

1992 50 2002

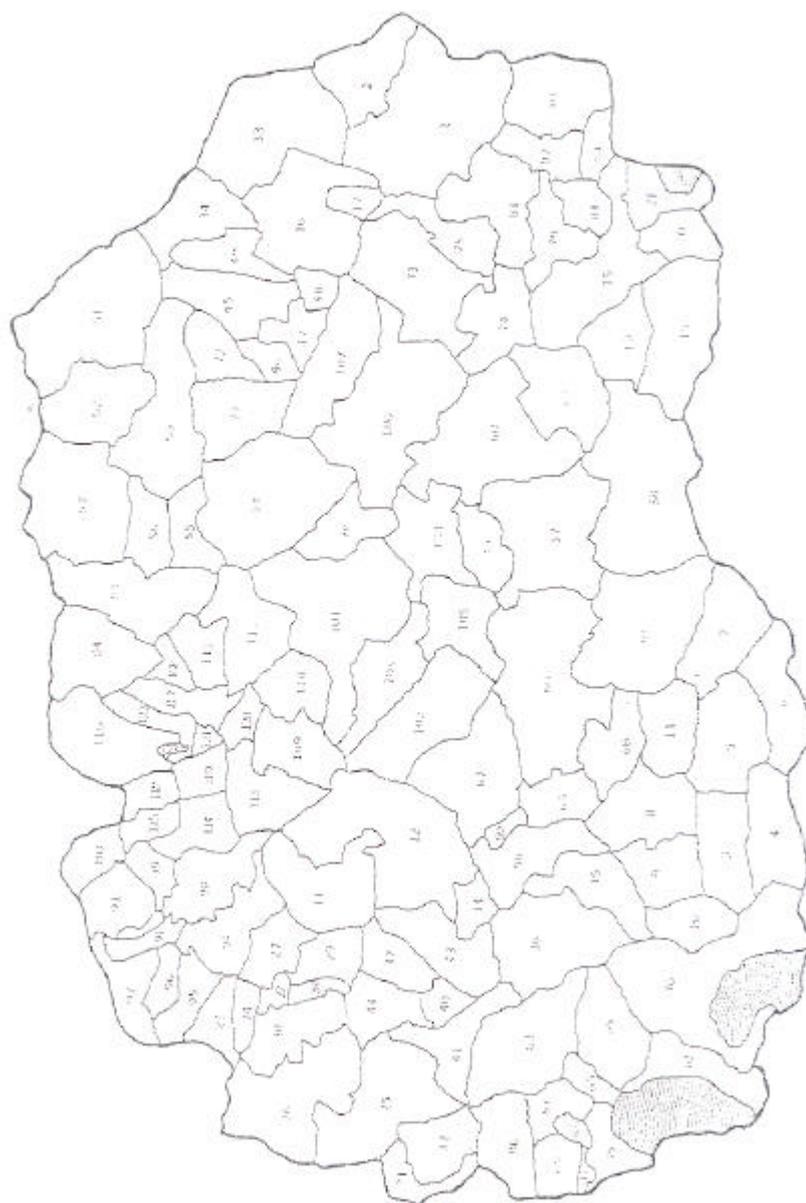


COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT  
DE LA DÉMOCRATIE LOCALE  
ET RÉGIONALE**

**«L'ex-République yougoslave de Macédoine»**

«L'EX-RÉPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACÉDOINE»  
*Structure territoriale*



# **Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale**

## **«L'ex-République yougoslave de Macédoine»**

Situation en 1998

Rapport adopté par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale  
(CDLR) en juin 1998

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

*Structure and operation of local and regional democracy: "the former Yugoslav Republic of Macedonia"*

ISBN 92-871-3871-0

**Etudes éditées dans la série «Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale» :**

**1<sup>re</sup> édition**

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

**2<sup>e</sup> édition**

La 2<sup>e</sup> édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Islande, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République tchèque, Slovénie, Suède, Suisse.*

Pour toute information complémentaire, contacter :

**Division des collectivités territoriales, de la coopération transfrontalière  
et de l'aménagement du territoire**

**Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux**

**Conseil de l'Europe**

**F-67075 Strasbourg Cedex**

**Tél. : +33 (0)3 88 41 23 11**

**Fax : +33 (0)3 88 41 27 84**

**e-mail [beverly.gilroy@coe.fr](mailto:beverly.gilroy@coe.fr)**

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3870-2

© Conseil de l'Europe, mars 1999

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>1. CADRE JURIDIQUE .....</b>	<b>5</b>
<b>2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES ET REGIONALES .....</b>	<b>5</b>
2.1. Superficie et population du pays .....	5
2.2. Principales subdivisions.....	6
2.3. Organes de l'administration centrale au niveau local .....	6
2.4. Système électoral local.....	6
<b>3. ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>8</b>
3.1. Organe délibérant.....	8
3.2. Organe exécutif.....	10
3.3. Administration municipale .....	11
<b>4. PARTICIPATION DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS.....</b>	<b>12</b>
<b>5. SERVICES ASSURES PAR LES POUVOIRS LOCAUX .....</b>	<b>12</b>
5.1. Communes .....	12
5.2. La ville de Skopje.....	14
<b>6. USAGE OFFICIEL DES LANGUES DANS LES UNITES D'ADMINISTRATION LOCALE.....</b>	<b>15</b>
<b>7. COOPERATION ENTRE LES POUVOIRS LOCAUX .....</b>	<b>20</b>
<b>8. FINANCES.....</b>	<b>20</b>
<b>9. RELATIONS ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>21</b>
9.1. Coopération entre le pouvoir central et les collectivités locales .....	21
9.2. Contrôle exercé par le pouvoir central sur les unités d'administration locale .....	22
9.3. Protection des pouvoirs locaux.....	22

<b>10.</b>	<b>MECANISMES DE RECOURS DES PARTICULIERS</b> .....	23
<b>11.</b>	<b>REFORMES EN COURS OU ENVISAGEES</b> .....	23
11.1.	Réformes en cours .....	23
11.2.	Réformes envisagées .....	24

## 1. CADRE JURIDIQUE

La Constitution de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (adoptée en 1991) garantit le droit des citoyens à l'autonomie locale. Dans les unités d'administration locale, les citoyens participent directement et par leurs représentants à la prise de décisions sur les questions d'intérêt local (articles 114 et 115).

L'administration locale est régie par plusieurs dispositions constitutionnelles et par de nombreuses lois. La loi fondamentale est celle sur les pouvoirs locaux adoptée par une majorité des deux tiers des députés de l'Assemblée nationale macédonienne. Les tribunaux protègent l'exercice licite des prérogatives locales. Toute collectivité locale peut s'adresser au Tribunal constitutionnel pour obtenir la protection de ses droits.

Liste des lois intéressant les pouvoirs locaux:

- loi sur les pouvoirs locaux, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 52/1995;
- loi sur les élections locales, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 46/1996;
- loi sur la division territoriale de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et démarcation des limites municipales, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 49/1996;
- loi sur la ville de Skopje, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 49/1996;
- loi sur les listes électorales et la carte d'identité des électeurs, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 49/1996;
- loi sur l'enseignement primaire, Journal officiel de Macédoine, Skopje;
- loi sur l'enseignement secondaire, Journal officiel de Macédoine, Skopje;
- loi budgétaire, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 79/1993;
- loi sur les entreprises publiques, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 38/1996;
- décision sur la création d'une entreprise publique chargée de la planification territoriale et des plans d'urbanisation, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 30/1996;
- loi réglementant les relations entre les communes existantes et récemment créées, Journal officiel de Macédoine, Skopje, 59/1996.

## 2. STRUCTURE DES COLLECTIVITES LOCALES

### 2.1. Superficie et population du pays

Superficie: 25 713 km<sup>2</sup>  
 Population: 2 075 196 (1994)  
 Densité: 80,7 habitants/km<sup>2</sup>

Principales divisions ethniques	Pourcentage
Macédonien	66,4
Albanais	23,1
Turc	3,9
Gitan	2,3
Serbe	1,9
Valaque	0,4

## **2.2. Principales subdivisions**

«L'ex-République yougoslave de Macédoine» a un système de gouvernement à niveau unique. Elle compte 123 communes et la ville de Skopje, qui se compose de sept communes.

Une commune est fondée sur le territoire d'un ou plusieurs établissements humains liés par les besoins et les intérêts communs de la population locale et où existent des conditions permettant aussi bien le développement économique et social que la participation des citoyens au processus de prise de décisions.

Le territoire d'une commune doit représenter une entité naturelle, géographique et économique, pourvue de réseaux de communication entre les divers établissements qui gravitent vers un centre commun, ainsi que d'une infrastructure et d'équipements publics.

La division territoriale de la République et la zone administrée par chaque commune sont définies par la loi, plus précisément par la loi sur la division territoriale de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et sur la démarcation des limites municipales. Les communes tant urbaines que rurales constituent des unités d'administration locale. Les premières se composent soit d'une ville seule, soit d'une ville et d'un certain nombre de villages voisins; les dernières, soit d'un village seul, soit d'un groupe de villages. La ville de Skopje est une unité spécifique d'administration locale, dont l'organisation est régie par une loi portant son nom. Elle recouvre en fait sept communes avec lesquelles elle partage ses fonctions. La ville de Skopje n'est pas investie d'une autorité supérieure à celle des communes.

## **2.3. Organes de l'administration centrale au niveau local**

Les ministères et autres organes centraux dotés d'une autorité au niveau national exercent leur action à travers divers organes territoriaux qui leur sont subordonnés. Il existe des organes administratifs situés sur le territoire de chaque commune, par exemple ceux qui sont subordonnés au ministère de l'Éducation et de la Culture physique, au ministère de la Santé, au ministère du Travail et de la Politique sociale et au ministère de la Culture. Certains organes ou institutions qui relèvent de ces ministères, comme l'Institut pédagogique, partiellement autonome au sein du ministère de l'Éducation, disposent de bureaux propres dans certaines communes.

Il existe plusieurs autres organes décentralisés du gouvernement, dont le Bureau national de statistiques, l'Institut hydrométéorologique national et les Archives de Macédoine. Leur réseau couvre soit toutes les communes, soit seulement les plus importantes et les plus peuplées d'entre elles.

## **2.4. Système électoral local**

Tout citoyen de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» acquiert le droit de vote en atteignant l'âge de 18 ans. Ce droit est égal, universel et direct; il est exercé dans des élections libres au scrutin secret. Tout citoyen doit être résident permanent de la commune où il vote.

Les conseillers et les maires sont élus par la population. Le nombre des conseillers municipaux dépend du chiffre de la population et il est fixé par la loi, plus précisément la loi sur les pouvoirs locaux.

<b>Nombre de résidents de la commune</b>	<b>Nombre de conseillers</b>
Moins de 10 000 habitants	13
de 10 000 à 30 000 habitants	17
de 30 000 à 50 000 habitants	19
de 50 000 à 100 000 habitants	23
Plus de 100 000 habitants	25

L'unique exception à cette règle est le Conseil de la ville de Skopje, qui se compose de trente-neuf membres, dont vingt-cinq sont élus au suffrage direct et quatorze sont délégués par les sept conseils des communes (deux par commune) dont les territoires composent la ville de Skopje.

Les conseillers sont élus au scrutin proportionnel, selon la méthode d'Hondt.

Des listes de candidats aux sièges de conseiller municipal peuvent être présentées par les partis politiques officiels et des groupes de 200 citoyens au moins. Les candidats et ceux qui soutiennent leur candidature doivent être citoyens macédoniens et résidents permanents des communes où la candidature est présentée.

La procédure de présentation et les conditions légales sont les mêmes pour les maires que pour les conseillers.

Le maire est élu à la majorité des voix, à condition que la moitié au moins des électeurs inscrits dans la commune aient pris part aux élections. Si aucun candidat ne l'emporte au premier tour, un deuxième tour a lieu pour les candidats qui ont obtenu au premier tout plus de 10 % du nombre total des voix. Si aucun candidat, ou un candidat seulement, a obtenu plus de 10 % des voix, les deux candidats ayant obtenu le plus de voix (bien que moins de 10 %) participent au deuxième tour de scrutin. Est déclaré élu le candidat qui a obtenu la majorité des voix au deuxième tour de scrutin.

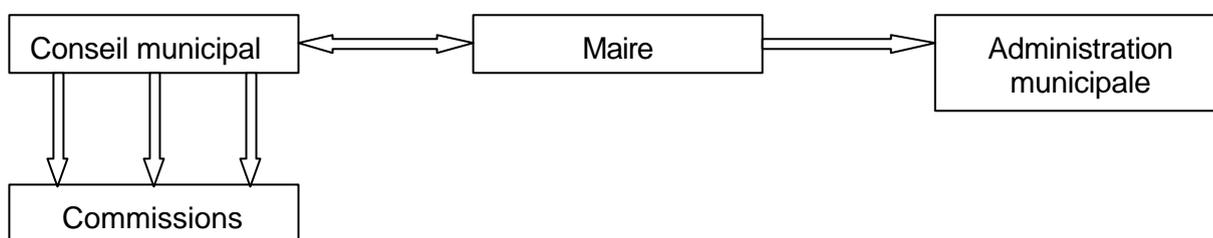
La Commission électorale nationale, les commissions électorales municipales, la Commission électorale de la ville de Skopje et les comités électoraux sont chargés d'organiser les élections locales.

La Commission électorale nationale nomme tant les membres des commissions électorales municipales que ceux de la Commission électorale de la ville de Skopje pour un mandat de quatre ans. Ces commissions se composent chacune de cinq membres, dont deux appartiennent au parti du gouvernement et deux autres aux partis d'opposition qui ont obtenu au moins 5 % du nombre total des votes aux élections nationales de 1994. Le cinquième membre de la Commission électorale nationale, qui en est aussi le président, est choisi dans les rangs de la magistrature.

Les commissions électorales municipales sont chargées de la préparation technique des élections: elles établissent les listes de candidats, elles nomment les membres des bureaux électoraux, elles acceptent ou rejettent les plaintes des partis ou des citoyens contre la manière dont un bureau électoral donné s'acquitte de sa tâche, elles vérifient et annoncent publiquement les résultats des élections municipales.

Les bureaux électoraux se composent de trois membres: l'un d'entre eux appartient au parti (ou à la coalition) au pouvoir, un autre est membre des partis minoritaires, et le troisième n'appartient à aucun parti. Ils sont chargés d'appliquer la procédure de vote dans les districts électoraux, c'est-à-dire expliquer cette procédure aux citoyens et veiller à ce que ceux-ci l'appliquent correctement. La loi sur les élections locales prévoit que les partis minoritaires ont le droit de superviser directement la régularité des élections.

### Organes d'administration locale



## 3. ORGANES DES COLLECTIVITES LOCALES

### 3.1. Organe délibérant

#### 3.1.1. Le conseil municipal

Le conseil est l'organe délibérant de l'unité d'administration locale. Le mandat des conseillers municipaux est de quatre ans.

Le conseil:

- adopte la charte de la commune et son propre règlement intérieur;
- adopte le budget et le bilan annuel des comptes;
- adopte les programmes et plans de travail conformément à la loi;
- prend les décisions correspondant aux prérogatives de l'administration locale;
- crée les institutions, entreprises et services publics et en supervise l'activité conformément à la loi;
- nomme et destitue les administrateurs des institutions, entreprises et services publics qu'il a lui-même créés sur proposition du maire;
- crée les organes administratifs municipaux;
- conduit des inspections sur les problèmes qui relèvent de la compétence de l'unité d'administration locale;
- détermine les sanctions applicables en cas de violation d'un règlement municipal;
- supervise l'activité des organes municipaux qu'il a créés;

- établit une commission chargée de nommer et de destituer les administrateurs municipaux;
- nomme ses président et secrétaire et met fin à leurs fonctions;
- s'acquitte des autres charges prévues par la loi.

Le conseil est également habilité à faire usage des biens publics et à exploiter les ressources naturelles situées sur le territoire de la commune quand la loi l'y autorise.

Le conseil s'acquitte de sa tâche au cours de séances convoquées par le président et auxquelles plus de la moitié du nombre total de conseillers doivent assister.

Le conseil prend ses décisions à la majorité du nombre de conseillers présents, à moins que la loi et sa charte n'en décident autrement. La charte, le règlement intérieur, le budget et le solde des comptes sont adoptés à la majorité des voix du nombre total de conseillers.

Les séances du conseil sont ouvertes au public.

### 3.1.2. Commissions

Les comités ou commissions sont créés principalement pour examiner les projets de divers arrêtés ou résolutions et les présenter au conseil.

Toute unité d'administration locale comprend plusieurs commissions. Chacune de ces commissions possède un ou deux domaines de compétence. Il s'agit d'organes tantôt permanents, tantôt créés *ad hoc*. Les commissions les plus habituellement rencontrées sont les suivantes: Commission de la charte, Commission des finances et du budget, Commission des activités communales, Commission de l'urbanisme, Commission de protection de l'environnement naturel ou aménagé, etc.

La loi prévoit que dans les communes à population mixte où toutes les nationalités, à l'exclusion des Macédoniens, représentent une majorité ou une forte proportion de la population totale, il convient d'établir une commission pour les relations interethniques qui comprenne des représentants de toutes les nationalités composant une telle commune.

### 3.1.3. Le président du conseil

Le président est un conseiller. Sa candidature peut être présentée par une commission de la candidature, formée à cette fin par le conseil, qui en élit les membres immédiatement après vérification des mandats des conseillers. Le président est élu par la majorité du nombre total de conseillers.

Le président:

- convoque et dirige les séances du conseil;
- s'occupe d'organiser le conseil et d'en surveiller le travail;
- signe les décisions et autres textes officiels adoptés par le conseil.

### 3.1.4. Droits et responsabilités des conseillers

Les membres du conseil ont le droit et le devoir d'assister aux réunions du conseil et à celles de la commission dont ils sont membres. Ils ont le droit de présenter des initiatives et des propositions et de poser des questions au maire.

Un conseiller ne peut être accusé d'un délit en raison des vues exprimées ou des votes émis au conseil.

La charge de conseiller ne donne lieu à aucune rémunération. Mais les dépenses engagées afin d'assister aux séances sont naturellement remboursées.

Le mandat d'un conseiller prend fin en cas de décès, démission, condamnation pénale, ainsi qu'en cas de maladie d'une durée supérieure à un an ou d'absence injustifiée des réunions pendant plus de six mois.

## 3.2. Organe exécutif

Le maire est l'organe représentatif et exécutif de l'unité d'administration locale. Son mandat est de quatre ans.

Le maire:

- représente l'unité d'administration locale;
- prend soin d'exécuter les décisions du conseil et veille à ce qu'elles le soient effectivement;
- prend soin d'exécuter les tâches confiées à l'unité d'administration locale par le pouvoir central;
- propose au conseil d'adopter les décisions et autres arrêtés de portée générale qui relèvent de sa compétence;
- publie dans le journal officiel de la commune le texte des arrêtés et décisions adoptés par le conseil de l'unité d'administration locale;
- promulgue des arrêtés d'objet spécifique s'il y est expressément habilité par la loi et par la charte de l'unité d'administration locale;
- dirige l'administration de la commune;
- gère les biens municipaux conformément à la loi et à la charte de l'unité d'administration locale;
- nomme et destitue l'architecte en chef (dans les communes urbaines);
- nomme et destitue les chefs des services de l'administration municipale;
- nomme et destitue les membres du conseil architectural de la ville;
- recrute et licencie les fonctionnaires de l'administration municipale après avoir consulté une commission spéciale du conseil;
- s'acquitte de toutes les autres tâches spécifiées par la loi ou par la charte de l'unité territoriale d'administration locale.

Le maire est tenu d'appeler l'attention du conseil sur tout arrêté ou décision qui n'est pas conforme à la Constitution ou à une loi donnée. Le conseil est tenu d'examiner cet arrêté ou décision dans un délai de quinze jours. Si le conseil néglige de rendre cet arrêté ou décision conforme à la Constitution ou à la législation, le maire est tenu d'en informer le gouvernement.

Dans l'exercice de ses fonctions, le maire est responsable devant les citoyens de l'administration de l'unité d'administration locale.

Si 20 % au moins du nombre total d'électeurs en prennent l'initiative, le maire peut faire l'objet d'une motion de censure votée par la majorité des électeurs de l'unité d'administration locale.

Le mandat du maire prend fin en cas de décès, démission, condamnation pénale, ainsi qu'en cas de maladie d'une durée supérieure à un an ou d'absence injustifiée des réunions pendant plus de six mois.

Il appartient au gouvernement de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» de déterminer la raison pour laquelle le mandat d'un maire doit prendre fin et de le destituer. Le gouvernement informe ensuite l'Assemblée nationale pour que celle-ci rende publique une décision fixant de nouvelles élections au poste de maire de la commune concernée.

### **3.3. Administration municipale**

L'administration municipale comprend des inspecteurs, bureaux, etc. Elle a les responsabilités suivantes:

- établir le projet des arrêtés qui seront adoptés par le conseil ou le maire de l'unité d'administration locale;
- conduire des expertises et autres activités pour le conseil et le maire;
- promulguer des arrêtés administratifs d'objet spécifique;
- suivre et analyser la situation dans des domaines déterminés et présenter des initiatives et des propositions au conseil ou au maire;
- s'acquitter de toute autre activité qui lui est confiée par le conseil et par le maire de l'unité d'administration locale.

L'architecte en chef de la ville:

- prend l'initiative de modifier et compléter les plans urbains détaillés;
- prend l'initiative d'établir les plans d'urbanisme et d'architecture urbaine;
- donne une opinion qualifiée sur les plans urbains détaillés et sur les projets d'urbanisme et d'architecture urbaine;
- propose le moyen d'élaborer les projets d'architecture de manière à préserver l'environnement de certains quartiers ou bâtiments;
- donne son assentiment aux projets architecturaux de grande importance pour la ville;
- propose des réglementations et normes complémentaires en matière d'architecture;
- prend l'initiative de revitaliser certains quartiers de la ville;
- a soin de préserver le patrimoine culturel et architectural de la ville et prête une attention particulière à son style architectural, etc.

Comme on l'a dit plus haut, l'architecte en chef de la ville est nommé et destitué par le maire. Son mandat a une durée de quatre ans. Deux organes peuvent aider l'architecte de la ville dans son travail: ce sont le Conseil urbain d'architecture et le Bureau de l'architecte de la ville. Le premier de ces organes se compose d'architectes éminents et autres spécialistes. L'architecte en chef de la ville est chargé d'administrer l'un et l'autre. C'est lui également qui propose les noms de candidats à ces organes, mais le maire qui les nomme.

#### **4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DECISIONS**

Les citoyens participent directement de plusieurs manières à la prise de décisions concernant les questions d'intérêt local: initiative de citoyens, assemblées de citoyens et référendums.

Les citoyens ont le droit de proposer au conseil de l'unité d'administration locale d'adopter un certain arrêté afin de résoudre certains problèmes qui relèvent de son autorité.

Si elle est soutenue par 10 % au moins des électeurs, la proposition susmentionnée doit être examinée par le conseil dans le délai fixé par la charte de l'unité d'administration locale, ou de quatre-vingt-dix jours au plus.

Une assemblée de citoyens peut être convoquée pour l'ensemble de la commune ou seulement pour une partie de celle-ci. L'assemblée est convoquée par le maire de sa propre initiative ou sur la demande de 10 % au moins des électeurs de la commune ou de la partie de la commune concernée.

Une assemblée de citoyens peut adopter des directives générales concernant l'activité des organes municipaux à la majorité des voix des personnes y assistant.

Les organes locaux sont tenus de prendre en considération ces directives par l'adoption d'arrêtés ou de décisions dans un délai de quatre-vingt-dix jours.

Le conseil de l'unité d'administration locale peut, de sa propre initiative, annoncer la tenue d'un référendum sur des questions relevant de sa sphère de compétence.

Le conseil de l'unité d'administration locale doit annoncer la tenue d'un référendum sur la demande de 20 % des électeurs domiciliés dans cette unité, comme prévu par la charte.

Le résultat du référendum est décidé par la majorité des votants, à condition que plus de la moitié du nombre total d'électeurs aient voté.

Le conseil est lié par la décision ainsi adoptée.

#### **5. SERVICES ASSURES PAR LES POUVOIRS LOCAUX**

##### **5.1. Communes**

La commune:

- adopte les programmes de développement;
- adopte le budget et la balance des paiements;
- adopte les programmes instituant des zones à bâtir sur le territoire municipal;
- adopte un plan d'urbanisme après approbation des organes locaux du gouvernement;
- adopte un plan d'urbanisme détaillé et établit une documentation sur les zones habitées du territoire municipal après approbation des organes locaux du gouvernement, qui sont tenus de consulter à ce sujet d'autres organes et organisations;
- lève l'impôt foncier.

La commune régleme et organise:

- la construction et l'entretien des routes locales, des rues et des autres équipements d'infrastructure d'intérêt local;
- l'approvisionnement en eau potable, l'évacuation des eaux de pluie et le réseau d'assainissement, conformément à la loi;
- le nettoyage de la voirie et le ramassage des ordures;
- l'éclairage.

Dans le cadre des dispositions légales, la commune:

- entretient les parcs et espaces verts;
- organise les transports locaux;
- entretient la signalisation de la voie publique;
- entretient les cimetières;
- entretient et utilise le lit des rivières;
- entretient et utilise les marchés;
- assure le nettoyage des cheminées.

La commune:

- attribue des noms aux rues, places, ponts et autres lieux publics d'intérêt local conformément à la loi;
- donne son opinion lors de l'ouverture d'écoles primaires (qui relèvent de la compétence du ministère de l'Education);
- prend l'initiative, donne son opinion et formule des propositions s'agissant d'apporter des améliorations dans de nombreux domaines (culture, sports, sécurité sociale et soins aux enfants, éducation préscolaire, soins de santé primaires, protection de l'environnement naturel et aménagé);
- participe par l'intermédiaire de ses représentants aux activités et aux décisions de la direction des écoles primaires et des institutions actives en de nombreux domaines (culture, sports, sécurité sociale, soins aux enfants, soins de santé, environnement naturel et aménagé);
- encourage l'artisanat, le tourisme et la restauration et crée les conditions favorables à leur développement;
- remplit ses obligations en matière de défense civile, conformément à la loi;
- crée des organes administratifs municipaux;
- établit des services d'inspection municipale;
- crée des entreprises communales publiques;
- détermine les sanctions applicables en cas de violation d'un règlement municipal.

Les communes peuvent créer des médias d'intérêt local conformément à la loi, ainsi que des écoles secondaires professionnelles. Elles ont le droit d'améliorer la situation existante dans certains domaines qui relèvent du pouvoir central. Dans celui de l'éducation, les pouvoirs locaux peuvent donner des fonds supplémentaires aux jardins d'enfants et aux écoles primaires et secondaires (qui sont pour le reste gérées et financées par le ministère de l'Education et ses antennes locales) afin de leur fournir du matériel pédagogique, d'organiser le transport d'élèves vivant dans des villages écartés, de reconstruire des bâtiments scolaires et de pourvoir à tous les autres besoins qui ne sont pas couverts par le budget annuel du ministère de l'Education. La même possibilité existe en d'autres domaines: sports, culture, sécurité sociale et soins aux enfants, soins de santé de base, protection de l'environnement naturel et aménagé.

## 5.2. La ville de Skopje

Skopje est la capitale de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et constitue une unité spécifique d'administration locale, car elle concentre un très grand nombre de services administratifs, universitaires, culturels et autres services d'intérêt national; par l'importance de son territoire et de sa population, elle est de loin la plus grande des unités d'administration locale de tout le pays. C'est donc l'unique cas où les responsabilités locales sont réparties entre les autorités de la ville, en tant que communauté formée de sept communes, et les autorités de ces sept communes.

### 5.2.1. Services publics dont les autorités de la ville de Skopje sont responsables

La ville de Skopje:

- adopte les programmes de développement;
- adopte le budget et la balance des paiements;
- adopte un plan général d'urbanisme après approbation préalable des services d'urbanisme de l'Etat;
- adopte des programmes déterminant les zones à bâtir en fonction des programmes similaires des communes. Par ailleurs, toutes les demandes de permis de construire concernant des bâtiments d'intérêt national doivent figurer dans les programmes de la ville de Skopje;
- administre les zones à bâtir, lève des redevances pour leur utilisation et en partage le montant avec les communes;
- donne des noms aux rues, places, ponts et autres lieux publics conformément à la loi.

La ville de Skopje régleme et organise:

- la construction, la reconstruction et l'entretien de l'axe central et des principales rues;
- l'approvisionnement en eau potable, l'évacuation de l'eau de pluie et le réseau d'assainissement conformément à la loi;
- le nettoyage de la ville et le ramassage des ordures;
- l'éclairage le long de l'axe central et des principales rues.

La ville de Skopje régleme:

- l'entretien des parcs, forêts et autres sites de loisir;
- l'entretien des espaces verts, des sentiers bordés d'arbres, des fontaines et eaux courantes le long de l'axe central et des principales rues;
- les transports urbains conformément à la loi;
- l'entretien de la signalisation de la voie publique conformément à la loi;
- l'entretien du cimetière central conformément à la loi;
- l'entretien et l'utilisation du Vardar et la reconstruction des ponts qui le traversent sur son territoire;
- l'entretien et l'exploitation de deux grands marchés;
- l'entretien et le mode d'utilisation des parkings publics.

La ville de Skopje:

- prend l'initiative, donne son opinion et formule des propositions s'agissant d'apporter des améliorations dans de nombreux domaines (culture, sports, sécurité sociale et soins aux enfants, éducation préscolaire, soins de santé primaires, protection des animaux et végétaux et de l'environnement naturel et aménagé);
- encourage l'artisanat, le tourisme et la restauration et crée les conditions favorables à leur développement;
- remplit ses obligations en matière de défense civile, conformément à la loi;
- crée des services administratifs municipaux;
- crée des services d'inspection municipale;
- institue des entreprises communales publiques;
- détermine les sanctions applicables en cas de violation d'un règlement municipal.

La ville de Skopje peut créer des médias d'intérêt local, conformément à la loi.

La ville de Skopje a le droit d'améliorer la situation existante dans certains domaines qui relèvent du pouvoir central, notamment la culture, les sports, la sécurité sociale et les soins aux enfants, la protection de la santé de base, la protection de l'environnement naturel et aménagé, au-delà de ce que les fonds publics permettent de réaliser. Elle peut atteindre ce but en finançant des constructions, en fournissant des équipements et en assurant l'entretien des installations existantes dans les domaines susmentionnés.

La ville de Skopje peut coopérer avec les capitales d'autres pays.

#### 5.2.2. Services publics spécifiques pour lesquels les communes composant la ville de Skopje sont chargées

Elles réglementent et organisent:

- la construction, la reconstruction et l'entretien de toutes les voies situées sur leur territoire, à l'exception de l'axe central et des principales rues;
- l'éclairage, sauf le long de l'axe central et des principales rues.

Elles doivent aussi:

- donner leur opinion lors de l'ouverture d'écoles primaires;
- ouvrir des écoles secondaires;
- créer des organes administratifs municipaux;
- établir des inspectorats, etc.

## **6. USAGE OFFICIEL DES LANGUES DANS LES UNITES D'ADMINISTRATION LOCALE**

Les unités d'administration locale dans lesquelles la population d'autres nationalités (Albanais, Turcs, Serbes et toutes autres nationalités, Macédoniens non compris) dépasse 20 % ou 50 % de la population totale selon le dernier recensement (1994) sont considérées comme des unités comportant une minorité considérable ou une majorité d'autres nationalités.

Aux séances des conseils et autres organes de ces unités comportant une minorité considérable/majorité d'autres nationalités, leur langue et leur alphabet sont aussi utilisés officiellement, parallèlement à la langue macédonienne et à l'alphabet cyrillique.

La charte, les décisions et les autres arrêtés de portée générale seront rédigés et publiés officiellement tant dans la langue macédonienne et l'alphabet cyrillique que dans la langue et l'alphabet des nationalités qui constituent une majorité ou une minorité importante de la population de l'unité considérée. La même règle s'applique à l'usage officiel des langues dans les institutions, entreprises et services publics existants dans cette unité.

Dans une unité d'administration locale où la majorité des habitants appartiennent à une autre nationalité que les Macédoniens, les noms des établissements humains et des institutions, entreprises et services publics créés par l'unité sont écrits tant dans la langue macédonienne et l'alphabet cyrillique que dans la langue et l'alphabet de la nationalité en question. La même règle s'applique aux unités où un nombre considérable d'habitants appartiennent à une autre nationalité, si le conseil de ces unités en décide ainsi.

Les noms des établissements culturels et éducatifs qui servent à promouvoir et renforcer l'identité culturelle et l'éducation des diverses nationalités sont écrits tant dans la langue macédonienne et l'alphabet cyrillique que dans la langue et l'alphabet de la nationalité intéressée, même s'ils sont situés dans des zones où cette nationalité est peu représentée.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
<b>Administration générale</b>												
Sécurité, police	•			•				•	•			
Lutte contre l'incendie			•	•				•				
Protection civile			•	•				•				
Justice	•		•		•			•				
Etat civil	•			•				•				
Bureaux statistiques	•			•				•				
Registres électoraux	•			•				•	•			
<b>Education</b>												
Enseignement préscolaire			•	•				•				
Enseignement primaire	•		•		•			•	•			
Enseignement secondaire	•		•		•		•	•				
Enseign. professionnel et technique	•		•		•		•	•				
Enseignement supérieur	•			•				•				
Education des adultes	•		•		•		•	•				
Divers												
<b>Santé publique</b>												
Hôpitaux	•							•				
Protection de la santé	•		•		•				•			

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
<b>Action sociale</b>												
Crèches et garderies	•		•		•			•	•			
Aide familiale et jeunesse	•		•		•			•	•			
Maisons de repos	•		•		•			•	•			
Sécurité sociale	•		•		•			•	•			
Divers												
<b>Logement et urbanisme</b>												
Logement	•		•		•			•	•			
Urbanisme			•	•				•				
Aménagement du territoire	•		•		•			•	•			
<b>Environnement, salubrité</b>												
Epuration des eaux			•	•				•				
Ordures ménagères et déchets			•	•				•				
Cimetières et services funèbres			•	•				•				
Abattoirs	•		•		•			•				
Protection de l'environnement	•		•		•			•	•			
Protection du consommateur	•		•		•			•	•			
<b>Culture, loisirs et sports</b>												
Théâtres & concerts	•		•		•			•	•			
Musées, bibliothèques	•		•		•			•	•			
Parcs et espaces verts	•		•		•			•	•			
Sports et loisirs	•		•		•			•	•			



## 7. COOPERATION ENTRE LES POUVOIRS LOCAUX

Les pouvoirs locaux sont tenus de coopérer notamment en faisant partie de l'Association macédonienne des unités d'administration locale. En conséquence, toutes les communes de Macédoine en sont membres. Parmi les diverses tâches qu'elle remplit, l'association:

- examine tout projet de loi ou autre règlement intéressant les problèmes relatifs à l'administration locale;
- encourage et organise la coopération entre les unités d'administration locale;
- représente leurs intérêts devant le pouvoir central;
- stimule la coopération entre les collectivités locales et le pouvoir central;
- institue une coopération avec d'autres associations nationales et internationales d'unités d'administration locale, etc.

Il existe de très diverses formes volontaires de coopération. Les communes macédoniennes ont la possibilité de coopérer tant entre elles-mêmes qu'avec des communes étrangères. De nombreuses communes macédoniennes sont jumelées avec des communes étrangères. Leur coopération repose souvent sur des liens interpersonnels et culturels.

Les communes se livrent aussi entre elles à des transactions financières. Une commune peut prêter des fonds à une autre, généralement sans intérêt. Les autorités de plusieurs communes se consultent fréquemment sur des questions diverses.

## 8. FINANCES

Les unités d'administration locale possèdent de la terre, des équipements et de l'argent. Les communes peuvent disposer de leurs avoirs comme tout autre sujet économique.

Pour faire face à leurs besoins financiers, les unités d'administration locale peuvent utiliser tant leurs propres ressources financières que les autres revenus prévus par la loi. Ce sont:

Taxes ou impôts et redevances:

- une partie de la taxe sur les ventes de biens et services ou de l'impôt sur les activités économiques (revenu partagé avec l'Etat);
- taxe sur les transferts de propriété, les droits d'auteur et autres droits, impôt sur les successions et legs;
- impôt foncier, redevances municipales et recettes tirées de la délivrance de services;
- profits des entreprises publiques créées par la commune;
- part du profit des entreprises publiques situées sur le territoire de la commune;
- amendes frappant la violation de règlements municipaux;
- revenu correspondant au transfert par l'Etat de recettes fiscales;
- revenus de l'étranger;
- autres sources de revenu prévues par la loi.

En outre, les unités d'administration locale reçoivent un appui financier quand elles exécutent des tâches confiées par le pouvoir central; elles peuvent aussi recevoir des donations de personnes physiques ou morales.

Les unités d'administration locale peuvent emprunter des fonds à l'Etat et émettre des obligations.

Elles peuvent s'assurer un complément de revenu en exerçant des activités économiques ou autres activités profitables autorisées par la loi.

Le conseil de toute unité d'administration locale est tenu d'instituer un bureau de contrôle qui a pour fonction de veiller sur sa gestion matérielle et financière. Le bureau de contrôle doit établir sur la situation financière de l'unité un rapport qu'il adresse tant à son conseil qu'au ministère des Finances.

Le parlement (Assemblée nationale) et le gouvernement ont adopté depuis 1994 une série de lois visant à encourager le développement des secteurs les plus sous-développés des communes. Ils ont créé l'Office des secteurs sous-développés, chargé de donner effet aux lois par octroi de subventions, dont les plus importantes ont été destinées aux zones rurales. Le fonds affecté aux secteurs sous-développés équivaut à 1 % du produit intérieur brut. Les subventions sont accordées aux fins suivantes: infrastructure (construction de conduites ou d'un réseau d'approvisionnement en eau, d'un réseau d'assainissement, de routes locales), électrification de villages écartés, formation et recyclage du personnel, versement de pensions, allocations d'invalidité, et primes d'assurance-maladie en faveur des plus pauvres, etc.

## **9. RELATIONS ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LES COLLECTIVITES LOCALES**

Les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales comportent deux aspects – leur coopération et le contrôle que le pouvoir central exerce sur la légalité des actes des collectivités locales.

### **9.1. Coopération entre le pouvoir central et les collectivités locales**

- Le pouvoir central participe au financement de certains projets des unités d'administration locale, ou d'aspects de ces projets, afin d'améliorer les conditions de vie dans les secteurs les plus pauvres.
- Le pouvoir central ou les ministères peuvent déléguer une partie de leurs activités aux unités d'administration locale en admettant qu'elles s'en acquitteront plus efficacement. En tel cas, le pouvoir central a le devoir de leur fournir des fonds suffisants.
- Il existe une grande diversité de formes et de moyens de coopération entre les bureaux de ministère qui remplissent leurs obligations sur le territoire d'une commune donnée et les collectivités locales. Ils peuvent échanger des informations, organiser des réunions communes, établir des projets communs, délivrer des opinions communes, etc. Ils peuvent même créer des organes communs chargés d'examiner ou d'approfondir des problèmes particuliers à plus long terme.

## 9.2. Contrôle exercé par le pouvoir central sur les unités d'administration locale

Tout pouvoir local a le droit de remplir les obligations que la loi lui impose sans ingérence du pouvoir central, concernant le choix des priorités. Cependant, le pouvoir central exerce un contrôle sur les unités d'administration locale dans les cas suivants:

- Tout pouvoir local ne peut dépasser un certain plafond en fixant le montant du budget destiné à satisfaire aux besoins locaux. En conséquence, la loi prévoit que tout pouvoir local a un budget limité, c'est-à-dire que le pouvoir central détermine pour chaque commune quel montant pourra être dépensé durant l'exercice budgétaire pour satisfaire aux besoins locaux, compte tenu du niveau de développement, de la population de la commune, etc. Si une commune dispose de davantage de ressources, l'«excédent» doit être transféré aux caisses de l'Etat, à moins que le pouvoir central n'autorise les collectivités locales à l'utiliser.
- Le gouvernement ou les différents ministères supervisent la légalité des actes des pouvoirs locaux. Le gouvernement suspend l'application d'un arrêté de portée générale adopté par les collectivités locales s'il n'est pas conforme à la Constitution, et engage devant le Tribunal constitutionnel une procédure visant à déterminer si ces actes sont ou non conformes à la Constitution.
- Si le gouvernement (ou un ministère déterminé) confie certaines tâches aux collectivités locales, il a le droit d'en contrôler l'exécution, en délivrant aux collectivités chargées d'un projet des instructions et directives. Le ministère des Finances exerce un contrôle financier sur le projet.
- Le gouvernement a le droit de dissoudre le conseil d'une collectivité locale qui n'a pu se réunir pendant une période de six mois au moins ou ne peut tenir au moins deux séances par an. Il en va de même si le conseil n'a pas adopté le budget de l'année suivante avant le 31 décembre de l'année en cours. Le gouvernement a l'obligation d'annoncer officiellement la tenue de nouvelles élections. C'est le maire qui exerce les fonctions du conseil jusqu'à l'élection du suivant.

Le conseil de la collectivité locale est dissout s'il adopte un arrêté mettant en danger la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République. Le gouvernement porte une telle situation à l'attention de l'Assemblée nationale.

Si le maire d'une collectivité locale donnée n'est pas en mesure de remplir ses fonctions ou ne le souhaite pas, le Gouvernement nomme un commissaire en attendant l'élection d'un nouveau maire.

## 9.3. Protection des pouvoirs locaux

Si le conseil ou le maire estime qu'un règlement adopté par l'Assemblée nationale ou par le gouvernement porte atteinte aux droits des pouvoirs locaux, ils peuvent entamer une procédure devant le Tribunal constitutionnel pour que celui-ci décide si ce règlement est conforme à la Constitution ou à la législation.

Si les collectivités locales estiment que le gouvernement de la République ou ses ministères portent atteinte à leurs droits par certains des actes ou activités qu'ils accomplissent, elles peuvent déposer un recours auprès des tribunaux ordinaires.

## 10. MECANISMES DE RECOURS PARTICULIERS

Tant l'organe administratif que le maire sont autorisés à promulguer des arrêtés administratifs d'objet spécifique réglementant certains droits des citoyens. Si ceux-ci ne sont pas satisfaits par les décisions de première instance, ils peuvent déposer une plainte auprès du maire contre les décisions de l'organe administratif et auprès du conseil contre les décisions du maire. S'ils ne sont pas satisfaits par la deuxième décision (prise par le conseil ou le maire), ils peuvent faire valoir leurs droits devant les tribunaux.

## 11. REFORMES EN COURS OU ENVISAGEES

### 11.1. Réformes en cours

De manière générale, les changements récemment intervenus ont tendu à adopter un modèle occidental d'administration locale, et se caractérisent comme suit:

- Limitation des compétences des pouvoirs locaux, qui cessent de s'étendre à l'économie et à la défense du territoire. Selon la nouvelle Constitution, ces compétences sont les suivantes: planification urbaine, activités communales, culture, sports, sécurité sociale et soins aux enfants, éducation préscolaire et autres domaines déterminés par la loi (article 115).
- Tant la Constitution que, par la suite, la loi sur les pouvoirs locaux ont rendu les communes plus tributaires du pouvoir central sur le plan financier en augmentant l'importance relative des subventions d'Etat. La République a commencé à soutenir financièrement les secteurs les plus arriérés, quel que soit le degré de développement des communes où ils se trouvent.
- Le troisième changement majeur est une réduction sensible de la taille et de la population des communes du fait d'une nouvelle division territoriale qui les rapproche du modèle des «communautés sociales», cela par la création d'unités plus réduites dont la population peut définir bien plus facilement ses intérêts communs.
- Le quatrième changement majeur consiste dans une réforme de la structure organisationnelle des communes, dans le sens que les organes législatifs, exécutifs et administratifs, qui étaient nombreux et peu maniables, ont été sensiblement réduits du fait tant de la limitation des compétences des pouvoirs locaux que de la diminution du territoire et de la population des communes. L'idée générale est que le système actuel doit être plus simple et les responsabilités plus faciles à établir.
- La division du pouvoir entre le législatif et l'exécutif au niveau local est destinée à introduire entre ces deux branches une plus vive compétition. Tant le conseil que le maire sont tributaires des électeurs et leurs fonctions sont nettement distinctes, de sorte qu'ils ne dépendent pas nécessairement l'un de l'autre.

- Comme les diverses nationalités, Macédoniens exclus, représentent un tiers de la population, les relations interethniques sont extrêmement importantes, ce que traduisent les règlements imposés aux pouvoirs locaux. Le souci du législateur d'instituer des relations saines entre les nationalités apparaît essentiellement en trois points. Le premier est la disposition de la loi sur les pouvoirs locaux d'après laquelle il convient de respecter l'importance relative des groupes ethniques dans les nominations aux postes des organes d'unités d'administration locale à population mixte. Une autre disposition de la même loi prévoit la création d'une commission interethnique dans les communes à population mixte, et la troisième est le chapitre qui traite de l'utilisation parallèle de la langue et de l'alphabet macédoniens et des langues et alphabets des autres nationalités dans ces communes, comme on l'a exposé plus haut en détail.
- Comme la Macédoine n'est pas un pays très urbanisé, le législateur introduit une nouvelle institution dans l'administration locale: l'architecte en chef de la ville, qui doit s'efforcer de définir l'urbanisme et le développement architectural des zones urbaines.

Ces réformes sont en cours, ou plus précisément la phase de la division des communes n'est pas achevée, et il est encore trop tôt pour en évaluer l'effet pratique d'ensemble.

## **11.2. Réformes envisagées**

Le système d'administration locale n'est pas encore complètement en place sur le plan législatif ni dans la réalité concrète. Il reste à agir dans le sens des objectifs définis ci-après:

- Dans la période antérieure, quand les communes étaient plus vastes, certains services publics couvrant plusieurs établissements humains, comme les transports, l'approvisionnement en eau, etc., étaient organisés à partir d'un seul centre municipal. Du fait des réformes, les communes sont désormais moins vastes et le problème qui se pose aujourd'hui est de savoir comment coordonner ces activités. En conséquence, il convient d'adopter un règlement traitant des besoins communs de communes limitrophes.
- Comme une disposition de la loi sur les pouvoirs locaux prévoit que l'administration locale et le maire sont autorisés à prendre des arrêtés d'objet spécifique réglementant les droits des citoyens, il convient d'adopter une loi de procédure administrative permettant la mise en œuvre concrète des procédures administratives locales.
- La question des finances locales n'a pas été traitée en détail. Il faut adopter un nouveau règlement qui mette en particulier l'accent sur les recettes que tirent les collectivités locales des taxes sur les ventes ou des taxes sur les activités économiques.
- Comme les réformes font intervenir bien davantage le pouvoir central dans la création des unités d'administration locale, en insistant sur son soutien financier, il convient d'établir un ministère spécial, ou au moins un service ministériel spécial, qui traite des problèmes concernant les pouvoirs locaux.