

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 442 (2019)¹ La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, 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 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 susmentionnée, 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, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

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

d. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 (document CM(2017)83);

e. 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;

f. à la Recommandation 324 (2012) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, et à la Recommandation 356 (2014) et à la Résolution 369 (2014) du Congrès sur le post-suivi de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine;

g. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002 et qu'elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 22, ci-après «la Charte») sans réserve le 12 juillet 2002. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} novembre 2002;

b. la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la Commission de suivi») a décidé d'examiner la situation de la démocratie

locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. Elle a confié à Lelia Hunziker et Carla Dejonghe la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. La délégation a reçu l'assistance de Jens Woelk, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès;

c. la visite de suivi s'est déroulée en deux parties, du 20 au 22 novembre 2018 et du 19 au 21 février 2019 respectivement. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité de la Bosnie-Herzégovine. Le programme détaillé des deux parties de la visite figure à l'annexe de l'exposé des motifs;

d. les rapporteuses, attentives à la spécificité de la structure constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, soulignent que les engagements contractés au titre de la Charte lient juridiquement l'État, mais qu'il est aussi et surtout de la responsabilité des deux Entités (Fédération de Bosnie-Herzégovine et Republika Srpska) et des cantons de garantir la mise en œuvre de la Charte selon la répartition des compétences en matière de gouvernance locale. Les recommandations seront donc adressées à la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, mais leur application incombera aussi aux Entités et aux cantons;

e. les rapporteuses souhaitent remercier la Représentation permanente de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Bosnie-Herzégovine :

a. les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la promotion et la défense de leurs intérêts;

b. les autorités infranationales participent activement à la coopération transfrontalière internationale.

4. Le Congrès déplore cependant le peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre des Recommandations 324 (2012) et 356 (2014) susmentionnées. Il exprime en particulier sa préoccupation concernant les points suivants :

a. l'absence de progrès dans la mise en œuvre des réformes constitutionnelles à tous les niveaux d'autorité, qui permettraient d'améliorer le système d'autonomie locale dans tout le pays, en conséquence d'un blocage politique continu et de la rigidité d'un système politique marqué par le clivage ethnique;

b. la situation concernant les élections locales de Mostar, qui demeure un problème majeur irrésolu et prive les résidents de cette ville du droit de choisir leurs représentants au niveau local (article 3.2 de la Charte);

c. le manque de clarté de l'attribution des responsabilités entre les divers niveaux d'autorité, combiné au non-respect du principe de subsidiarité, notamment en Fédération de Bosnie-Herzégovine pour ce qui concerne les cantons et les communes (articles 4.2 à 4.4), ce qui entraîne un

chevauchement des compétences et un défaut de responsabilité pour l'accomplissement des tâches ;

d. les insuffisances dans la pratique de la consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement, y compris les questions financières et les réformes pertinentes (articles 4.6 et 9.6) ;

e. le plafonnement de nombre d'employés au niveau local en Republika Srpska, qui limite la capacité des collectivités locales à tenir compte des conditions locales et de l'efficacité administrative lorsqu'elles organisent leurs propres structures administratives et l'offre de services (article 6.1) ;

f. les ressources financières des collectivités locales qui semblent ne pas être suffisantes, diversifiées ni proportionnées à leurs responsabilités, et les tâches qui sont déléguées sans les accompagner des financements correspondants (articles 9.1, 9.2 et 9.4) ;

g. l'inefficacité des systèmes de péréquation, qui n'éliminent pas les disparités économiques entre les zones rurales et urbaines (article 9.5) ;

h. les responsabilités des collectivités locales en matière de fiscalité locale qui sont relativement faibles pour leur permettre de mieux équilibrer et de planifier leurs budgets (article 9.3) ;

i. bien que les collectivités locales disposent d'un droit de recours juridictionnel, la non-exécution des arrêts des cours constitutionnelles de Bosnie-Herzégovine, y compris sur les questions locales, qui compromet la jouissance effective de ce droit ;

j. la législation qui ne tient pas suffisamment compte de la situation très spécifique de la ville de Sarajevo (capitale de l'État, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du canton de Sarajevo) et de Banja Luka (capitale de fait de la Republika Srpska mais dépourvue d'un statut spécial), ce qui restreint la capacité de leurs autorités à assurer leurs fonctions supplémentaires en tant que capitales, tant juridiquement que dans la pratique ;

