconnaissant les biens réclamés par l'Église orthodoxe serbe. Les élections administratives d'octobre 2020 ont confirmé cette impasse.

16. En 2023, un changement politique majeur s'est produit au Monténégro à la suite des élections présidentielles du 19 mars 2023. Le Président sortant, Milo Đukanović (DPS), qui était au pouvoir depuis longtemps et qui dominait la scène politique au Monténégro depuis les années 1990, est arrivé en tête au premier tour, mais n'a pas obtenu de majorité. Le DPS de Đukanović avait déjà perdu les élections législatives en 2020, et deux gouvernements provisoires avaient été constitués. Le 2 avril, au second tour des élections présidentielles, Jakov Milatović, du mouvement centriste nouvellement créé « Europe maintenant ! » (PES), qui a fait campagne autour de la lutte contre la corruption, a battu Milo Đukanović haut la main (60 %), devenant le premier président élu non-membre du DPS, le parti de Đukanović, depuis l'introduction du système multipartite en 1990. Les élections présidentielles ont été suivies par les élections législatives monténégrines de 2023, qui se sont tenues le 11 juin 2023. Le mouvement « Europe maintenant ! » a obtenu 24 sièges sur 81, tandis que la coalition « Ensemble ! », dirigée par le DPS, est arrivée deuxième avec 21 sièges. La participation électorale s'élevait à 56 %, soit le taux le plus faible depuis 1990. En août, Miloško Spajić, le président du mouvement « Europe maintenant ! » (PES) a été chargé de constituer le 44^e gouvernement du Monténégro, qui a reçu le vote de confiance du Parlement le 31 octobre 2023.

2.1 Système d'autonomie locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

17. Le Monténégro est un État unitaire. Au niveau infranational, il existe 25 communes : 23 communes plus la capitale administrative, Podgorica, et la capitale royale, Cetinje. Il n'existe pas de niveau de gouvernance infranational régional ou intermédiaire (la « loi de développement régional » de 2011 a

5. <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>

institué trois régions à des fins uniquement statistiques, qui n'ont aucune compétence législative ou administrative). En vertu du cadre législatif, toutes les communes ont les mêmes compétences, la même structure institutionnelle et, en principe, les mêmes sources de revenus. Seules la capitale historique, Cetinje, et la capitale administrative, Podgorica, ont un statut légèrement différent.

Cadre législatif

18. Le cadre législatif de l'autonomie locale au Monténégro repose sur la Constitution, et est développé dans la législation ordinaire, à savoir la loi sur l'autonomie locale (qui est fondée sur la Charte européenne de l'autonomie locale), la loi sur le financement de l'autonomie locale et la loi sur l'organisation territoriale du Monténégro. Le droit à l'autonomie locale est garanti par l'article 22 de la Constitution, et est développé dans son chapitre IV (articles 113 à 117). La Constitution elle-même donne une définition du droit à l'autonomie locale, qui « inclut le droit des citoyens et des organes de l'autonomie locale à régler et à gérer certaines affaires publiques et autres, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale » (article 113, alinéa 2). Les communes sont qualifiées de « forme fondamentale de l'autonomie locale », bien qu'il soit « possible d'établir d'autres formes d'autonomie locale » (article 114). La Constitution garantit expressément l'autonomie dont disposent les communes pour accomplir leur mission (article 117, alinéa 1). Le conseil municipal et le maire sont les deux autorités qui doivent obligatoirement être mises en place au sein d'une commune (article 115, alinéa 3). Les communes doivent disposer de leurs propres ressources et bénéficier d'un financement de l'État (article 116, alinéa 3).

19. La loi sur l'autonomie locale définit les principales caractéristiques des rapports entre le pouvoir central et les communes, les droits essentiels, les fonctions et le statut juridique des communes, ainsi que le cadre institutionnel dans lequel ces droits peuvent s'exercer. La loi complémentaire sur le financement de l'autonomie locale définit le cadre de financement des communes du Monténégro. La loi sur l'organisation territoriale du Monténégro établit les noms des municipalités, leurs frontières et leurs sièges.

20. En outre, plusieurs lois sectorielles s'inscrivent dans ce cadre et le précisent. La législation fait également l'objet d'un examen constant, dans le cadre des réformes nécessaires pour mettre le Monténégro en conformité avec la politique de conditionnalité de l'UE. Les changements de la législation qui ont été opérés ont pour principaux objectifs l'amélioration de la structure interne et de la capacité du personnel des collectivités locales, le renforcement de la coopération intercommunale et la mise en place d'un système de revenus plus stable pour les collectivités locales.

Structure institutionnelle

21. Conformément à la Constitution et à la loi sur l'autonomie locale, le conseil municipal en tant qu'« organe représentatif » et le maire (ou « président de commune ») en tant qu'« organe exécutif » sont les deux autorités qui doivent être mises en place au sein d'une commune (article 41 de la loi sur l'autonomie locale). Le conseil municipal est élu pour un mandat de quatre ans et compte 30 conseillers municipaux (et un conseiller municipal supplémentaire pour chaque tranche de 5 000 électeurs). Les fonctions du conseil municipal, énoncées à l'article 45 de la loi sur l'autonomie locale, comprennent notamment l'adoption de règlements et d'actes généraux, l'adoption du budget et de certains plans et programmes fondamentaux et l'« interprétation officielle de sa propre réglementation ». Le conseil municipal élit l'un de ses membres à la fonction de maire et nomme un secrétaire chargé des autres tâches administratives. Ce secrétaire doit être titulaire d'un diplôme en droit, avoir réussi un examen professionnel pour exercer une fonction au sein de l'administration publique et disposer d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans (article 55 de la loi sur l'autonomie locale).

22. Le maire est le responsable en chef de l'administration locale. Il/elle est élu-e par la majorité du conseil municipal pour un mandat de quatre ans (article 56 de la loi sur l'autonomie locale). Les fonctions du maire sont les suivantes : il/elle représente, notamment, la commune ; veille à l'application de la législation, de la réglementation et des actes généraux et en est responsable ; assume l'exécution des affaires qui lui sont déléguées ; définit « l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'administration municipale, conformément à l'avis de l'administrateur en chef » ; et surveille les résultats de l'administration locale (conformément à la liste de compétences figurant à l'article 57 de la loi sur l'autonomie locale). Le maire nomme et révoque également l'adjoint au maire et l'administrateur en chef (avec l'aval du conseil municipal) ainsi que les « chefs des organes de l'administration locale, des

services techniques et autres, les directeurs d'agences et l'administrateur » (ce dernier est chargé des programmes de développement). Dans certaines circonstances strictement définies, le maire peut adopter des actes au nom du conseil municipal (article 58 de la loi sur l'autonomie locale). Le maire est responsable devant le conseil municipal et, pour l'exercice de compétences déléguées, devant le gouvernement (article 59 de la loi sur l'autonomie locale). S'il/elle manque à certaines de ses obligations, une procédure de révocation peut être initiée par les électeurs (article 61 de la loi sur l'autonomie locale), et il/elle peut également être démis de ses fonctions par le conseil municipal par vote majoritaire (voir l'article 62 de la loi sur l'autonomie locale, qui comprend une liste exhaustive des obligations concernées).

23. Les citoyens participent directement et par le biais de représentants librement élus au sein des collectivités locales (article 6 de la loi sur l'autonomie locale). La participation des citoyens à la prise de décisions au niveau local, qui peut inclure les ressortissants étrangers, est prévue sous différentes formes, dont les pétitions, les plaintes et les initiatives, mais aussi les décisions officielles résultant d'un référendum (communautaire ou municipal) organisé à la suite d'une initiative civile (articles 99 à 110 de la loi sur l'autonomie locale).

24. La loi sur l'autonomie locale promeut les communautés locales, au sein des communes, afin d'assurer « l'exercice le plus direct et le plus efficace qui soit des activités et de répondre aux besoins des citoyens » (article 4, alinéa 2). Le conseil municipal peut octroyer aux communautés locales le statut de personne morale, ce qui permet aux citoyens de régler leurs propres affaires indépendamment des organes municipaux. Ces communautés locales sont dotées de leurs propres fonds et peuvent créer des centres communautaires (articles 95 à 98 de la loi sur l'autonomie locale).

25. Les communes du Monténégro exercent les compétences relatives à l'autonomie locale (compétences propres) ainsi que les compétences qui leur ont été transférées par la loi ou confiées par un règlement du gouvernement (compétences déléguées) (article 28 de la loi sur l'autonomie locale). Cette distinction s'applique également à la supervision : bien qu'en matière d'autonomie locale, la surveillance de l'État soit limitée à la question de la légalité, d'autres formes de supervision sont prévues en ce qui concerne les compétences déléguées. En général, les rapports entre les autorités locales et centrales « doivent reposer sur des principes de coopération mutuelle conformes à la législation » (article 15 de la loi sur l'autonomie locale). Deux chapitres de la loi sur l'autonomie locale sont consacrés aux rapports et à la coopération entre les services publics, les organes de l'État et les communes (articles 117 et 118 et articles 119 à 126 de la loi sur l'autonomie locale), et imposent à ces deux niveaux de gouvernance de coopérer, de s'informer mutuellement des dernières évolutions, de communiquer les données et autres informations exigées et d'apporter une aide à leurs homologues respectifs. Ce cadre est complété par une liste d'instruments auxquels le gouvernement peut recourir en cas de manquement des conseils municipaux à leurs obligations.

Évolutions en matière d'autonomie locale depuis 2015

26. Depuis la précédente Recommandation du Congrès sur la démocratie locale au Monténégro de 2015, les modifications législatives et institutionnelles majeures suivantes ont été apportées.

27. Le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale a été créé en 2017 en tant qu'autorité compétente dans le domaine de l'autonomie locale, qui relevait auparavant des ministères de l'Intérieur et de la Justice. La concentration de cette compétence en un seul ministère devrait permettre une meilleure prise en compte de l'autonomie locale au niveau central ce qui représente assurément une évolution positive.

28. Cependant, en ce qui concerne la nouvelle législation, la situation en matière d'autonomie locale est mitigée, avec des développements positifs, mais aussi négatifs.

29. En 2017, la loi sur l'autonomie locale a été modifiée (29 décembre 2017) et la loi sur l'aménagement du territoire et la construction de structures a été adoptée, supprimant toutes les compétences des communes dans ce domaine et centralisant l'adoption des plans locaux. Ce changement a eu des effets négatifs sur le développement des communes ; en effet, dans de nombreux cas, les investissements ont ralenti ou se sont arrêtés, car les autorités centrales n'avaient pas la capacité pour faire face au volume de demandes en matière d'aménagement du territoire et répondre à l'ensemble des besoins locaux. En 2019, la loi sur le financement des collectivités locales a été adoptée. Elle a considérablement amélioré le financement des communes et introduit un nouveau

mécanisme de soutien pour assurer le préfinancement des projets des donateurs locaux. Cependant, la loi de 2021 sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques a contrebalancé négativement ces effets positifs, car les généreuses exemptions d'impôts prévues ont considérablement réduit la part des revenus générés par cet impôt pour la plupart des communes (sans consultation préalable sur cette loi ou ses conséquences probables). En 2022, la loi sur l'autonomie locale a été modifiée, prévoyant la tenue d'élections dans 13 communes le même jour. La Cour constitutionnelle a annulé cette loi, qu'elle a jugé contraire à la Constitution du Monténégro et à la loi sur l'élection des conseillers municipaux et des députés⁶. D'autres modifications apportées la même année ont réduit la durée de l'expérience professionnelle requise pour occuper des postes d'encadrement dans l'administration locale. Cette modification est identique à celle apportée à la loi sur les fonctionnaires et les agents du service public et est contraire à la position de la Commission de Venise en la matière. Bien que cette loi ait été adoptée par le parlement national, le président du Monténégro ne l'a pas encore promulguée, et elle n'est donc pas encore entrée en vigueur.

30. Depuis avril 2022, le nouveau gouvernement a lancé deux initiatives stratégiques importantes pour réformer l'administration publique, qui ont pour objet affiché la décentralisation et la transition numérique. Ces deux initiatives, la Stratégie de réforme de l'administration publique 2022-2026 et la Stratégie de développement régional 2023-2027, ont une incidence directe sur l'autonomie locale. La précédente stratégie de réforme de l'administration publique couvrait la période 2016-2020 ; ce trou de deux ans est dû à l'instabilité politique et aux changements récents dans les institutions politiques. La Stratégie de réforme de l'administration publique 2022-2026 se concentre sur le secteur civil et sur le libre accès à l'information plutôt que sur les communes, ce qui se reflète dans les objectifs opérationnels de la Stratégie ainsi que dans le nombre d'activités dédiées au développement des communes et à l'amélioration du développement du secteur civil. Dans la partie consacrée aux communes, la Stratégie relève un manque de discipline budgétaire et un niveau élevé de dettes (78 millions d'euros fin 2020). Sans analyser les causes de cette situation, la Stratégie souligne la nécessité de renforcer la surveillance des communes, notamment en matière de gestion financière, concernant la transition numérique et la coopération intercommunale. La Stratégie de développement régional 2023-2027 envisage des mesures pour assurer un développement égalitaire⁷, mais elle baisse également le niveau à atteindre en définissant le « sous-développement » à 75 % seulement par rapport à la moyenne du Monténégro. Elle ne semble pas non plus garantir des ressources financières adéquates pour les communes qui bénéficient du fonds de péréquation financière. Le ministère de l'Administration publique a engagé le processus de réforme du système d'autonomie locale en réalisant une analyse du fonctionnement de l'autonomie locale afin d'évaluer la situation de manière détaillée. Cette analyse comprend une évaluation du système d'autonomie locale reposant sur un seul type de collectivité et de la perception de recettes publiques. Plus précisément, elle fournira des indicateurs clairs sur le statut de la décentralisation, ainsi que des indicateurs sur la responsabilité fonctionnelle des collectivités locales (compétences), l'autonomie budgétaire, la qualité des ressources humaines, la coordination et la coopération aux niveaux central et local et entre ces niveaux, et la coopération intercommunale. Un important groupe de travail représentant tous les secteurs de la société monténégrine a été mis en place en novembre 2022 (composé de 36 membres issus des ministères, de l'Union des communes, du milieu universitaire, d'ONG, etc.) et s'est réuni trois fois. En avril 2023, un questionnaire visant à recueillir des données a été envoyé aux communes, et les réponses seront traitées jusqu'en octobre 2023 ; ces résultats seront complétés par des groupes de discussion et des travaux de recherche. Cette importante analyse fonctionnelle est donc encore en cours.

2.2 Statut de la capitale

31. Conformément à l'article 5 de la Constitution, le Monténégro a deux capitales : Podgorica, la capitale administrative du Monténégro, et Cetinje, la capitale historique, qui était l'ancienne ville royale. Leur statut est précisé dans la loi sur la capitale administrative (2005) et dans la loi sur la capitale royale (2017). Bien que leurs compétences légales soient officiellement les mêmes que n'importe quelle autre commune du pays, et que leurs procédures et structures internes soient fondamentalement les mêmes, ces deux villes jouissent de certaines particularités relatives à leur statut ; par exemple, Podgorica jouit du droit exclusif de créer une commune urbaine disposant de sa propre administration locale, faisant partie intégrante de la capitale et exerçant certains droits en matière d'autonomie locale. Tuzi et Golubovci étaient les deux seules communes urbaines à Podgorica, mais elles sont devenues des

6. Par la décision U-I No. 13/22,14/22,16/22 du 28 juillet 2022, la Cour constitutionnelle du Monténégro a annulé la loi portant modification de la loi sur l'autonomie locale (« Journal officiel de la République de Serbie », B.50/20).

7. En monténégrin, disponible sur (<https://www.gov.me/dokumenta/4b0f63fd-e49d-4f0c-9f09-99426dc8d51b>).

communes indépendantes en août 2022. La loi sur la capitale administrative devra donc peut-être être adaptée en conséquence.

32. La loi sur la capitale royale confère un statut spécial à Cetinje, régit les activités de l'État dans la capitale historique et intègre directement les aspects financiers. Elle réserve des ressources budgétaires provenant directement du budget de l'État pour le développement de Cetinje, et attribue 1 % du budget à la ville (soit 12 millions d'euros par an en moyenne). 0,6 % sont consacrés au financement d'investissements essentiels, notamment en matière d'emploi et de tourisme (7 à 8 millions d'euros environ), et 0,4 % aux coûts opérationnels actuels de la commune.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

33. Le Monténégro a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 12 septembre 2008⁸. La Charte est entrée en vigueur pour le Monténégro le 1^{er} janvier 2009. Son engagement à respecter la Charte est restreint à l'article 2, l'article 3, paragraphes 1 et 2, l'article 4, paragraphes 1, 2, 4 et 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 1, l'article 7, paragraphes 1 et 3, l'article 8, paragraphe 1, l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8, l'article 10, paragraphes 1, 2 et 3 et l'article 11. Par conséquent, le Monténégro n'est actuellement pas lié par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 7, paragraphe 2 ni l'article 8, paragraphes 2 et 3. Cependant, les conclusions de la précédente visite de suivi indiquent que malgré l'absence d'obligation légale, ces exigences semblaient de manière générale acceptées dans la pratique, au moment de la visite.

34. En plus du cadre constitutionnel et juridique décrit ci-dessus, les principes de l'autonomie locale sont également garantis par les lois relatives à la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière des collectivités ou autorités territoriales.

35. Au Monténégro, les accords internationaux ne font pas uniquement « partie intégrante de l'ordre juridique interne », mais ils « priment sur la législation nationale et sont directement applicables lorsqu'ils règlent les rapports d'une manière différente de celle de la législation nationale » (article 9 de la Constitution). Par conséquent, la Charte et ses principes doivent être pris en compte ; cela semble être le cas dans les décisions rendues par la Cour constitutionnelle (rapport de suivi 2015, paragraphe 33).

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

36. Deux visites de suivi ont été réalisées au Monténégro à ce jour. La première visite s'est déroulée du 22 au 24 mars 2010, le rapport a été adopté le 28 octobre 2010 (rapport CPL(19)4) et a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 293 (2010). La deuxième visite de suivi s'est déroulée du 9 au 11 juin 2015, le rapport a été adopté le 21 octobre 2015 (rapport CPL(29)7) et a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 379 (2015).

37. Dans le deuxième rapport de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (2015), les rapporteurs notent les mesures législatives positives prises dans le cadre de la réforme actuelle de l'administration publique et soulignent l'importance de mettre en pratique les objectifs énoncés dans les documents sur la réforme. Les sujets de préoccupation concernent la gestion inadéquate des ressources humaines, le manque de ressources financières suffisantes et proportionnées pour les communes et les lacunes concernant les procédures de consultation et la coopération intercommunale.

38. Plus précisément, la Recommandation 379 (2015) invitait les autorités monténégrines à :

- a. continuer d'œuvrer à la réalisation des objectifs de la réforme de l'administration publique (AURUM) en adoptant les projets de loi liés à la démocratie locale au Monténégro et en veillant à ce qu'ils soient véritablement appliqués dans la pratique ;
- b. réexaminer et clarifier le domaine de compétences des communes, notamment pour ce qui concerne l'éducation et les soins de santé (article 4, paragraphe 2) ;

8. O.G. "Službeni list CG – Međunarodni ugovori", br. 5/08, i.e. Journal officiel du Monténégro - Traités internationaux, no 5/08 (2008).

- c. approuver et utiliser réellement les mécanismes de consultation entre l'État et les communes sur toutes les questions qui les concernent directement, en mettant en place une procédure de consultation régulière (article 4, paragraphe 6, et article 9, paragraphe 6) ;
- d. veiller à la mise en œuvre concrète, dans le cadre de la Stratégie pour le développement professionnel des fonctionnaires et employés locaux du Monténégro pour la période 2015-2018, d'un système durable de développement des ressources humaines au sein des unités d'autonomie locale, qui devra être adapté aux besoins locaux (article 6, paragraphe 1) ;
- e. allouer aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences et responsabilités (article 9, paragraphe 2) ;
- f. créer et mettre en pratique un modèle durable de refinancement des dettes et engagements des unités d'autonomie locale vis-à-vis des institutions financières (article 9, paragraphe 3) ;
- g. envisager une modification du cadre juridique de la coopération intercommunale, en vue de clarifier le rôle du pouvoir central dans la création de formes institutionnalisées de coopération entre les communes (article 10, paragraphe 1) ;
- h. envisager une ratification des dispositions de la Charte qui n'ont pas encore été ratifiées et semblent être déjà appliquées dans les faits.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal 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.

38. L'article 2 de la Charte dispose que le principe de l'autonomie locale doit être consacré dans des textes législatifs. L'article 22 de la Constitution garantit le droit à l'autonomie locale et le chapitre IV (articles 113 à 117) décrit plus en détail le système d'autonomie locale. Dans la Constitution, les communes sont qualifiées de « forme fondamentale de l'autonomie locale ». La loi sur l'autonomie locale contient des informations détaillées sur les structures, les procédures décisionnelles et les tâches des communes. Le droit à l'autonomie locale est considéré comme équivalent à tous les autres droits humains et libertés fondamentales. Selon les autorités monténégrines, tous les paragraphes ratifiés de la Charte européenne de l'autonomie locale ont été inclus dans la loi sur l'autonomie locale et la loi sur le financement de l'autonomie locale⁹.

39. En tant que traité international, la Charte prime sur le droit national qui lui est contraire. Cette primauté est garantie par l'article 9 de la Constitution, qui précise que les accords internationaux ne font pas uniquement « partie intégrante de l'ordre juridique interne », mais qu'ils « priment sur la législation nationale et sont directement applicables lorsqu'ils règlent les rapports d'une manière différente de celle de la législation nationale ». Les juges de la Cour constitutionnelle ont confirmé qu'il s'agit d'un principe respecté dans leurs arrêts.

40. Ainsi, le principe d'autonomie locale est reconnu dans la Constitution ainsi que dans la législation nationale, qui réaffirme et précise ce statut. L'article 2 de la Charte est par conséquent respecté au Monténégro.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant

9. Source : Gouvernement du Monténégro, ministère de l'Intérieur, analyse du fonctionnement de l'autonomie locale au Monténégro ("Functioning of Local Self-Government in Montenegro"), Podgorica, 21 juin 2012. N.B. Entre-temps, certaines dispositions ont été modifiées par des amendements aux deux lois.

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.

41. L'article 3 de la Charte énonce les caractéristiques essentielles de l'autonomie locale.

3.2.1 Article 3.1

42. La notion de « capacité » contient l'idée que le droit formel de régler et de gérer certaines affaires publiques doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement. Ce droit et cette capacité peuvent être définis plus précisément par la législation, mais les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités (c'est le sens de l'expression « sous leur propre responsabilité »). L'intention de la Charte est que les autorités locales disposent d'une vaste gamme de responsabilités qui puissent être exercées au niveau local.

43. La Constitution détermine la forme de l'autonomie locale, garantit le statut de municipalité en tant que personne morale, définit les actes que les autorités locales et les organes municipaux peuvent adopter et définit les compétences des communes en matière foncière et leur financement, ainsi que l'autonomie dont elles jouissent dans l'exercice de leurs fonctions. Les articles 1 et 3 de la loi sur l'autonomie locale expliquent ces points plus en détail tandis que l'article 28 les résume en énonçant que « la municipalité traite de manière autonome les affaires locales présentant un intérêt immédiat et collectif pour la population locale ».

44. Cependant, les interlocuteurs ont expliqué que la réalité semble souvent différente en raison des changements législatifs intervenus ces dernières années. Ils ont illustré leur propos par des exemples concernant les écoles (un nouveau bâtiment à Ulcinj est nécessaire en raison de l'augmentation d'un tiers du nombre d'élèves, mais la nouvelle construction est difficile et retardée en raison de l'approbation ministérielle obligatoire) et la police locale (pouvoirs d'inspection limités).

45. La loi de 2017 sur l'aménagement du territoire limite considérablement l'autonomie de la commune, qui a du mal à prévoir le développement futur de la communauté locale. Elle a entraîné une centralisation du processus de planification et des inspections en retirant ces instruments importants aux communes. Aucun document de planification générale n'étant adopté au niveau de l'État, les documents de planification de l'aménagement du territoire datent de plus de 10 ans, ce qui bloque le processus de planification locale et crée d'énormes obstacles pour les investisseurs. Au cours de la visite, les rapporteurs ont également entendu dire que non seulement l'autonomie des communes est gravement limitée mais que l'État lui-même ne dispose pas des capacités suffisantes pour faire face aux nouvelles tâches. Par exemple, les régions du nord, où se trouvent les parcs nationaux, ne comptent que 3 inspections (pour un territoire couvrant la moitié du pays). En outre, les personnes qui décident au niveau central ne connaissent pas le terrain ou ne s'y rendent pas, ce qui entraîne des divergences entre les plans et la réalité. Les inspections locales ne peuvent être effectuées que pour les constructions temporaires ou l'usurpation de biens de l'État ; dans le cas où une commune dépose un rapport auprès des services d'inspection nationaux, les interlocuteurs indiquent qu'il se passe rarement quelque chose (à court terme). La construction illégale est donc devenue un problème majeur.

46. La capacité de développement stratégique est remise en question en raison du manque criant de ressources de nombreuses communes, en particulier celles du nord. Souvent, les plans de développement stratégique que les communes sont toujours tenues d'adopter (bien qu'elles n'aient plus de compétences en matière de planification) restent lettre morte au lieu d'être mis en œuvre. L'exemple de la construction d'une piscine à Bar, dont les rapporteurs ont pris connaissance, est un exemple instructif qui illustre les conséquences de la perte des compétences en matière de planification. Bar est une commune qui est propriétaire d'un terrain sur lequel elle prévoyait de construire une piscine fermée et un parking de 400 places. Or la conformité aux règles de planification centrale l'oblige à concevoir une piscine beaucoup plus petite bien qu'il existe un immense parking de 1 000 places de l'autre côté de la rue (pour un centre sportif). Précisons que la commune avait l'intention de concentrer toutes les grandes installations sportives dans une seule zone et avait donc demandé une modification du plan général d'occupation des sols afin de construire une plus grande piscine. Cependant, malgré un contexte économique positif qui rend la construction financièrement possible, la décision ne dépend pas de la commune, mais d'une personne du ministère qui ne s'est jamais rendu sur les lieux concernés.

47. Depuis 2000, une société littorale (« Morsko Dobro » ou « actifs maritimes ») gère la ressource la plus précieuse des communes côtières, à savoir la plage. Les limites territoriales sont différentes dans chaque commune et déterminent la planification et la fiscalité (tarifs différents et généralement beaucoup plus élevés pour l'État/la société que pour la commune). À Ulcinj, cet espace représente 16 % de l'ensemble du territoire et seulement 50 % de la zone littorale est gérée par la commune. En 2015, la moitié des recettes de la société avait été rétrocédée à la commune, mais en 2017, tout a été centralisé dans l'ensemble du pays et la société et le ministère assurent seuls la gestion, sachant que la société loue à des acteurs privés. En 2018, la limite entre la zone maritime (c'est-à-dire la plage) gérée par la société littorale et les communes a été confirmée dans un plan à usage spécial. Il en résulte que des projets importants pour le développement de la commune, notamment un sentier pédestre ou la construction d'une nouvelle marina à Ulcinj, sont désormais entièrement gérés par la société et pratiquement hors de portée de la commune. Il existe apparemment une règle qui permet de modifier des parties de plans mais pas des parties de projets, ce qui réduit la flexibilité en matière d'adaptation. C'est pourquoi les investisseurs s'adressent généralement directement à l'architecte en chef de l'État (au ministère de l'Écologie et de l'Urbanisme) pour lui faire part de leurs préoccupations, sans contacter les communes. Un exemple controversé de cette pratique est une réserve naturelle située sur une île en face de Budva qui, selon l'architecte en chef de l'État, doit être transformée en une station balnéaire de luxe. Cette décision a soulevé une vague de protestations publiques.

48. Si la législation garantit clairement ce droit, la possibilité d'en faire usage semble de plus en plus limitée. Contrairement aux conclusions du rapport de 2015, les rapporteurs considèrent que les tendances actuelles du système d'autonomie locale du Monténégro suscitent des doutes quant à savoir si les collectivités locales gèrent effectivement une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale. Par conséquent, l'article 3 de la Charte n'est que partiellement respecté au Monténégro. Les rapporteurs sont d'avis que la priorité devrait être donnée au réexamen de la répartition des compétences en matière de planification.

3.2.2 Article 3.2

49. Les droits à l'autonomie doivent être exercés par des autorités démocratiquement constituées, ce qui implique normalement une assemblée représentative avec ou sans organes exécutifs subordonnés. Toutefois, des instruments de démocratie directe peuvent également être utilisés lorsque cela est prévu par la loi.

50. Dans les communes, la principale institution est le conseil municipal élu au suffrage direct. Les élections locales sont basées sur le suffrage libre, général, égal et direct, conformément à la loi régissant l'élection des conseillers et des suppléants. Chaque conseil municipal est composé de 30 conseillers, plus un conseiller supplémentaire par tranche de 5 000 électeurs (article 44 de la loi sur l'autonomie locale). Le mandat du conseil municipal et des conseillers municipaux est de quatre ans.

51. Le conseil adopte le statut municipal, les décisions, les résolutions, les conclusions, les chartes, les recommandations et autres actes. Le statut municipal est l'acte de base qui régit l'organisation, le travail et la manière d'exercer l'autonomie locale. Le conseil municipal prend ses décisions en séance publique. Les sessions sont ouvertes lorsque la majorité de tous les conseillers sont présents ; les décisions sont prises à la majorité des personnes présentes.

52. Le conseil municipal est élu au suffrage direct mais les maires sont élus par le conseil (article 56 de la loi de 2017 sur l'autonomie locale) ; jusqu'en 2009, ils étaient élus directement par les citoyens. Les maires adjoints rendent des comptes aux maires, n'ont pas de responsabilité directe devant le conseil et ne sont donc nommés que par les maires.

53. Le Monténégro a ratifié le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale. La loi sur l'autonomie locale prévoit la participation directe des citoyens aux décisions prises au niveau local (articles 157 à 168 de la loi sur l'autonomie locale). Le conseil municipal régleme les procédures de participation par une décision spéciale (article 166). Le débat public est l'un des moyens prévus. Avant l'adoption de plans et de programmes pour certaines zones, de projets urbains, de budgets et d'actes généraux qui déterminent les droits et les obligations des citoyens, la commune doit garantir la participation du public intéressé à la prise de décision en organisant une procédure de débat public (article 167). Il existe d'autres méthodes de participation directe des citoyens, notamment l'initiative citoyenne (qui nécessite des signatures correspondant à 3 % des électeurs), l'assemblée des citoyens, le référendum (au niveau des

communautés locales et de la collectivité locale), ainsi que d'autres méthodes d'expression et de prise de décision prévues par le statut municipal. Chaque commune dispose d'un règlement concernant les procédures de participation de la population locale à l'exercice des fonctions publiques. Sont réglementés l'information de la population locale sur la nature, le contenu et l'objectif d'une fonction publique à exercer ainsi que les méthodes par lesquelles la population locale peut exprimer ses besoins et ses intérêts, généralement par des moyens électroniques, par l'intermédiaire des communautés locales, par courrier adressé à l'autorité compétente et autres moyens similaires. Certaines communes mènent également des enquêtes préalables avant de commencer à rédiger un nouveau règlement local et publient les résultats de l'enquête sur leur site internet. Elles utilisent en outre des médias et des sites internet pour informer les citoyens et recueillir leurs commentaires et de leurs retours d'expérience. Le rapport sur le débat public fait partie intégrante des documents que les conseillers doivent examiner.

54. Bien que la plupart des instruments de participation directe ne soient pas très utilisés dans la pratique, les interlocuteurs signalent qu'il existe des exemples très positifs à cet égard, notamment l'initiative mensuelle « Parlement ouvert » et l'heure des questions pour les jeunes et les citoyens de la commune de Bar, qui pourraient devenir également un modèle pour d'autres communes.

55. Afin d'améliorer le travail des collectivités locales, la commune peut créer un Conseil pour le développement et la protection des collectivités locales, qui fera fonction d'organe consultatif. Ses membres sont élus par le conseil municipal qui les choisit parmi des citoyens éminents et respectés de la commune ainsi que des experts dans les domaines d'intérêt pour l'autonomie locale. Le Conseil a le droit de soumettre des propositions d'amélioration et de développement des collectivités locales aux organes de l'État, aux organes de l'autonomie locale et aux services publics, dans le but d'élever le niveau de qualité des services publics, de protéger les droits et les devoirs de la commune ainsi que les libertés et les droits de la population locale. Les organes et services municipaux doivent répondre à ses propositions. Les détails doivent être régis par le statut de la commune et la loi sur la création du Conseil.

56. Les étrangers peuvent exercer leurs droits dans le cadre de l'autonomie locale sous certaines conditions et de la manière prescrite par la loi (article 6 de la loi sur l'autonomie locale).

57. La participation ou la représentation des membres des minorités dans la vie politique et publique du Monténégro est fondée sur l'article 79 de la Constitution (points 9 et 10), qui garantit le droit à une représentation authentique des membres des minorités au Parlement et dans les conseils des municipalités dans lesquelles ils constituent une partie significative de la population. Selon la loi sur l'autonomie locale, la commune doit fournir les conditions nécessaires à la protection et à la promotion des droits des minorités et de l'égalité des genres, conformément à la Constitution, à la loi et aux accords internationaux confirmés (article 11). Dans les communes où les membres des communautés minoritaires constituent la majorité de la population, il existe une obligation d'utiliser leurs langues respectives dans le processus de participation concernant l'exercice des fonctions publiques.

58. La participation des minorités au niveau local peut être améliorée de manière significative en soutenant la capacité des organisations non gouvernementales qui s'occupent des droits des minorités et du statut des femmes, en coopération avec le pouvoir local.

59. En 2022, la procédure électorale en vigueur dans les collectivités locales a été modifiée par la loi sur l'autonomie locale. Cependant, la Cour constitutionnelle a abrogé cette loi dans sa décision de 2022 et le rectificatif de cette décision (OG MNE 84/22 et 85/22), considérant qu'elle était contraire à la Constitution du Monténégro et à la loi sur l'élection des conseillers et des parlementaires.

60. Au cours de la visite, les rapporteurs ont entendu des informations inquiétantes sur les incidents concernant l'obstruction répétée des sessions du conseil municipal à Andrijevica et le blocage des bureaux de vote pendant les élections locales et présidentielles à Šavnik (deux communes situées dans le nord). La protection des citoyens qui ont l'intention d'exercer leur droit de vote est essentielle dans une démocratie. Les rapporteurs soulignent que toutes les collectivités doivent appliquer la loi en cas de perturbation illégale de toute partie de l'activité institutionnelle ou du processus électoral.

61. Les rapporteurs concluent cependant qu'il existe un système de démocratie locale qui fonctionne bien dans l'ensemble et qui repose sur des institutions démocratiquement élues et légitimées, ainsi que sur des possibilités de participation directe ; ils estiment par conséquent, que l'article 3, paragraphe 2, de la Charte est respecté au Monténégro.

3.3 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. Celles-ci existent déjà concernant les finances et certains autres aspects importants de l'exercice des responsabilités locales.
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.

62. L'article 4 prescrit les principes généraux sur lesquels doivent reposer les compétences des collectivités locales et la nature de leurs pouvoirs.

3.3.1 Article 4.1

63. Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, il importe que les compétences de base ne soient pas attribuées aux collectivités locales de manière *ad hoc*, mais qu'elles soient suffisamment ancrées dans la législation.

64. Sur la base des dispositions constitutionnelles qui définissent l'essence de l'autonomie locale, les principales compétences des communes du Monténégro sont énoncées au « Chapitre III. Activités des collectivités locales » de la loi sur l'autonomie locale, qui comprend une énumération de ces activités (articles 24 à 30). L'autonomie dans l'exercice de leurs fonctions est garantie par l'article 9 de la loi sur l'autonomie locale. D'autres responsabilités peuvent être déléguées par l'État aux communes au titre de la loi (article 31 de la loi sur l'autonomie locale), qui définit également les conditions et les modalités. Les tâches à accomplir dans les domaines de l'éducation, des soins de santé primaires, de la protection sociale et des enfants, de l'emploi et d'autres domaines d'intérêt pour la population locale sont déléguées aux communes par l'article 32 de la loi sur l'autonomie locale et doivent être exécutées conformément à une loi spéciale. La loi stipule que le transfert des affaires de l'État aux municipalités doit se faire par le biais d'une loi ou d'un décret gouvernemental.

65. Cependant, au cours de la procédure de consultation, les rapporteurs ont appris que certaines compétences liées à l'aide sociale et à la protection ont été transférées aux municipalités uniquement sur la base de stratégies nationales et sans les fonds nécessaires à leur exécution. Il semble qu'au moins deux stratégies obligent les municipalités à adopter des plans d'action locaux, c'est-à-dire la responsabilité de la planification, de la mise en œuvre et du financement des responsabilités de l'État, bien que des lois spéciales ne prescrivent pas une telle obligation (ni la loi sur la protection sociale et la protection de l'enfance, ni la loi sur l'interdiction de la discrimination à l'égard des personnes handicapées). Si les rapporteurs comprennent la nécessité d'impliquer les municipalités dans l'aide sociale et la protection de l'enfance ainsi que les avantages d'une réaction flexible, ils soulignent que les responsabilités importantes, telles que l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action dans ces domaines, nécessitent une base juridique et financière solide. L'Union des municipalités a également souligné que les maires sont tenus de mettre en œuvre les documents stratégiques nationaux et que leur non-application peut entraîner leur révocation par le gouvernement. Si cette obligation s'applique dans le cadre des compétences existantes, l'attribution de nouvelles responsabilités par une stratégie (et non par une loi, un décret gouvernemental ou un règlement) ne répond pas à l'exigence d'une base juridique claire et suffisante pour les transferts de compétences ou de responsabilités. Les rapporteurs estiment donc qu'une telle pratique d'attribution de compétences *ad hoc* est contraire aux exigences de la Charte et devrait être évitée.

66. Compte tenu de ce qui précède mais également du cadre juridique pleinement développé sur les responsabilités des collectivités locales, les rapporteurs concluent que le premier paragraphe de l'article 4 de la Charte est partiellement respecté au Monténégro.

3.3.2 Article 4.2

67. Outre les compétences attribuées par la législation, d'autres besoins ou possibilités d'action des pouvoirs publics peuvent se présenter. Lorsqu'ils ont des incidences sur le niveau local et ne sont pas exclus de la compétence générale, il est important pour les collectivités locales, conçues comme entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être général de la population, qu'elles aient le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines. Les règles générales conformément auxquelles elles peuvent agir en pareil cas peuvent toutefois être fixées par la loi.

68. Concernant l'exécution des tâches d'autonomie locale, la commune est autonome et ses droits ne peuvent être niés ni limités par des actes des organes de l'État, sauf dans les cas et dans les conditions établis par la loi, conformément à la Constitution (article 9 de la loi sur l'autonomie locale). Les communes ont le droit « d'exécuter d'autres tâches conformes aux besoins et aux intérêts de la population locale » (articles 25 et 28, paragraphe 11, de la loi sur l'autonomie locale). Si elles ont effectivement ce droit, il semble que leur capacité à l'exercer concrètement soit assez limitée. La situation financière de la plupart des communes ainsi que le récent processus de recentralisation limitent leur droit d'initiative effectif dans d'autres domaines. En outre, pour la plupart des activités, des approbations ou des consentements ministériels sont nécessaires, ce qui limite considérablement les décisions et les responsabilités au niveau local.

69. Bien que ce droit soit garanti, la capacité des communes à en faire usage semble de plus en plus limitée. Le deuxième paragraphe de l'article 4 de la Charte est donc partiellement respecté au Monténégro.

3.3.3 Article 4.3

70. Le paragraphe 3 exprime le principe général, appelé « principe de subsidiarité », selon lequel l'exercice des responsabilités publiques doit être décentralisé. Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considérations impératives d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus proche des citoyens. Le Monténégro n'est pas lié par ce paragraphe de la Charte.

71. Le principe de subsidiarité est indirectement garanti, car l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence des organes de l'administration publique peut être transférée à la commune par la loi lorsque leur exécution est plus efficace et plus économique (article 31 de la loi sur l'autonomie locale).

72. Dans le rapport de 2015, la conformité dans les faits a été déclarée en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 4. Cependant, les rapporteurs considèrent que la subsidiarité ne peut plus être considérée aujourd'hui comme un principe directeur. Les ingérences du pouvoir central ainsi que le transfert de fonctions au niveau de l'État, par exemple l'aménagement du territoire, sont si fréquents et contraignants qu'ils donnent l'impression qu'un processus de recentralisation est en cours, probablement en raison de l'instabilité politique qui a régné ces dernières années. Cette impression a été confirmée par divers interlocuteurs au cours de la visite.

73. Les rapporteurs invitent les autorités monténégrines à réexaminer leur mode opératoire dans le cadre du débat général visant à renforcer l'autonomie locale, considérée comme le niveau de participation démocratique significative le plus proche des citoyens et une base efficace de l'administration publique.

3.3.4 Article 4.4

74. Dans un souci de clarté et afin d'éviter une dilution graduelle des responsabilités, les compétences des autorités locales doivent normalement être pleines et entières. Toutefois, une action complémentaire à différents niveaux est nécessaire dans certains domaines et il importe que, dans ces cas de chevauchements des responsabilités, l'intervention des autorités centrales ou régionales se conforme à des dispositions législatives clairement formulées.

75. Les articles 27 et 28 de la loi sur l'autonomie locale contiennent deux listes de compétences propres pour lesquelles la loi estime qu'elles sont généralement complètes et exclusives (article 9 de la loi sur l'autonomie locale). Les communes ont le droit illimité de prendre des initiatives dans le cadre de leurs compétences et de les mettre en œuvre (article 25 et article 28, paragraphe 11, de la loi sur l'autonomie locale).

76. L'Union des communes et d'autres interlocuteurs ont indiqué que cela est avéré dans la pratique pour certains domaines de responsabilité, mais que ce n'est pas le cas pour d'autres. Dans de nombreux cas, les communes ont besoin de l'approbation des ministères, comme le prévoit la loi, ce qui restreint le libre exercice de leurs compétences. On citera, à titre d'exemple, l'imposition d'un quota du nombre de policiers locaux en fonction du nombre d'habitants et l'obligation de faire approuver toute augmentation des effectifs (article 33 de la loi sur la police locale). Ces approbations compromettent la mission des communes consistant à garantir la sécurité locale et limitent l'autonomie des communes littorales qui souhaitent augmenter de manière autonome le nombre des policiers locaux pendant la saison touristique. Elles ne semblent pas apporter grand-chose en termes de qualité ; en tant que contrôle préventif de la légalité, elles apparaissent plutôt comme une centralisation de fait.

77. En fait, l'absence de délimitation claire des pouvoirs brouille les responsabilités et conduit à un transfert de responsabilités au profit des autorités supérieures, en particulier du pouvoir central¹⁰. Dans certains cas, la délimitation des compétences individuelles n'est pas claire, ce qui laisse parfois les citoyens sans protection. Les rapporteurs ont été informés à plusieurs reprises que le bruit nocturne était un problème. Ils ont en effet été surpris d'apprendre que la musique bruyante provenant des dortoirs des étudiants pouvait devenir un problème insoluble pour les citoyens, et ils ont été informés à plusieurs reprises que la police locale ne pouvait pas intervenir contre le bruit car les dortoirs sont couverts par « l'autonomie de l'université » (c'est-à-dire des pouvoirs nationaux).

78. Compte tenu de ce qui précède, en particulier de la nécessité fréquente d'obtenir l'approbation des autorités centrales, les rapporteurs concluent que le quatrième paragraphe de l'article 4 de la Charte est partiellement respecté au Monténégro.

3.3.5 Article 4.5

79. La structure administrative des collectivités locales et leur connaissance de la situation locale peuvent en faire des organes adéquats pour l'exécution de certaines fonctions dont la responsabilité incombe, en dernier ressort, à des autorités supralocales. Il importe, toutefois, pour que le recours à ce type de délégation n'empiète pas de manière excessive sur la sphère d'autonomie au niveau local, et que ce dernier soit autorisé, quand cela est possible, à prendre en compte la situation locale dans l'exercice des pouvoirs délégués. Le Monténégro n'est pas lié par ce paragraphe.

80. Les compétences peuvent être déléguées par la loi ou sur la base de réglementations publiques lorsque cela garantit une exécution plus efficace et économique. Les conditions dans lesquelles des tâches sont transférées ou confiées à la commune sont régies par la loi, c'est-à-dire par une réglementation publique (article 31 de la loi sur l'autonomie locale). Dans les deux cas, les communes ont peu de marge de manœuvre pour s'adapter aux conditions locales, étant donné que les critères et les modalités dans lesquelles les tâches sont effectuées sont réglementés par la loi ou la réglementation, sur lesquelles les autorités locales n'ont aucune influence.

81. Dans les domaines de l'éducation, des soins de santé primaires, des services sociaux et de garde d'enfants, de l'emploi et d'autres domaines d'intérêt pour la population locale, les tâches transférées sont exécutées par les communes conformément à une loi spéciale (article 32 de la loi sur l'autonomie locale). Cependant, le texte de cet article manque de précision car on ne sait pas si, quand et à quelle commune certaines tâches seront transférées ou déléguées.

82. Les rapporteurs ont été informés à plusieurs reprises et par divers interlocuteurs que lorsque des compétences centrales sont dévolues ou déléguées à des collectivités locales, celles-ci ne reçoivent pas régulièrement les ressources financières nécessaires à leur mise en œuvre, ce qui crée des obstacles concrets supplémentaires et importants qui nuisent à toute adaptation. Le même problème semble affecter les stratégies nationales, même lorsque l'obligation d'accompagner la délégation de

10. Voir « Commentaire contemporain sur la Charte européenne de l'autonomie locale », CG/MON16(2020)09prov, paragraphe 70.

compétences des fonds nécessaires à leur mise en œuvre est explicitement mentionnée, par exemple dans l'introduction à la stratégie de réforme de l'administration publique 2022-2026. La mise en œuvre de la politique nationale en matière de protection sociale est un autre exemple de délégation de tâches aux communes sans transfert de fonds pour leur mise en œuvre. Si « l'article 9.2 introduit le principe de proportionnalité afin de protéger les collectivités locales délégataires contre le fardeau financier inhérent aux tâches déléguées (voir ci-après), l'article 4.5, pour sa part, vise à protéger les collectivités locales en leur qualité de décideurs et à leur conférer un pouvoir discrétionnaire, afin d'éviter qu'elles ne deviennent de simples « exécutants » aux ordres d'autorités supérieures (voir Commentaire contemporain de la Charte, paragraphe 74).

83. Les rapporteurs notent que la tendance à la décentralisation observée dans le rapport de 2015 (paragraphe 49), s'est inversée entre-temps, réduisant fortement la marge de manœuvre des communes, contrairement à ce qu'exige l'article 4.5 de la Charte. Ils espèrent que l'analyse fonctionnelle réalisée par le ministère de l'Administration publique permettra de préparer le terrain pour un retour aux efforts de décentralisation antérieurs.

3.3.6 Article 4.6

84. Le paragraphe 6 concerne la consultation sur toutes les questions qui concernent particulièrement les autorités locales. Les modalités et le calendrier des consultations doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence, tout en reconnaissant que des circonstances exceptionnelles peuvent prendre le pas sur cette exigence de consultation, particulièrement en cas d'urgence. Cette consultation doit se faire directement avec la ou les collectivités concernées ou, dans le cas où plusieurs collectivités sont concernées, indirectement par leurs associations.

85. Au Monténégro, la consultation sur les questions locales est légalement et généralement garantie (article 13 de la loi sur l'autonomie locale). Cependant, la mise en pratique pose des problèmes. Jusqu'en 2015, les autorités centrales ont respecté le droit des collectivités locales, au moins formellement, en soumettant des projets et des propositions de législation ou de stratégies, en demandant un avis, avant le débat public, dans le délai fixé par la loi (15 jours pour l'examen, à compter de la soumission à la commune, article 181 de la loi sur l'autonomie locale (2017 ; article 122a (2009)). Des représentants des communes ont également participé aux groupes de travail chargés de rédiger ces actes juridiques. Toutefois, de nombreux interlocuteurs signalent que, ces dernières années, il n'y a pas eu de consultation formelle dans la plupart des cas. Les rapporteurs ont été informés que les communes et l'Union des communes n'apprenaient l'existence de nouveaux actes juridiques que par les médias, lors de débats publics ou sur le site web du gouvernement. Les initiatives et les avis des communes ou de l'Union des communes ne sont pas contraignants, mais les rapporteurs ont appris que la plupart des propositions et des suggestions étaient rejetées sans justification claire, logique et légale. Ces refus sont contraires au principe de consultation, qui vise non seulement à renforcer l'adhésion, mais aussi à améliorer la qualité des propositions en associant les personnes concernées à leur mise en œuvre. Selon l'Union des communes, la situation s'est aggravée depuis le rapport précédent. Il semble en effet que depuis 2020, certains ministères ignorent ses propositions de participation aux groupes de travail (principalement le ministère des Finances sous le gouvernement précédent ; avec le nouveau ministre des Finances, la situation se serait-elle améliorée). D'autres ministères acceptent encore une participation au moins formelle. L'Union des communes rapporte également que, dans l'ensemble, le nombre de projets de lois et de stratégies qui lui sont soumis pour examen est négligeable et que son avis n'est pas pris en compte.

86. Les rapporteurs considèrent que la stratégie de réforme de l'administration publique 2022-2026 ne prévoit la participation des communes ou de l'Union des communes que pour l'élaboration d'un nombre limité de lois, par exemple la loi sur l'autonomie locale, la loi sur les institutions publiques et la loi sur les traitements des agents du secteur public. Aucune consultation n'est prévue pour d'autres lois comprises dans la stratégie, malgré le fait qu'elles soient importantes pour l'administration publique et qu'elles aient une incidence sur les intérêts locaux, par exemple la loi sur le gouvernement, la loi sur les fonctionnaires et les agents de l'État, la loi sur la supervision de l'inspection, la loi sur le contrôle interne des finances publiques, la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, pour augmenter le taux d'imposition pour les contrats de service temporaire, la loi sur l'emploi et la loi sur les litiges administratifs. L'Union des communes prépare une initiative exigeant la modification de la loi sur le gouvernement, dans laquelle l'autonomie locale n'est pas mentionnée, en vue d'établir une coopération dans la création de politiques publiques communes et la mise en œuvre des droits garantis dans la

Charte européenne de l'autonomie locale. Les rapporteurs ont cependant été informés que toutes les initiatives présentées par l'Union des communes en 2023 ont été soit rejetées, soit ignorées.

87. Contrairement au rapport de 2015, l'« esprit de partenariat » dans les relations entre les communes et le pouvoir central (article 14 de la loi sur l'autonomie locale) ne semble exister dans l'ensemble que sur le papier, même si la consultation améliorerait beaucoup les choses dans la pratique. Les exemples examinés avec des interlocuteurs dans les communes concernent notamment les parcs nationaux et la société littorale, tous deux propriétés de l'État. Si le centre d'accueil des visiteurs du parc national du lac Skadar perçoit les droits d'entrée, le Virpazar voisin n'a ni avantage financier ni compétences, mais doit supporter le fardeau (supplémentaire) des routes surpeuplées, du surplus de déchets, etc. Il est donc nécessaire que les communes voisines ou concernées coopèrent ou se coordonnent autour du parc national ou dans les environs immédiats de la zone littorale administrée par la société côtière.

88. Dans sa précédente recommandation 379/2015, le Congrès avait observé que les autorités monténégrines devaient renforcer les droits participatifs des collectivités locales. Il est essentiel de procéder à une consultation efficace en temps utile, sans exception qui ne soit pas fondée sur des raisons objectives (par exemple, une urgence). Compte tenu des lacunes recensées dans la pratique, les rapporteurs concluent que l'article 4, paragraphe 6, de la Charte est partiellement respecté au Monténégro.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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.

89. Les propositions tendant à modifier ses limites territoriales revêtent évidemment une importance fondamentale pour une collectivité locale et ses citoyens. Une consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable. Les référendums peuvent constituer une procédure adéquate pour de telles consultations, mais d'autres formes peuvent également être appropriées pour satisfaire à l'article 5 de la Charte.

90. Au cours de la période précédente, les nouvelles communes de Petnjica (2013) et de Gusinje (2014) avaient été créées et l'article 5 avait été considéré comme respecté. Depuis 2015, le nombre de communes a été porté à 25 en modifiant la loi sur l'organisation territoriale du Monténégro en 2018 et la loi sur la capitale en août 2022. Les communes de Tuzi et de Zeta ont été créées et sont désormais des communes indépendantes ; elles étaient auparavant des communautés locales faisant partie de la capitale.

91. Or, il n'y a pas eu d'étude de faisabilité, ni de consultation de la population locale en ce qui concerne Tuzi et Zeta, malgré les procédures prévues par la loi sur l'organisation territoriale (article 29). Dans le cas de Zeta, le changement est intervenu au cours d'un processus électoral, ce qui soulève d'autres questions. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que même la question des limites territoriales n'est pas encore résolue, ce qui crée des problèmes pratiques (par exemple, décider qui est compétent en matière de voirie et d'enlèvement de déchets) et rend impossible le calcul exact des ressources financières. Un recours déposé auprès de la Cour constitutionnelle est actuellement pendant.

92. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 5 n'est pas respecté au Monténégro.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6 – Adéquation de structures et de moyens administratifs

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.

3.5.1 Article 6.1

93. Le paragraphe 1 traite de l'organisation des services administratifs locaux. Si les dispositions législatives au niveau central ou régional peuvent fixer certains principes généraux de cette organisation, les collectivités locales doivent pouvoir agencer leurs propres structures administratives de manière à les adapter aux conditions locales et dans un souci d'efficacité administrative. Il est admis que les législations centrales ou régionales contiennent certaines prescriptions spécifiques, mais ces dispositions doivent rester limitées de manière à ne pas imposer de structures organisationnelles rigides.

94. Les communes étant des personnes morales (article 19 de la loi sur l'autonomie locale), elles doivent aussi pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter (article 69 de la loi sur l'autonomie locale). L'article 70 dispose que le maire donne son accord à la loi sur l'organisation interne et la rationalisation des organes et services de la commune. Le droit de déterminer leurs propres structures administratives internes est donc accordé aux collectivités locales en droit et en principe.

95. Cependant, cette liberté est restreinte, car la loi sur l'autonomie locale (2017) contrairement à la loi précédente réglemente directement un nombre considérable d'unités organisationnelles à mettre en place (administrateur en chef, architecte en chef de la ville, police municipale, services de protection et de sauvetage), ce qui limite le champ de l'autonomie et risque de compliquer le fonctionnement des communes. La nouvelle loi a également exclu la liberté d'établissement d'autres services professionnels et entraîné la dissolution d'unités spécialisées qui s'occupaient auparavant de l'intégration européenne, de la collecte de fonds, etc. En outre, sur la base de cette loi, le gouvernement central s'immisce directement dans la gestion des services. Il semble que l'intervention du législateur ait été motivée par la nécessité d'optimiser l'ensemble de l'administration publique. Or les rapporteurs comprennent que l'obligation de nommer un architecte municipal n'avait pas beaucoup de sens à l'heure actuelle, car les permis de construire et les autres tâches de planification sont directement gérés par l'État depuis la réforme de 2017 de la loi sur l'aménagement du territoire. Les rapporteurs ont également appris que les plans de développement stratégique des communes, qui sont une condition préalable à l'octroi de subventions, sont vidés de leur substance, car ils doivent prévoir des investissements dans les écoles, les routes, etc. mais n'incluent plus les questions d'aménagement du territoire.

96. Compte tenu des limites susmentionnées par prescription directe mais aussi de la liberté générale énoncée dans la loi sur l'autonomie locale, les rapporteurs concluent que les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, sont partiellement respectées au Monténégro.

3.5.2 Article 6.2

97. Il est essentiel pour l'efficacité d'une collectivité locale que celle-ci puisse recruter et employer un personnel dont la qualité corresponde aux responsabilités que doit assumer cette collectivité. Il est clair que cela dépend dans une large mesure de la capacité de la collectivité en question d'offrir des conditions de service suffisamment favorables. Le Monténégro n'est pas lié par ce paragraphe.

98. Les critères de nomination et les tâches de l'adjoint au maire, du secrétaire du conseil municipal, de l'architecte en chef de la ville et de l'administrateur en chef sont régis par la loi sur l'autonomie locale. Le (la) maire décide de la nomination de l'adjoint(e) au maire, de l'architecte en chef et de l'administrateur(trice) en chef, tandis que le secrétaire de l'assemblée municipale est directement élu(e) par l'assemblée. En outre, l'assemblée doit confirmer la décision de nomination du (des) maire(s) adjoint(s). En général, la procédure est la suivante : le maire décide de la nomination et le conseil municipal confirme cette décision. Le recrutement des chefs des services de l'administration locale se fait par le biais d'une procédure de sélection publique (article 81 de la loi sur l'autonomie locale) ; les procédures de sélection et de nomination du personnel exécutif de la commune sont régies par la loi sur les fonctionnaires et les agents publics. La commune est donc responsable du recrutement de son personnel professionnel.

99. Pour éviter les charges financières, le nombre de fonctionnaires et d'agents locaux a été réduit ces dernières années dans le cadre de l'accord sur le rééchelonnement des dettes (mentionné dans le rapport de 2015). En outre, un accord ministériel est désormais nécessaire pour le recrutement de personnel en cas de difficultés budgétaires. Le recrutement doit respecter les capacités financières et les besoins fonctionnels de la commune conformément à un plan obligatoire de gestion des effectifs

(article 144 de la loi sur l'autonomie locale : évaluation du besoin réel en personnel). L'Auditeur général a confirmé que, selon ses évaluations, les communes emploient encore trop de personnel. Compte tenu des tâches à accomplir ainsi que de l'impact budgétaire des dépenses de personnel, il apparaît nécessaire de mettre en place une stratégie de développement des ressources humaines. Cependant, la stratégie de perfectionnement professionnel des fonctionnaires locaux 2015-2018 ne s'est pas encore concrétisée. Dans le cadre de la réforme de l'administration publique 2022-2026, une attention accrue doit être accordée à la mise en œuvre de la stratégie de gestion des ressources humaines.

100. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que le Monténégro se conforme déjà de fait aux dispositions de ce paragraphe et pourrait donc envisager de ratifier cette disposition de la Charte.

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

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

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

3.6.1 Article 7.1

101. L'article 7 de la Charte a pour objet de garantir que les représentants élus ne seront pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission.

102. La loi détermine les principales conditions d'exercice du mandat des élus locaux et garantit le libre exercice de leur mandat. Un conseiller ne peut être tenu pour responsable de l'opinion exprimée, de la manière de voter ou des discours prononcés dans l'exercice de sa fonction (article 42 de la loi sur l'autonomie locale). La loi fournit également une liste de toutes les situations dans lesquelles le mandat d'un conseiller peut prendre fin avant son terme : après avoir présenté sa démission ; après avoir été condamné à une peine de prison inconditionnelle d'au moins six mois ou à une peine de prison pour une infraction pénale qui le rend inapte à exercer la fonction de conseiller ; après avoir été privé de sa capacité juridique par une décision juridiquement contraignante ; en cas d'incompatibilité de la fonction de conseiller avec une autre fonction telle qu'établie par la Constitution et la législation ; en cas de perte de la citoyenneté monténégrine.

103. D'une manière générale, il apparaît que les élus locaux exercent librement leurs fonctions. Les rapporteurs n'ont pas entendu parler de plaintes ou d'informations concernant des pressions ou des menaces indues. Cependant, certains interlocuteurs ont fait part de pressions exercées pour des questions d'importance politique, notamment lorsque les partis politiques s'attendent avant tout à ce que la discipline de parti soit respectée et insistent sur celle-ci, indépendamment des avantages ou des conséquences pour les citoyens de la municipalité.

104. Les rapporteurs concluent que l'article 7, paragraphe 1, de la Charte est respecté au Monténégro.

3.6.2 Article 7.2

105. Le paragraphe 2 a pour objet de garantir que certaines catégories de personnes ne seront pas empêchées par des considérations purement matérielles de se présenter à une élection. Dans le cadre des considérations matérielles entrent le dédommagement financier adéquat des frais découlant de l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, des gains perdus et, particulièrement dans le cas de conseillers élus à des fonctions exécutives à plein temps, une rémunération ainsi que la couverture sociale correspondante. Le Monténégro n'est pas lié par ce paragraphe.

106. Pour l'exercice de leur fonction, les conseillers ont droit à une indemnité dont le montant est fixé par un acte spécial du conseil. Les rapporteurs ont été informés que l'indemnité s'élève à environ 150-200 EUR par mois, en fonction du nombre d'habitants de la commune. Le minimum est une session tous les trois mois, mais dans la pratique, il y a au moins une session par mois, plus le travail en commission.

107. Le maire, l'adjoint au maire, ainsi que le président du conseil municipal (en tant que représentants élus) et l'administrateur principal sont des fonctionnaires locaux (article 89 de la loi sur l'autonomie locale). La différenciation des salaires en fonction du nombre de citoyens s'applique également à ces personnes. Les agents des organes administratifs locaux ont le statut de fonctionnaires ou d'agents professionnels, et la législation régissant le statut des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires et des agents s'applique généralement aussi au niveau local. Les traitements sont fixés par la loi pour l'ensemble du secteur public et par des contrats collectifs avec les syndicats pour des secteurs spécifiques ; un complément est possible pour les communes. Pour l'Union des communes, les fonctionnaires locaux, en particulier ceux qui sont chargés de fonctions exécutives, ne reçoivent pas une rémunération appropriée.

108. Hormis ce dernier point, les rapporteurs observent que le paragraphe 2 est déjà respecté dans les faits. Le Monténégro pourrait donc envisager de ratifier cette disposition.

3.6.3 Article 7.3

109. Le paragraphe 3 dispose que les cas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat électif local doivent être fondés uniquement sur des critères juridiques d'objectifs et non sur des décisions *ad hoc*. Cela signifie généralement que les cas d'incompatibilité sont fixés par la loi.

110. L'article 90 de la loi sur l'autonomie locale (ainsi que l'article 9 de la loi sur la prévention de la corruption)¹¹ contient une clause spécifique sur les conflits d'intérêts. Cette clause semble interdire le cumul des mandats pour les élus puisqu'elle déclare que le statut de fonctionnaire local et le mandat de conseiller sont incompatibles. Or, selon différentes interprétations, les maires pourraient être élus au Parlement sans que cela ne constitue un conflit d'intérêts. Certains affirment même qu'un double mandat peut contribuer à une meilleure visibilité de l'autonomie locale dans les politiques publiques et à une protection plus efficace de ses intérêts. Les rapporteurs ont été informés que l'Agence pour la prévention de la corruption a affirmé, dans un avis adressé aux maires de Bar et de Kolašin, qu'un double mandat ne doit pas être considéré comme un conflit d'intérêts. La Cour constitutionnelle a été saisie de cette question. Un débat public et politique sur ce sujet est certainement souhaitable, compte tenu des faiblesses actuelles en matière de consultation des collectivités locales et des dimensions réduites d'un pays dans lequel les décisions prises au niveau central ont généralement des répercussions importantes au niveau local.

111. Aucune autre plainte ou problème n'ayant été signalé, les rapporteurs concluent que l'article 7 paragraphe 3 de la Charte est respecté au Monténégro.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratifs 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.

112. L'article 8 traite du contrôle des activités des collectivités locales par les autorités d'autres niveaux.

3.7.1 Article 8.1

113. Le paragraphe 1 dispose que la tutelle doit reposer sur une base législative adéquate et exclut donc les procédures de contrôle *ad hoc*.

11. Selon l'article 9 de la loi sur la prévention de la corruption (« Journal officiel du Monténégro », n° 53/14), un agent public ne peut s'engager que dans des activités scientifiques, pédagogiques, culturelles, artistiques et sportives et tirer des revenus des droits d'auteur, des brevets et des droits similaires, de la propriété intellectuelle et industrielle, sauf disposition contraire de la loi.

114. *Contrôle administratif* : le contrôle, qui est lié à la légalité du travail réalisé lors de l'exécution des tâches des collectivités locales (article 177 de la loi sur l'autonomie locale) et par le ministère, est effectué par l'inspection administrative (article 199 de la loi sur l'autonomie locale). Les procédures de contrôle sont prévues par la loi sur l'autonomie locale et concernent la contestation des actes illégitimes ainsi que l'inertie du conseil municipal (articles 183-185 de la loi sur l'autonomie locale).

115. Si l'autorité compétente de l'administration publique estime qu'un acte juridique général adopté par le conseil municipal ou par le maire est contraire à la loi ou à la Constitution, elle adresse un avertissement au conseil ou au maire en leur demandant de prendre les mesures appropriées pour harmoniser l'acte juridique dans un délai déterminé. Si le conseil ou le maire n'obtempère pas dans le délai imparti, l'autorité administrative de l'État en informe le ministère. Si le gouvernement considère que l'acte général contesté viole ou restreint les libertés et les droits des citoyens prévus par la Constitution ou la loi, il doit, sur proposition du ministère, suspendre l'exécution de cet acte juridique et engager une procédure d'évaluation de sa constitutionnalité et de sa légalité devant la Cour constitutionnelle du Monténégro, au plus tard 30 jours à compter de la date de la décision de suspension. Si le gouvernement n'engage pas de procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité devant la Cour constitutionnelle dans ce délai, l'acte général du conseil ou du maire est mis en œuvre.

116. Si le conseil municipal fait preuve d'inertie pendant plus de six mois, autrement dit s'il ne tient pas ses séances, n'exécute pas les décisions des tribunaux compétents ou ne remplit pas ses obligations légales, empêchant ainsi les citoyens d'exercer leurs droits ou causant un préjudice matériel important, le gouvernement lui adresse un avertissement concernant l'exécution régulière de ses obligations légales dans un certain délai (article 185 de la loi sur l'autonomie locale). Si le conseil n'assure pas l'exercice de ses fonctions dans le délai imparti, le gouvernement le dissout, sur proposition du ministère. En cas de dissolution, un conseil de commissaires, nommé par le gouvernement, exercera ses fonctions jusqu'à ce qu'un nouveau conseil soit constitué. En mars 2022, le gouvernement a pris une telle décision concernant la dissolution du conseil municipal de Budva¹².

117. *Contrôle financier* : selon la loi sur le financement de l'autonomie, le conseil municipal doit exercer un contrôle sur l'exécution du budget et l'utilisation des fonds alloués au budget (article 56), tandis que le maire supervise les opérations financières, matérielles et comptables concrètes des utilisateurs du budget.

118. La loi sur l'autonomie locale, la loi sur le financement de l'autonomie locale et la loi sur le budget et la responsabilité fiscale prescrivent des procédures de supervision et de contrôle du processus de préparation et d'exécution du budget et des actifs des communes. Le ministère des Finances, l'institution d'audit de l'État, les organismes de contrôle compétents et l'audit interne ont des pouvoirs de contrôle importants sur les autorités et les services locaux. L'institution d'audit de l'État réalise l'audit financier des états financiers consolidés annuels des communes locales ainsi qu'un audit de conformité. Le contrôle de l'application régulière de la loi sur le financement des collectivités locales et des règlements adoptés à cet égard est effectué par l'inspecteur du budget sous forme d'inspections ; dans un délai de 15 jours, l'inspecteur prépare un rapport à l'intention du maire et du ministère des Finances (article 59). Des rapports sont envoyés périodiquement au gouvernement, au ministère des Finances, au Parlement et au conseil municipal. Si les états financiers établis ne sont pas exacts, le rapport est également envoyé au ministère public, qui peut engager des poursuites pénales.

119. Les principales constatations des rapports d'audit concernent généralement un décalage entre les recettes et les dépenses, une surestimation des recettes ainsi que des dépassements d'effectifs dans les communes. En particulier, la perception des recettes propres ne semble pas satisfaisante et peut être améliorée, ce qui permettrait d'atténuer les pressions exercées pour demander une indemnisation au titre des fonds de péréquation. Un audit thématique a été réalisé dans 10 communes sur la collecte des recettes. En ce qui concerne les impôts fonciers, presque 23 % des décisions n'ont pas été rendues, car il n'existe pas partout de registre fiable des contribuables. Il semble que le recouvrement des impôts impayés ne soit guère appliqué et que les montants concernés soient passés par pertes et profits (ce qui est mauvais pour le moral des contribuables et pour l'État de droit). Les rapporteurs espèrent que les lacunes identifiées dans la collecte des recettes des communes conduiront à des mesures visant à améliorer leur situation financière.

12. Le Gouvernement du Monténégro, lors de sa session du 29 mars 2021, a adopté une décision sur l'avertissement adressé au conseil municipal de Budva, qui a été publiée dans le « Journal officiel du Monténégro », no 3/2022 du 26 mars 22.

120. Les rapporteurs concluent que l'article 8, paragraphe 1, de la Charte est respecté au Monténégro.

3.7.2 Article 8.2

121. Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité. Une exception particulière, mais non la seule, est prévue dans le cas des fonctions déléguées où l'autorité à l'origine de la délégation peut souhaiter exercer un certain contrôle sur la manière dont la tâche est exécutée. Cela ne devrait pas, toutefois, avoir pour résultat d'empêcher la collectivité locale en question d'exercer un certain pouvoir d'adaptation conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Monténégro n'est pas lié par ce paragraphe.

122. Au Monténégro, il existe trois types de contrôle administratif conformément à la loi sur l'administration de l'État : a) le contrôle de la légalité et de l'efficacité du travail effectué par les organes administratifs, les collectivités locales et d'autres entités juridiques pour exécuter les tâches déléguées ou confiées, b) le contrôle de la légalité des actes administratifs, et 3) le contrôle de l'inspection. Les autorités qui exercent le contrôle adoptent des actes administratifs et d'autres actes individuels (ordres, instructions, décisions, conclusions, recommandations, procès-verbaux, avis, etc.)

123. Les rapporteurs notent qu'il existe un système de contrôle détaillé et fonctionnel axé sur la légalité et l'efficacité financière. Le paragraphe 2 est donc déjà respecté en pratique par le Monténégro, qui pourrait ratifier cette disposition.

3.7.3 Article 8.3

124. Le texte du paragraphe 3 tire son inspiration du principe de « proportionnalité », selon lequel l'autorité de tutelle dans l'exercice de ses prérogatives est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale tout en permettant de parvenir au résultat désiré. Le Monténégro n'est pas lié par ce paragraphe.

125. Un contrôle préalable de la situation ainsi qu'une procédure par étapes sont généralement prévus avant de recourir à des mesures coercitives. La mesure coercitive la plus sévère prévue est la dissolution du conseil municipal et l'exercice de ses fonctions par une tutelle. En tant qu'autorité de contrôle, le ministère a l'obligation de dissoudre un conseil municipal après plus de six mois d'inertie et par le biais d'une procédure préétablie qui comprend un contrôle et un avertissement (article 185 de la loi sur l'autonomie locale). Les quelques cas d'« administration forcée », en particulier à Tivat et Budva, n'ont pas été jugés problématiques par les interlocuteurs.

126. À cet égard, les rapporteurs sont d'avis que l'inertie totale d'un conseil municipal élu peut être considérée, dans certaines circonstances, comme une raison valable d'adopter une mesure aussi radicale que sa dissolution, en raison de l'intérêt des citoyens à ce que l'administration locale fonctionne de manière satisfaisante. Cependant, le fait que le droit de dissolution soit conféré à un gouvernement central qui agit sans contrôle judiciaire peut poser un problème de proportionnalité compte tenu des effets perturbateurs qu'il peut avoir sur la gouvernance démocratique locale.

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9 – 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 distribuées.
 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.

127. La principale raison d'être de l'article 9 est que l'autorité en droit d'exercer certaines fonctions serait dépourvue de sens si les collectivités locales étaient privées des moyens financiers de remplir ces fonctions.

3.8.1 Article 9.1

128. Le paragraphe 1 garantit aux communes le droit à des ressources financières propres suffisantes et la liberté de déterminer les priorités en matière de dépenses.

129. La Constitution prévoit que la commune « est financée par ses ressources et les biens de l'État » ; elle dispose de ses propres biens et de son propre budget annuel qui comprend toutes les sources de revenus et toutes les dépenses (article 116). Selon l'article 150 de la loi sur l'autonomie locale, les sources de financement des communes se composent des ressources propres, des transferts de l'État (et réglementés par la loi), des fonds de péréquation ainsi que d'autres fonds provenant du budget de l'État (par exemple, en 2023, des recettes supplémentaires provenant de ventes ont été transférées aux collectivités locales par l'État). Les recettes propres des municipalités sont les impôts locaux, tels que l'impôt foncier, la surtaxe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les taxes administratives locales et les taxes sur les services publics locaux ; les redevances locales, telles que la redevance pour l'équipement communal des terrains à bâtir, la redevance pour l'utilisation des routes municipales, la redevance pour la protection et l'amélioration de l'environnement ; les revenus des redevances de concession pour l'exécution d'activités ou de travaux communaux effectués pour la municipalité conformément à la loi ; d'autres revenus déterminés par la loi. Conformément à la loi, les municipalités peuvent introduire ces types de recettes publiques locales (impôts, taxes et redevances), déterminer leur montant dans les limites prescrites par la loi, prescrire des exemptions, les percevoir et contrôler leur perception et prescrire des sanctions. Les principales recettes communales proviennent des impôts directs (tels que l'impôt foncier). Toutes les taxes sont établies au niveau national et décidées par le Parlement. C'est le cas par exemple des taxes de séjour qui sont fixées par le pouvoir central et sont les mêmes partout, et dont 80 % reviennent aux communes. Aucune mesure n'est prévue pour compenser l'importante augmentation saisonnière de la population en été, qui s'élève dans la seule ville de Herceg Novi à 60 000 touristes alors que le nombre de résidents est généralement de 30 000. Il en va de même pour les autres taxes, y compris les tarifs des licences et les permis d'exploitation pour les hôtels. Seules les redevances de services publics peuvent être fixées par les communes elles-mêmes. La loi sur le budget et la responsabilité fiscale prévoit l'obligation légale d'évaluer l'impact fiscal des propositions de lois ou d'autres réglementations sur les recettes des municipalités. Toutefois, dans la pratique, cette obligation légale semble ne pas être respectée par le gouvernement central. Récemment, dans de nombreux cas, les sources de revenus ont été réduites par divers actes juridiques, ce qui a eu un impact négatif sur les liquidités des municipalités.

130. Les communes possèdent des biens (article 33 de la loi sur l'autonomie locale). Cependant, elles ne peuvent céder des biens locaux que par leur transfert à l'État ou après le consentement de l'État à la vente ou à la location (dans le cas de biens couverts par des plans d'urbanisme). À Herceg Novi, par exemple, plus de 1 000 demandes sont restées sans réponse pendant des mois. En revanche, paradoxalement, les communes sont autorisées à acheter des biens immobiliers sans consentement.

131. Compte tenu des restrictions susmentionnées, les rapporteurs concluent que les exigences de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte sont partiellement respectées au Monténégro.

3.8.2 Article 9.2

132. Le rapport entre les ressources financières mises à la disposition d'une collectivité locale et les missions qu'elle remplit devrait être approprié, en particulier dans le cas des fonctions qui lui ont été spécifiquement assignées.

133. Une nouvelle loi sur le financement de l'autonomie locale est entrée en vigueur en janvier 2019. Selon les rapporteurs, les effets de sa mise en œuvre auraient globalement amélioré la situation financière des collectivités locales, en particulier dans les communes de la région du nord. Les raisons en sont : a) l'augmentation de la part des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est passée à 50 % pour les communes de la région du nord (et 20 % pour la commune d'Ulcinj), ainsi que 2 % supplémentaires pour les communes de la région du centre ; b) la création d'un fonds de soutien pour le préfinancement de projets financés par des dons ; c) l'amélioration des critères d'attribution des ressources du fonds de péréquation ; d) l'amélioration d'autres problèmes de mise en œuvre de la période précédente.

134. Cependant, les rapporteurs ont appris que la loi portant modifications et amendements à la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques (1^{er} janvier 2022), connue sous le nom de programme « Europe Now », a considérablement aggravé la situation financière des communes. Cette loi exonère de l'impôt sur le revenu les revenus imposables jusqu'à 700,00 €, prévoit un taux de 9% pour les revenus imposables compris entre 700,01 EUR et 1 000 EUR, ainsi qu'un taux de 15% pour des revenus supérieurs à 1 000 EUR. Les dispositions ont eu pour effet direct de réduire les recettes des communes provenant de leur part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de même que leurs propres recettes (surtaxe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques), mais aussi le fonds de péréquation (puisque 11 % du total des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques collectées sont transférées au fonds de péréquation). En 2022, le ministère des Finances a transféré mensuellement des fonds de la réserve budgétaire du budget de l'État de 2022 aux collectivités locales pour compenser la réduction de leurs recettes due à l'impact des lois de réforme fiscale. C'est pourquoi, à la fin du mois de juillet 2022, une nouvelle loi portant modifications et amendements à la loi sur le financement des collectivités locales a été adoptée afin de résoudre systématiquement le problème (elle est en vigueur depuis août 2022). Elle prévoit une nouvelle répartition des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, selon laquelle 50 % de ces recettes seront attribuées aux communes des régions du littoral et du centre, tandis que 100 % seront attribuées à celles de la région du nord. En outre, la nouvelle loi prévoit une augmentation du fonds de péréquation basé sur la taxe de transfert de biens immobiliers de 10 à 20 %. Sa mise en œuvre a permis de résoudre le problème des pertes subies par certaines collectivités locales (principalement celles des régions du littoral et du centre). Cependant, certaines petites communes, qui sont les principales bénéficiaires du fonds de péréquation, sont toujours confrontées au problème de la baisse des recettes par rapport à la même période en 2021, et leur capacité financière n'est toujours pas suffisante pour garantir la qualité de l'exécution de leurs fonctions.

135. En mars 2023, l'Union des communes a préparé un projet visant à modifier la loi sur le financement des collectivités locales et proposant d'obliger l'État à compenser les pertes des communes causées par la suspension ou la réduction légale de leurs recettes ou l'augmentation de leurs dépenses. Le projet a été soumis au Parlement du Monténégro et à tous les groupes parlementaires pour examen, mais il n'avait pas encore été traité au moment de la visite de suivi en raison du non-fonctionnement du Parlement.

136. Les communes qui exécutent des tâches décentralisées et déléguées reçoivent des fonds du budget de l'État conformément à l'article 151 de la loi sur l'autonomie locale ainsi qu'à la loi sur le financement de l'autonomie locale et à la loi sur l'administration de l'État. Toutefois, le principe de la concomitance financière en particulier dans le domaine de la protection sociale et de la protection des enfants pose un problème, car il s'agit d'une compétence de l'État à laquelle les communes participent proportionnellement à leurs capacités, comme le prévoit la loi sur l'autonomie locale. En fait, la plupart des communes ont financé la construction de centres d'accueil pour les enfants et les jeunes qui présentent des troubles du développement et des handicaps sur leur territoire, ainsi que l'équipement de ces installations, les prestations de services et l'intégralité des coûts de fonctionnement. Or les collectivités locales ont généralement de faibles ressources et ne sont donc pas en mesure de financer leurs activités régulières. Leur tentative de parvenir à un accord avec le ministère de tutelle n'a abouti qu'à une petite contribution. La décentralisation de ce type de services doit s'accompagner de

l'affectation de fonds appropriés provenant du budget de l'État. Cependant, le principe du financement concomitant, bien que stipulé dans trois lois différentes, n'est pas respecté dans d'autres cas, où des tâches sont déléguées par des actes gouvernementaux sans l'allocation des fonds nécessaires à leur exécution et en laissant la majeure partie de la charge financière pour les tâches déléguées à la municipalité. Le règlement sur la délégation d'affaires relevant de la direction de la police à plusieurs collectivités locales est un exemple positif à cet égard. Il concerne l'enlèvement des véhicules stationnés illégalement et des véhicules abandonnés. Le même règlement délègue également aux communes le pouvoir d'émettre des ordonnances pénales et d'engager des procédures pénales dans ces affaires, ce qui leur permet de disposer des fonds nécessaires à leur mise en œuvre.

137. Les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphe 2, de la Charte est respecté partiellement au Monténégro.

3.8.3 Article 9.3

138. Si le paragraphe 3 admet que les législations centrales ou régionales peuvent fixer des limites globales aux pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale, elles ne doivent pas pour autant empêcher le fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local. L'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'usager est un devoir fondamental des élus locaux.

139. Les recettes provenant de sources propres représentent une part importante des recettes totales des collectivités locales. Selon les données pour 2021 fournies par l'Union des communes (y compris les fonds reportés de l'année précédente et les fonds provenant de prêts et de crédits), 51,34 % de leurs recettes sont générées par des sources propres, dont 30,46 % par des impôts locaux. L'impôt foncier représente 23,45 % des recettes totales des collectivités locales (en 2021). Depuis août 2022, la mise en œuvre de la loi modifiée sur le financement de l'autonomie locale a entraîné certains changements. Sur le total des recettes, 48,50 % proviennent de sources locales, dont 23,85 % d'impôts locaux (impôt foncier et surtaxe sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques). Si elles ont connu une légère augmentation nominale due à l'impôt foncier en 2022, les recettes représentaient environ 19,70 % des recettes totales des communes.

140. Les questions générales liées aux recettes publiques de toutes les collectivités sont réglementées par des lois spécifiques, par exemple celles sur les impôts, tandis que l'assemblée communale établit et réglemente les recettes publiques locales pour la seule collectivité locale, dans les limites et de la manière spécifiée dans la loi (article 28 de la loi sur l'autonomie locale). Toutefois, les décisions relatives aux taxes et redevances locales ne peuvent être prises de manière autonome, mais sont soumises à l'accord du gouvernement, comme c'est le cas pour les taxes administratives (article 2 de la loi sur les taxes administratives) et pour la décision relative aux taxes sur les services publics locaux (article 2, paragraphe 1, de la loi sur les taxes communales locales).

141. Étant entendu que les autorités locales ne peuvent pas décider de manière autonome des taxes ou redevances locales, les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphe 3, de la Charte est partiellement respecté au Monténégro.

3.8.4 Article 9.4

142. Afin de suivre l'évolution réelle du coût d'exécution de leurs missions, le paragraphe 4 prévoit que les ressources financières mises à la disposition des collectivités locales doivent être d'un caractère suffisamment diversifié et porteur.

143. L'article 5 de la loi sur le financement de l'autonomie locale (2011) énumère les sources de revenus propres des communes, qui sont les suivantes : taxe immobilière, surtaxe sur l'impôt sur les revenus, taxes administratives locales, taxes communales, droits d'utilisation des équipements publics, droits d'utilisation des voies municipales, redevances pour la protection et l'amélioration de l'environnement, recettes de la vente et de la location de biens communaux, revenus du capital, produit des amendes découlant de la commission d'infractions mineures et gains confisqués dans le cadre de ces procédures, droits d'exploitation pour la conduite d'activités communales, revenus tirés des activités des institutions, organismes et services municipaux et recettes des subventions et aides. D'autres lois peuvent fournir des recettes supplémentaires.

144. La loi sur le budget et la responsabilité fiscale énonce que le ministère qui élabore un projet de loi est tenu de réaliser une évaluation de l'impact fiscal, qui fait partie intégrante de la documentation destinée aux parlementaires. La même loi prévoit également de proposer d'autres sources de financement des communes au stade de l'élaboration de la loi en cas de réduction des recettes ou des dépenses. La pratique de ces dernières années a montré que ce n'était pas le cas. Les rapporteurs ont été informés que cette évaluation de l'impact financier n'a pas été réalisée pour la modification de la loi sur l'impôt sur le revenu (fin 2021), malgré la réduction attendue des ressources des collectivités locales, ni pour d'autres projets de loi (sur les forêts, sur la police municipale, sur les traitements des agents du secteur public). L'adoption de la loi portant modification de la loi sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques a entraîné une réduction des revenus de 16 communes bénéficiaires du fonds de péréquation. Étant donné que 11 % du total des recettes perçues au titre de cette taxe sont affectées au fonds de péréquation, les communes bénéficiaires de ce fonds ont subi les pertes les plus importantes. La loi a été adoptée sans consultation des communes (contrairement à l'article 181 de la loi sur l'autonomie locale). La perte de recettes due à cette réduction soudaine n'a pas été entièrement compensée jusqu'à présent, ni par des amendements ultérieurs à la loi sur le financement de l'autonomie locale, ni par des interventions du budget du Monténégro au cours de l'année 2022.

145. Si les ressources disponibles ne semblent pas suffisamment importantes pour absorber des chocs soudains (également infligés par le législateur agissant sans consultation appropriée), elles semblent globalement suffisantes et suffisamment diversifiées pour les tâches que les communes doivent actuellement réaliser. Les rapporteurs concluent donc que l'article 9, paragraphe 4, de la Charte est respecté au Monténégro.

3.8.5 Article 9.5

146. Le paragraphe 5 appelle à la mise en place de procédures de péréquation financière ou de mesures équivalentes pour la protection des collectivités locales dont les ressources financières sont réduites. Ces mesures corrigent les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement et de la charge financière, mais ne réduisent pas la marge de manœuvre des autorités locales dans leur propre sphère de responsabilité.

147. Au Monténégro il existe des écarts considérables dans la répartition des richesses et des revenus ainsi que dans la capacité fiscale entre le nord et le sud (y compris le littoral). Les communes du nord doivent faire face à une diminution rapide de la population, ce qui a une incidence négative sur les problèmes existants et les possibilités de développement. La loi sur le financement de l'autonomie locale prévoit un système de péréquation financière pour les communes. Ses dernières modifications prévoient de nouveaux critères concernant les ressources du fonds de péréquation et leur répartition ; sa mise en œuvre a débuté en janvier 2019. Selon la loi sur le financement de l'autonomie locale, l'aide aux communes moins développées dépend de leur statut, qui est défini par la loi sur le développement régional et les règlements. Les critères s'appliquant au statut des communes moins développées comprennent la taille (territoire et nombre d'habitants), les services et la capacité fiscale. Le processus de classification est répété tous les trois ans et le statut peut être révisé (par exemple, Kolašin est sorti de la liste après d'importants investissements dans les infrastructures). Actuellement, 10 communes (toutes situées dans le nord) bénéficient des fonds de péréquation qui représentent 15 à 20 % de leurs recettes respectives. Sept communes bénéficient d'autres programmes et transferts spécifiques de l'État. Contrairement au système précédent, les critères sont moins nombreux, ce qui se traduit par un système simplifié fondé sur des données officielles ainsi que sur les données du ministère des Finances (auparavant, les données communiquées par les collectivités locales elles-mêmes servaient de base de référence). Selon la réglementation, les fonds ne peuvent être utilisés que pour des investissements en capital, bien que cela ne semble pas toujours être le cas dans la pratique.

148. Cependant, l'ensemble du processus de péréquation financière pourrait être beaucoup plus transparent si les calculs étaient publiés et pas uniquement la répartition préliminaire des ressources du fonds de péréquation pour une année donnée. Le ministère des Finances alloue les fonds au début de chaque année et les verse mensuellement. En outre, il semble que les ressources du fonds doivent être augmentées car certaines petites communes, pourtant bénéficiaires, n'ont pas réussi à compenser les pertes subies à la suite de l'application du programme « Europe Now ». Il aurait fallu une réaffectation plus optimale et différenciée des 50 millions EUR fournis par le Parlement à titre de mesure compensatoire, sans consultation des collectivités locales. Ainsi, Podgorica, qui n'avait pas vraiment besoin de compensation puisqu'elle avait été moins touchée, a reçu 20 millions EUR tandis que les 24 autres communes ont dû se partager le reste (30 millions EUR). En effet, des écarts manifestes

subsistent entre les grandes et les petites communes, ainsi qu'entre le nord et les autres régions du pays, en particulier le littoral. Malgré ces disproportions, une nouvelle stratégie datant de juillet 2023 abaisse l'indice de 100 % à 75 %, ce qui exclura probablement 8 autres communes du système. Les rapporteurs concluent donc que les procédures et la politique de péréquation actuelles doivent être mieux ciblées pour réaliser leurs objectifs, qui sont de réduire pleinement les écarts.

149. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphe 5, de la Charte est respecté au Monténégro, mais qu'il est nécessaire de mieux adapter les procédures de péréquation en fonction des besoins.

3.8.6 Article 9.6

150. Lorsque les ressources redistribuées sont attribuées selon des critères spécifiques définis par la loi, le paragraphe 6 de cet article prévoit que les collectivités locales doivent être consultées au moment de l'élaboration de la législation en question.

151. Les rapporteurs ont noté l'écart décrit ci-avant (voir l'article 4.6 du présent rapport - consultation) entre les procédures de consultation garanties par le cadre juridique et la pratique réelle en ce qui concerne les ressources financières.

152. Un exemple marquant à cet égard est le programme « Europe Now » qui prévoit d'exonérer de l'impôt sur le revenu les salaires inférieurs à 700 euros et d'augmenter les traitements de tous les fonctionnaires, y compris les agents des communes. Aucune consultation n'a eu lieu auparavant, malgré l'impact négatif sur les budgets des communes. Par exemple, à Bijelo Polje, le budget annuel de 15 millions EUR a été réduit de 20 % (2,5 millions EUR) en raison de la diminution de la part des recettes provenant de l'impôt sur le revenu, tandis que les coûts de l'augmentation des traitements des agents s'élèvent à environ 1 million EUR. Même l'allocation de 50 millions EUR en juillet 2022, qui était une mesure spéciale unique pour compenser au moins partiellement les pertes de recettes communales dues au programme « Europe now », a été décidée par le Parlement sans consultation des communes ou de l'Union des communes.

153. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 9, paragraphe 6, de la Charte n'est pas respecté au Monténégro.

3.8.7 Article 9.7

154. Du point de vue de la liberté d'action des collectivités locales les subventions globales ou même celles par secteur sont préférables aux subventions affectées à des projets spécifiques. Un recours excessif aux subventions pour des projets spécifiques limitera considérablement la liberté d'une collectivité locale d'exercer son pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les dépenses prioritaires. La deuxième phrase du paragraphe 7 tend à garantir qu'une subvention à destination spécifique ne porte pas atteinte à la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

155. En 2023, 20 millions EUR ont été alloués à des subventions aux communes. La loi sur le budget régit la répartition des fonds et contient les procédures d'établissement du budget. Les communes demandent des subventions pour des projets ; en juillet, une commission examine leurs demandes, choisit et attribue les fonds aux projets retenus. Les critères de classement des projets sont définis dans des règlements et dépendent de l'évolution du budget d'investissement ainsi que du fait que les projets sont prêts à être mis en œuvre. Le montant des subventions conditionnelles est limité à 50 % des fonds nécessaires, ce qui oblige les communes à cofinancer les projets. Le ministère des Finances a déclaré aux rapporteurs que le « modèle monténégrin » visait l'indépendance financière des communes, sans participation directe à leurs coûts actuels (sauf en cas de situations insoutenables). Il a également souligné qu'il n'existait aucun autre plan ou programme de soutien aux communes faisant appel à des dons et des subventions.

156. En fait, selon les interlocuteurs, le problème concret ne tient pas aux fonds affectés, mais plutôt à l'approbation ou au consentement nécessaire avant de les dépenser, ce qui limite effectivement la marge de manœuvre des collectivités locales (« Vous recevez l'argent sans conditions, mais vous ne pouvez pas le dépenser sans condition... »). Les communes sont confrontées à des difficultés dans l'exécution des tâches qui dépendent du pouvoir central, notamment en ce qui concerne le consentement nécessaire pour les décisions prises localement ou le financement des projets

d'investissements locaux par le budget de l'État. Les interlocuteurs ont déploré que les collectivités locales se développent plus rapidement et sont plus efficaces dans l'exercice de leurs fonctions lorsque le pouvoir central manifeste un intérêt politique, tandis que les autres communes stagnent lorsque l'intérêt est moindre. La réglementation nationale régissant la méthode de financement des projets d'investissement communaux à partir du budget de l'État ne contient pas de critères garantissant une représentation égale de toutes les communes, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux autorités centrales pour utiliser ce mécanisme afin de poursuivre leurs objectifs politiques, au détriment des collectivités locales qui n'ont aucun intérêt à le faire. Dans l'ensemble, la question semble être une conséquence des dernières années d'instabilité politique due à une société monténégrine polarisée sur le plan politique.

157. Considérant que le pouvoir discrétionnaire en matière de dépenses est limité, les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphe 7, de la Charte est partiellement respecté au Monténégro.

3.8.8 Article 9.8

158. Il est important pour les collectivités locales d'avoir accès à l'emprunt pour financer les investissements en capital ; les procédures et les conditions d'accès à ces sources peuvent être fixées par la législation.

159. Au Monténégro, les collectivités locales peuvent s'endetter sous certaines conditions, comme le prévoit un chapitre distinct de la loi sur le financement de l'autonomie. Au cours de l'année, la commune peut emprunter jusqu'au niveau fixé par son budget annuel en émettant des titres ou en contractant des emprunts (article 43.1). Le remboursement total du capital et des intérêts sur une base annuelle, les paiements au titre de contrats de location et les autres engagements ayant le caractère de dettes ne peuvent dépasser 10 % des recettes courantes collectées au cours de l'année précédant l'année de l'emprunt. En outre, le consentement préalable du gouvernement est nécessaire (article 49), ce qui semble souvent limiter les emprunts dans la pratique.

160. En fait, les rapporteurs ont été informés par leurs interlocuteurs que les prêts des banques privées sont d'une aide limitée pour de nombreuses communes, car il s'agit généralement de prêts réduits (flux de trésorerie) et compte tenu du fait que les obligations communales ne sont pas attrayantes ou ne sont pas considérées comme des obligations émises par des organisations de confiance. Un interlocuteur a déclaré à ce sujet que « [vous pouvez emprunter, mais personne ne le fait vraiment... ». Pour les très grands projets d'infrastructure, tels que ceux qui sont financés par le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) allemand et par l'UE, la participation de l'État est toujours nécessaire. Dans au moins un cas signalé, la mise en œuvre d'un projet faisant l'objet d'un emprunt à la KfW a été considérablement retardée en raison du consentement nécessaire et des garanties de l'État. Les interlocuteurs ont signalé que le ministère des Finances pouvait exercer des contrôles excessifs et freiner les autorisations, ce qui pourrait entraîner des problèmes dans le développement économique de l'ensemble du pays.

161. Étant donné que la législation autorise les emprunts (bien que cela ne se produise pas dans la pratique), les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphe 8, de la Charte est respecté au Monténégro. Ils encouragent toutefois le gouvernement à discuter, en consultation avec les municipalités et en particulier avec leur association, des raisons du recours limité aux emprunts dans la pratique, afin d'éliminer les obstacles éventuels que les municipalités peuvent rencontrer à cet égard et d'assurer le plein respect de l'article 9.8 dans la loi et dans la pratique.

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

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

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

3.9.1 Article 10.1

162. Le paragraphe 1 couvre la coopération entre collectivités locales sur une base fonctionnelle pour mieux renforcer leur efficacité par des projets en collaboration ou de mener à bien des missions qui dépassent la capacité d'une collectivité seule. Cette coopération peut prendre la forme d'un syndicat ou d'une fédération de collectivités, mais la législation peut fixer un cadre juridique à la création de tels organismes.

163. Au Monténégro, il existe un tel cadre juridique et institutionnel pour la coopération intercommunale.

164. Les communes coopèrent entre elles et peuvent s'associer, conformément à la présente loi (article 15 de la loi sur l'autonomie locale) : « Dans l'accomplissement de tâches relevant de leur propre juridiction, les communes peuvent, sur la base des principes de volontariat et de solidarité, coopérer librement et mettre en commun des ressources pour l'exécution de tâches d'intérêt commun, dans le but de répondre aux besoins de la population locale » (article 186 de la loi sur l'autonomie locale). Elles peuvent également créer des associations communales (article 187 de la loi sur l'autonomie locale) et coopérer librement avec des collectivités locales et des associations d'autres pays (article 189 de la loi sur l'autonomie locale). Deux ou plusieurs communes peuvent créer une société ou un établissement public afin d'exécuter conjointement certaines tâches relevant de leur compétence de manière plus économique et plus rationnelle, également sur la base de contrats spéciaux (articles 190 et 191 de la loi sur l'autonomie locale).

165. Toutefois, selon les interlocuteurs, les projets communs ne sont pas fréquents. On citera comme exemple la décharge située entre Bar et Ulcinj, qui est gérée conjointement par les deux communes et qui semble être la seule du pays à être gérée en coopération. Le gouvernement devrait probablement fournir des incitations si une utilisation plus large de la coopération intercommunale était envisagée.

166. Les principaux domaines de coopération intercommunale au Monténégro pourraient être les suivants :

- la mise en œuvre d'audits financiers internes, étant donné que la loi qui régit les pouvoirs des auditeurs permet aux grandes communes d'effectuer ces tâches également pour les petites, qui ne disposent pas du personnel adéquat ;
- l'aménagement du territoire, car les rapporteurs ont été informés lors de la visite de suivi que le projet de nouvelle loi sur l'aménagement du territoire prévoit la création d'agences chargées d'élaborer des documents d'aménagement locaux pour plusieurs communes, ce qui pourrait résoudre le problème du manque de personnel qualifié répondant aux exigences légales. Pour les mêmes raisons, l'architecte municipal en chef d'une collectivité locale peut également exercer ses fonctions au profit d'une autre collectivité locale ;
- les tâches opérationnelles d'intérêt commun pour lesquelles les communes signent des accords de coopération intercommunale ;
- des projets conjoints financés par des dons, principalement dans les domaines du tourisme, de l'agriculture et du développement de l'esprit d'entreprise.

167. Il a été porté à l'attention des rapporteurs que la pleine coopération entre la capitale Podgorica et la commune de Zeta, récemment créée, est encore difficile en raison des problèmes non résolus de délimitation du territoire et de répartition des biens. Les rapporteurs espèrent que les autorités résoudront rapidement la question de la limite territoriale entre Podgorica et Zeta.

168. Les rapporteurs concluent que l'article 10, paragraphe 1, de la Charte est globalement respecté au Monténégro.

3.9.2 Article 10.2

169. Le deuxième paragraphe concerne les associations qui normalement tendent à représenter sur une base régionale ou nationale toutes les collectivités locales d'un type particulier. Le droit des collectivités locales d'adhérer à des associations au niveau national s'accompagne d'un droit parallèle d'adhérer à des associations internationales.

170. L'article 187 de la loi sur l'autonomie locale garantit le droit exprès de former de telles associations à condition que la moitié des communes, au moins, soient représentées en tant que membres. Cette condition est clairement remplie par l'Union des communes, car les 25 communes du Monténégro en

sont membres. L'Union considère qu'elle s'inscrit dans une « relation de partenariat » avec le gouvernement et les ministères, lorsqu'elle représente ses membres en ce qui concerne leurs intérêts stratégiques ainsi que la (nouvelle) législation les concernant. En 2016, le Parlement et l'Union ont conclu un accord de coopération visant à améliorer la coopération et la communication avec les communes. Il n'y a eu cependant que quelques réunions spécifiques et peu d'initiatives par la suite, en raison de l'instabilité politique du pays. L'Union contribue également au renforcement des capacités et des ressources humaines de ses membres. Elle compte six organes de travail et 10 employés. L'Union est financée par les cotisations des municipalités

171. Les rapporteurs concluent que l'article 10, paragraphe 2, de la Charte est respecté au Monténégro.

3.9.3 Article 10.3

172. Conformément au paragraphe 3, la coopération directe avec des collectivités locales d'autres pays devrait également être possible, à condition que les modalités de cette coopération respectent les règles juridiques éventuellement en vigueur dans chaque pays et restent dans le cadre des compétences des collectivités en question.

173. La coopération transfrontière est expressément mentionnée à l'article 189 de la loi sur l'autonomie locale, tant pour les communes individuelles que pour leur association. La coopération transfrontière se traduit en général par la mise en œuvre de projets conjoints financés par les programmes de coopération territoriale de l'UE. Les principaux domaines de coopération sont les suivants :

- l'innovation et l'amélioration de la compétitivité des petites et moyennes entreprises ;
- l'efficacité énergétique, l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques, la protection de la biodiversité et la réduction de la pollution ;
- la mobilité durable aux niveaux local, régional et national ;
- l'amélioration de l'accès aux services d'éducation et le renforcement du rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique et l'inclusion sociale ;
- l'amélioration de la coopération institutionnelle pour accroître l'efficacité des politiques publiques.

174. Les projets relevant de l'instrument de préadhésion (IPA) de l'UE, tels que la construction d'un pont sur la rivière Bojano avec l'Albanie, constituent un exemple important de coopération transfrontière. Aucun accord spécifique du gouvernement n'est nécessaire dans ce cas puisque les projets sont réalisés dans le cadre de l'instrument de préadhésion, c'est-à-dire qu'ils ont déjà fait l'objet d'un accord entre l'UE et le gouvernement lors des négociations préalables à l'adhésion.

175. Les rapporteurs concluent que l'article 10, paragraphe 3, de la Charte est respecté au Monténégro.

3.10 Article 11 – Protection légale des collectivités locales

Article 11 – Protection légale des collectivités locales

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.

176. Dans l'article 11, « par voie de recours juridictionnel » fait référence à l'accès d'une collectivité locale : a) à un tribunal dûment constitué, ou b) à un organe équivalent créé par la loi, indépendant et habilité à statuer sur le point de savoir si une action, omission, décision ou autre acte administratif est conforme ou non à la loi ou, selon le cas, à donner son avis sur la décision à rendre.

177. La loi sur l'autonomie locale contient une partie distincte sur la protection juridique de l'autonomie locale (« Chapitre XIX. Protection de l'autonomie locale ») tandis que l'article 16 de la loi sur l'autonomie locale définit le principe général de la protection juridique. La loi sur l'autonomie locale offre aux collectivités locales divers recours judiciaires pour défendre ce droit. Le droit à l'autonomie locale, qui est défini dans la Constitution et dans la législation comme une garantie similaire à un droit fondamental individuel, peut, en tant que tel, faire l'objet d'une plainte constitutionnelle. En effet : 1) Les collectivités locales peuvent déposer une plainte auprès de la Cour constitutionnelle lorsque le droit des citoyens à l'autonomie locale a été violé par une réglementation particulière des organes de l'État, des autorités administratives de l'État ou des personnes morales qui détiennent des pouvoirs publics (article 196 de la loi sur l'autonomie locale) ; 2) En outre, chaque collectivité locale et l'Union des communes peuvent déposer une plainte auprès de la Cour constitutionnelle pour évaluer la constitutionnalité et la légalité

d'un acte général (lois et autres règlements) qui viole le droit à l'autonomie locale. Selon l'article 149 de la Constitution, une plainte constitutionnelle peut être déposée dans un délai de 60 jours à compter de la date d'adoption de l'acte individuel considéré comme violant le droit à l'autonomie locale. La plainte ne retarde pas l'exécution de l'acte individuel contre lequel elle a été déposée. Exceptionnellement, à la demande du plaignant, la Cour constitutionnelle peut ordonner de suspendre l'exécution jusqu'à la décision finale, si des conséquences préjudiciables irréversibles se produisaient. En cas de violation, la Cour constitutionnelle abrogera la loi en tout ou partie et renverra l'affaire pour engager une nouvelle procédure contre l'autorité qui a adopté la loi abrogée ; 3) L'Union des communes peut demander au Président du Monténégro de ne pas promulguer une loi adoptée par le Parlement si celle-ci viole le droit des citoyens à l'autonomie locale. La procédure peut être engagée par l'Union des communes si le Parlement du Monténégro adopte une telle loi (articles 197 et 187 de la loi sur l'autonomie locale).

178. L'ensemble constitue un système cohérent de protection juridique de l'autonomie locale qui est pleinement conforme à l'article 11. Selon la Cour constitutionnelle, la Charte européenne de l'autonomie locale est directement appliquée en cas de conflit avec la législation nationale, étant donné que sa position dans le système juridique monténégrin est inférieure à la Constitution mais supérieure à la législation ordinaire.

179. Cependant, ces recours semblent peu utilisés par les communes. En effet, la plupart d'entre eux sont soit engagés par des citoyens, soit concernent des plaintes de citoyens contre des communes qui concernent souvent la législation secondaire. On citera, par exemple, un cas dans lequel un règlement avait fixé des redevances pour l'usage des routes communales sans aucun fondement dans la loi sur l'autonomie locale. Le règlement a été annulé avec effet de précédent pour les autres communes qui l'avaient également adopté. Les cas de plaintes contre la législation sont rares, le plus souvent irrecevables et concernent les finances, la nomination des conseillers et les biens de l'État. En 2022, la Cour constitutionnelle a également annulé (certaines parties) de la procédure électorale en raison d'irrégularités. Le nombre de scrutins ne correspondant pas aux bulletins de vote, les élections ont été annulées et ont dû être reprogrammées.

180. Les rapporteurs concluent que l'article 11 de la Charte est respecté au Monténégro.

4. AUTRES QUESTIONS LIÉES AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

181. L'apparition de la pandémie de Covid-19 au Monténégro a entraîné la création de l'organisme national de coordination des maladies transmissibles, qui a émis un certain nombre d'ordonnances, de mesures et de recommandations pour contenir la crise sanitaire. Selon les interlocuteurs, la coopération entre les niveaux central et local dans la mise en œuvre des mesures et des activités visant à protéger la santé de la population a été synchronisée et continue. Les collectivités locales n'ont pas connu de recentralisation de leurs compétences pendant la crise. En outre, plusieurs séries de mesures ont été mises en application au niveau central pour soutenir l'économie et les citoyens, en se concentrant sur les groupes les plus vulnérables de la population et sur la création de conditions favorables à la liquidité de l'économie et du budget. Des mesures à court et à long terme ont été prises pour protéger les emplois et accélérer la reprise de l'économie, mais aucune de ces mesures ne visait ou ne soutenait les collectivités locales ou leurs entreprises publiques locales.

182. Les collectivités locales ont également lancé leurs propres programmes de soutien à l'économie et aux citoyens sous la forme de reports de paiement de la taxe foncière, d'exemptions de paiement de certains services publics locaux, de redevances pour l'utilisation des voies municipales, de loyers pour les locaux commerciaux et de diverses subventions. En outre, les mesures de l'État concernant le report de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'accompagnaient en même temps d'un report de la surtaxe locale. Ainsi, les collectivités locales ont contribué de manière significative à surmonter les conséquences de la pandémie.

183. Étant donné que le début de la pandémie de Covid-19 a coïncidé avec le début de la mise en œuvre de la loi modifiée sur le financement de l'autonomie locale, l'impact réel de la pandémie sur les finances publiques locales ne peut pas être déterminé avec précision. Les recettes totales des collectivités locales se sont élevées à environ 340 millions EUR en 2019, contre 288 millions EUR en 2018. En 2020, la mise en œuvre de mesures au niveau local pour lutter contre la pandémie de Covid-

19 a entraîné une diminution des recettes totales des communes (318 millions EUR), tandis que les recettes générées en 2021 ont retrouvé le niveau de 2019, soit 342 millions EUR.

184. En ce qui concerne le rôle des collectivités locales dans la gestion des effets de la crise climatique et des éventuelles mesures prises au niveau central pour les aider à en atténuer la gravité, il apparaît que la consultation et la participation préalables des acteurs locaux constituent un problème majeur. En effet, le cadre juridique et les stratégies sont adoptés au niveau central sans la participation des représentants locaux, de sorte que les collectivités locales sont souvent incapables de réagir de manière appropriée et en temps voulu. Par exemple, l'élaboration du Plan national pour l'énergie et le climat, qui est en cours et qui devrait être achevée en 2024, a eu lieu pour le moment sans la participation de représentants des collectivités locales, bien que de telles demandes aient été soumises au ministère de tutelle à plusieurs reprises (d'après l'Union des municipalités).

185. Ainsi, les collectivités locales adoptent des plans et des réglementations dans le domaine des politiques climatiques relevant de leurs compétences. Les plans locaux prévoient des mesures et des activités telles que la protection de la biodiversité des forêts, la prévention des inondations et des glissements de terrain, ainsi que des mesures visant à réduire l'utilisation du bois et du charbon pendant la saison de chauffage (certaines collectivités locales accordent des subventions pour l'achat d'éco-biocarburants, tels que les granulés et les briquettes). Pour réduire la consommation d'électricité, des subventions ont été offertes aux citoyens pour acheter des matériaux et adapter les bâtiments résidentiels au moyen de matériaux éco-efficaces. Au cours des deux dernières années, Podgorica a adopté une stratégie et des plans locaux qui définissent divers projets, notamment « Podgorica on Two Wheels » [Podgorica sur deux roues] qui accorde des subventions aux citoyens pour l'achat de vélos. De nouveaux bus ont également été achetés et des subventions ont été accordées pour les tickets de bus afin de réduire les embouteillages et les émissions de CO₂. « Micro 020 » est un projet de verdissement et de reboisement de certaines parties de la capitale qui comprend la création d'un cadastre des espaces verts. Il existe également une coopération entre les communes et le secteur des ONG qui s'occupent du changement climatique, et le financement de leurs projets est assuré par les budgets des communes.

186. Afin de prévenir les effets du changement climatique et de s'y adapter, les collectivités locales ont commencé à préparer des plans d'action locaux concernant l'énergie durable et le changement climatique. Ces plans d'action se concentrent sur les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. La commune de Tuzi a élaboré le premier plan, mais d'autres plans sont en cours de préparation pour Podgorica et les communes de Kolašin, Pljevlja et Tivat, avec le soutien de l'Union des communes et de l'agence de développement allemande GIZ.

187. Les collectivités locales participent de diverses manières à la lutte contre la corruption. Conformément à la loi sur la prévention de la corruption, les communes adoptent des plans d'action pour mieux lutter contre la corruption. Les autorités centrales les associent parfois à leurs activités. Dans le cadre des négociations et de la préparation à l'adhésion à l'UE, des représentants des collectivités locales sont membres du groupe de travail sur le chapitre 23 « Système judiciaire et droits fondamentaux ». En outre, un représentant de l'Union des communes du Monténégro est membre du Conseil national de lutte contre la corruption. La loi sur l'autonomie locale oblige les maires à adopter des plans d'intégrité et à garantir la transparence des procédures de recrutement (sur la base d'un système de mérite pour l'évaluation des connaissances et des compétences, fondé sur des tests écrits et oraux et/ou des entretiens structurés). La loi sur la prévention des conflits d'intérêts prévoit l'obligation pour les fonctionnaires locaux et les autres personnes nommées de fournir des informations sur leurs revenus et leur patrimoine.

188. Les conséquences de la guerre en Ukraine se manifestent avant tout dans l'économie et se traduisent par une hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires, la réduction de l'activité économique en Ukraine et en Russie, mais aussi dans les entreprises européennes liées à ces pays. L'impact concerne également le secteur financier, l'afflux de réfugiés, etc. Le Monténégro a mis en place un régime de protection temporaire (PT), offrant à toutes les personnes originaires d'Ukraine la possibilité de déposer une demande pour une période d'un an renouvelable. Elles ont droit à un logement adéquat, à une aide et à des moyens de subsistance, à des soins de santé, à l'accès à l'enseignement primaire et secondaire, à des informations sur leurs droits et obligations, à l'accès au marché de l'emploi et au regroupement familial. Depuis février 2022, plus de 100 000 ressortissants ukrainiens sont entrés au Monténégro. Selon le ministère monténégrin de l'Intérieur, environ 8 000 personnes ont demandé une protection temporaire au Monténégro et quelque 30 000 réfugiés

ukrainiens ont enregistré une forme de résidence dans ce pays, ce qui représente plus de 5 % de la population.

189. En ce qui concerne la non-discrimination, l'égalité des genres et/ou les droits des minorités au niveau local, la loi sur l'autonomie locale prévoit que les collectivités locales doivent assurer les conditions nécessaires à la protection et à la promotion des droits des minorités et de l'égalité des genres conformément à la constitution, à la législation et aux traités internationaux ratifiés (article 11 de la loi sur l'autonomie locale). Des lois spécifiques réglementent précisément ces questions (par exemple, la loi sur l'élection des conseillers et des membres du Parlement, qui prévoit la représentation des femmes sur les listes de candidats, etc.) Les communes adoptent des résolutions locales et des plans d'action qui permettent de réaliser des activités visant à atteindre un niveau plus élevé d'égalité entre les genres. Certaines communes lancent également un appel public pour soutenir l'entrepreneuriat féminin. Un médiateur doté d'un large mandat peut être saisi de plaintes individuelles.

190. En ce qui concerne les droits des minorités, plusieurs communes emploient un certain nombre de membres de la population rom dans l'administration locale. Un renforcement ciblé des capacités des communautés roms et égyptiennes leur permettrait de participer plus activement à la prise de décisions concernant leur avenir et leur statut social en établissant un partenariat avec des institutions nationales et locales et des organisations non gouvernementales. La commune d'Ulcinj (76 % d'Albanais) apparaît comme un « exemple brillant » de vivre-ensemble pour le Monténégro et l'ensemble de la région des Balkans. Les actes officiels et le site internet de la commune sont trilingues (monténégrin, albanais et anglais), le bilinguisme vis-à-vis des citoyens est une obligation pour l'exécutif et il existe une traduction simultanée lors des réunions du conseil municipal.

5. CONCLUSIONS

191. Par rapport aux conclusions du rapport précédent, qui indiquaient une tendance générale à la décentralisation, les rapporteurs ont plutôt constaté, au cours de leur visite, une évolution en sens inverse. L'Union des communes affirme que la [recommandation 379\(2015\)](#) n'a été mise en œuvre que dans deux recommandations, ce qui constitue un indicateur supplémentaire de la détérioration de la situation par rapport à 2015. Les rapporteurs relèvent trois domaines dans lesquels le non-respect de la Charte et, par conséquent, les violations des droits à l'autonomie locale sont particulièrement marqués : l'article 3 (le part importante des affaires publiques) ; l'article 4 (la portée de l'autonomie locale, y compris la consultation) ; l'article 9 (ressources financières durables).

192. À la suite de la réforme de la loi sur l'aménagement du territoire (2017), le droit de délivrer des permis de construire et d'occupation des sols a été retiré aux communes, leur capacité en matière d'urbanisme a été fortement limitée et toutes les inspections sont prises en charge par l'État. Les communes sont essentiellement dépouillées de leurs pouvoirs de planification et de contrôle. Étant donné qu'aucun document de planification générale n'est adopté au niveau de l'État, les documents d'aménagement du territoire national ont plus de 10 ans et le processus de planification locale est bloqué. Comme l'État n'a pas la capacité de gérer tous les documents de planification, les approbations et les inspections, le développement économique s'est interrompu et les constructions illégales ont augmenté dans de nombreuses communes. Les rapporteurs s'inquiètent de cette centralisation des éléments essentiels pour l'avenir des collectivités locales. Ils recommandent donc de rendre les compétences en matière de planification aux municipalités afin de leur permettre de jouer un rôle central dans ces décisions importantes. Ils suggèrent également d'encourager la coopération intercommunale lorsque les municipalités ont des difficultés à répondre aux exigences techniques et de personnel.

193. Les mécanismes de consultation doivent également être améliorés. La participation obligatoire des représentants des collectivités locales au processus d'élaboration de tous les règlements et plans qui les concernent directement doivent devenir la règle dans la pratique, par exemple en créant, dans les ministères, des groupes de travail permanents chargés de l'examen des propositions. Une représentation différenciée semble nécessaire en raison des problèmes souvent très divers qui se posent dans les régions du nord, du centre et du sud et qui appellent des solutions spécifiques et adaptées.

194. Au cours des dix dernières années, de nombreuses sources de revenus ont été retirées aux communes, telles que les redevances pour l'affichage publicitaire, l'entretien des routes, les infrastructures de télécommunications et la distribution d'électricité (stations, poteaux, etc.). Cette

centralisation, justifiée par la promotion du développement économique, n'a pas été compensée. Au contraire, il apparaît que des obligations supplémentaires ont été ajoutées aux tâches des communes, notamment la nécessité de disposer de services d'audit (comptant 3 employés) et d'un architecte en chef de la ville, ainsi que d'organiser des services de protection et de sauvetage. Dans de nombreux cas, la délégation de tâches n'a pas été accompagnée des ressources correspondantes pour leur mise en œuvre. Il s'agit d'une violation des principes de connectivité, de consultation et d'indemnisation. Le programme « Europe Now » ainsi que l'augmentation des salaires des agents du secteur public ont imposé de nouvelles contraintes financières aux communes. Et l'exonération de l'impôt sur le revenu pour les salaires inférieurs à 700 euros a considérablement réduit les ressources (dans de nombreuses communes), car leur part dans les recettes de l'impôt sur le revenu a été également affectée par cette mesure. Le manque de ressources financières des municipalités à la hauteur de leurs compétences a déjà été une préoccupation dans la précédente Recommandation 379 (2015) du Congrès, qui devrait être mise en œuvre en garantissant aux municipalités des revenus financiers durables et certains.

195. Entre 2017 et 2020, d'importants changements législatifs ont été adoptés dans le sens de la centralisation : la loi susmentionnée sur l'aménagement du territoire, la loi sur la propriété entraînant la perte de nombreux droits de cession de biens locaux (en raison de leur transfert à l'État ou de la nécessité d'un consentement) et l'introduction d'une gestion centrale du littoral par une entreprise publique, sans prévoir de mesures compensatoires pour les communes qui doivent gérer l'augmentation importante de la population en été. Au cours des dernières années, l'équilibre du pouvoir de décision dans les questions liées aux affaires locales semble s'être déplacé en faveur du gouvernement central.

196. Le phénomène d'urbanisation ou « Podgorica-sation », qui se traduit par une augmentation d'environ 50 % de la population du pays vivant dans et autour de la capitale, a certainement une incidence importante sur le développement régional. Ce phénomène devra être sérieusement pris en compte au moment de décider des futurs équilibres entre les autorités centrales et les collectivités locales. Les petites communes doivent être viables et capables de fournir des services de qualité à leurs citoyens.

197. Après une longue période d'instabilité politique relative, le moment est peut-être venu de réexaminer ces questions, en commençant par l'autonomie financière des communes, leurs compétences, et en mettant davantage l'accent sur l'État de droit dans les relations entre le pouvoir central et les communes (c'est-à-dire le respect des procédures de consultation). La réalisation en cours d'une analyse fonctionnelle approfondie fournit des données et des informations sur lesquelles le débat peut et doit se fonder. Tout débat public et toute procédure concernant de nouvelles réformes devraient inclure en bonne place les communes et l'Union des communes. La subsidiarité, en tant que principe, peut fournir des orientations utiles sur le fond des questions abordées dans ce débat.

ANNEXE- Programme de la visite de suivi du Congrès au Monténégro (3-5 octobre 2023)

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS AU MONTÉNÉGRO
Podgorica, Cetinje, Bar, Ulcinj
(3-5 octobre 2023)**

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Cemal BAŞ	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ¹³ Membre de la commission de suivi Conseiller municipal, Keçioren Türkiye
M. Sören SCHUMACHER	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, SOC/V/DP ¹⁴ Membre de la commission de suivi Membre du Hamburgische Bürgerschaft Allemagne

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN	Co-secrétaire de la commission de suivi
-------------------------	---

Expert :

M. Jens WOELK	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Allemagne)
---------------	--

Interprètes :

Mme Jelena PRALAS
Mme Sanja RAŠOVIĆ

¹³ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.

¹⁴ SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes

Mardi 3 octobre 2023
Podgorica

COUR CONSTITUTIONNELLE

- **M. Budimir ŠĆEPANOVIĆ**, président
- **Mme Dragana ĐURANOVIĆ**, juge
- **Mme Biljana DAMJANOVIĆ**, secrétaire générale

RÉUNION CONJOINTE – MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE DU MONTÉNÉGRO, ASSOCIATION NATIONALE ET EXPERTE

• **DÉLÉGATION NATIONALE AUPRÈS DU CONGRÈS**

- **M. Petar SMOLOVIĆ**, président de la délégation, maire de Bijelo Polje
- **M. Vladimir JOKIĆ**, vice-président de la délégation, maire de Kotor
- **M. Samir AGOVIĆ**, maire de Petnjica
- **M. Stevan KATIĆ**, maire de Herceg Novi
- **Mme Tanja STAJOVIĆ**, maire de Golubovci

• **UNION DES COMMUNES DU MONTÉNÉGRO**

- **Mme Mišela MANOJLOVIĆ**, Secrétaire générale

• **EXPERTE**

- **Mme Hana SARKINOVIĆ-KOESE**, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès (GEI), université internationale de Sarajevo

PODGORICA

- **Mme Jelena BOROVINIĆ BOJOVIĆ**, présidente, Assemblée municipale de Podgorica
- **Mme Maja VULAŠ**, consultante en relations publiques, Assemblée municipale de Podgorica
- **Mme Sanja JAREDIĆ**, conseillère en médias, ville de Podgorica

PARLEMENT

- **M. Aleksandar KLARIĆ**, Secrétaire général du Parlement du Monténégro
- **Mme Jovana KOVAČEVIĆ**, directeur du cabinet du Secrétaire général
- **Mme Slavica MIRKOVIĆ**, secrétaire de la commission du système politique, du pouvoir judiciaire et de l'administration
- **Mme Ivana TATAR**, conseillère, commission du système politique, du pouvoir judiciaire et de l'administration
- **Mme Maja ILIĆ**, conseillère, commission du système politique, du pouvoir judiciaire et de l'administration

MÉDIATEUR

- **M. Siniša BJEKOVIĆ**, Défenseur des droits humains et des libertés du Monténégro
- **Mme Nerma DOBARDŽIĆ KURTI**, médiatrice adjointe

Mercredi 4 octobre 2023
Podgorica, Cetinje

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

- **M. Dragiša JANJUŠEVIĆ**, secrétaire d'État
- **Mme Nina BLAŽIĆ**, cheffe de l'Unité de la mise en œuvre des principes de bonne administration publique, de l'analyse et des rapports,
- **Mme Milena POPOVIĆ**, conseillère indépendante II auprès de la Direction de la planification stratégique dans l'administration publique, de la coopération internationale et des fonds IAP

MINISTÈRE DES FINANCES

- **M. Aleksandar DAMJANOVIĆ**, ministre
- **M. Agron IBRAHIMI**, secrétaire d'État
- **M. Bojan PAUNOVIĆ**, directeur général de la Direction du budget de l'État
- **Mme Indira LEKIĆ**, cheffe de la Direction de l'autonomie locale
- **Mme Gordana RADOVIĆ**, conseillère, Direction de l'autonomie locale

COUR DES COMPTES

- **M. Zoran JELIĆ**, membre du Sénat, responsable des communes
- **M. Vladan PEROVIĆ**, chef du secteur V

CETINJE

- **M. Marko BRNOVIĆ**, adjoint au maire
- **Mme Ana NOVOVIĆ**, adjointe au maire
- **M. Savo BOROZAN**, secrétaire, Secrétariat pour l'autonomie locale et les activités sociales
- **Mme Sanja PEJOVIĆ**, conseillère en relations publiques auprès du maire
- **Mme Mirjana MARTINOVIĆ**, conseillère pour les affaires normatives et juridiques, Service de l'Assemblée

Jeudi 5 octobre 2023
Bar, Ulcinj

BAR

- **M. Branislav NENEZIĆ**, président de l'Assemblée municipale
- **Mme Andjela VUJOVIĆ**, secrétaire de l'Assemblée municipale

ULCINJ

- **M. Omer BARJAKTARI**, maire
- **M. Ardijan MAVRIQ**, président de l'Assemblée municipale