k. l'absence de coordination interentités et d'un cadre institutionnel pertinent, qui n'est pas propice au renforcement de la coopération entre les communes situées le long de la Ligne frontière interentités ;

l. les collectivités locales de Bosnie-Herzégovine qui travaillent dans un climat permanent de campagne électorale, du fait de la tenue d'élections diverses tous les deux ans, ce qui réduit l'efficacité de leurs actions en raison d'un système politique marqué par les clivages ethniques et des discours incendiaires qui détournent les citoyens des problèmes concrets des collectivités locales.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès renouvelle la plupart de ses recommandations de 2012 et de 2014, et recommande que le Comité des Ministres invite les autorités de Bosnie-Herzégovine :

a. à introduire le principe de l'autonomie locale dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine afin de garantir à tout

le moins, dans tout le pays, l'application d'un niveau minimal d'autonomie locale ;

b. à renforcer le dialogue politique avec les autorités compétentes de tous les niveaux de gouvernance qui œuvrent à trouver une solution viable à l'impasse électorale où se trouve Mostar, afin que les résidents de cette ville puissent voter aux prochaines élections locales, prévues pour octobre 2020 ;

c. à réviser la législation afin d'éviter le chevauchement de compétences et de garantir l'application pratique du principe de subsidiarité, et, en particulier en Fédération de Bosnie-Herzégovine, à aligner la législation des cantons avec la loi de la fédération sur les principes de l'autonomie locale ;

d. à garantir, dans la pratique, la consultation systématique des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent, notamment les ressources financières et les réformes de l'autonomie locale, et à envisager la création en Fédération de Bosnie-Herzégovine d'un ministère de l'autonomie locale en tant qu'institution fédérale et interlocuteur compétent pour toutes les questions relatives à la gouvernance locale ;

e. à réviser, en concertation avec l'Association des pouvoirs locaux de la Republika Srpska, la disposition légale plafonnant le nombre d'employés des communes de Republika Srpska, afin que les collectivités locales disposent d'une discrétion et d'une flexibilité plus grandes pour traiter le problème de l'excédent de personnel et pour garantir l'efficacité de l'administration municipale, sans être limitées du point de vue de leur autonomie organisationnelle ;

f. à réviser la législation sur les finances locales afin de permettre aux collectivités locales de disposer de ressources financières suffisantes et proportionnées à leurs tâches, et à veiller à ce que le transfert de compétences déléguées à des niveaux d'autorité inférieurs s'accompagne des ressources financières correspondantes ;

g. à réviser la formule et les critères de distribution utilisés actuellement dans les systèmes de péréquation afin de les adapter à un contexte en mutation rapide, en prenant en considération les tendances démographiques actuelles ;

h. à accroître le pouvoir de décision des collectivités locales concernant les sources de recettes locales afin de diversifier celles-ci et de renforcer l'autonomie budgétaire locale, notamment celle des petites communes ;

i. à introduire les changements constitutionnels et législatifs nécessaires pour que la situation spécifique de Sarajevo et de Banja Luka, en termes de statut et de compétences, soit dûment prise en compte dans la législation et dans les faits, afin de faciliter l'exercice de fonctions supplémentaires en tant que capitales ;

j. à garantir l'exécution des décisions des cours constitutionnelles en général, et en particulier en matière d'autonomie locale, notamment en Fédération de Bosnie-Herzégovine, afin de rendre effective la protection légale de l'autonomie locale ;

k. à soutenir et à promouvoir la coopération intercommunale et l'offre conjointe de services publics, notamment par-delà la Ligne frontière interentités, et à veiller à ce que cette coopération repose sur des garanties légales;

l. à envisager le regroupement des élections à caractère local (élections locales et élections des assemblées cantonales) conformément à la Recommandation 432 (2019) du Congrès sur les élections des assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018);

m. à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale

sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à la Bosnie-Herzégovine, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale dans cet État membre, et de l'exposé des motifs [CG37\(2019\)18](#).

1. Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2019, 1^{re} séance (voir le document [CG37\(2019\)18](#), exposé des motifs), corapporteurs : Lelia HUNZIKER, Suisse (L, SOC), et Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD).