

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22^e SESSION
CG(22)12
15 mars 2012

Démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Beat HIRS, Suisse (L, GILD) ; Jean-Marie BELLIARD, France (R, PPE/DC)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	6

Résumé

Le présent rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine fait suite à deux visites de suivi effectuées en avril et décembre 2011. Il conclut que le cadre normatif en tant que tel de la Bosnie-Herzégovine et de ses entités s'est amélioré et contient désormais des références explicites à la Charte européenne de l'autonomie locale. Le rapport souligne une amélioration de la protection juridictionnelle de l'autonomie locale au niveau des deux entités, et salue la création, en janvier 2010, du Ministère de l'Administration et de l'autonomie locale de la Republika Srpska. La délégation de suivi reste cependant préoccupée par un certain nombre de questions, telles que les garanties constitutionnelles régissant les relations entre les différents niveaux d'autonomie locale qui ne sont pas encore mises en place, la forte fragmentation territoriale de la Bosnie-Herzégovine ayant comme conséquence l'impossibilité pour certaines municipalités d'exercer leurs compétences, l'absence de clarté dans la répartition des compétences en ce qui concerne les entités, les cantons et les municipalités, et le faible niveau d'autonomie financière des collectivités locales en Bosnie-Herzégovine.

Le Congrès recommande aux autorités de Bosnie-Herzégovine d'exhorter les entités de Bosnie-Herzégovine à élaborer des plans de réforme sur la décentralisation, et de mettre en œuvre en pratique les principes posés par la Charte. Il invite aussi les autorités à amender la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et celle du Canton de Sarajevo afin d'étendre le domaine des compétences spécifiques à la ville capitale de Sarajevo et d'élaborer un statut particulier pour la ville de Banja Luka située en Republika Srpska, tout en attribuant à ces deux villes des compétences et des ressources appropriées à leur situation particulière. Le Congrès encourage vivement les autorités de Bosnie-Herzégovine à procéder rapidement à un recensement de la population dès que la Loi sur recensement de la population, des ménages et des logements sera définitivement adoptée. Enfin, le congrès invite les autorités de la Bosnie-Herzégovine à envisager, dans un avenir proche, la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

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

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

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



PROJET DE RECOMMANDATION²(Voir Recommandation 324 (2012) adoptée le 22 mars 2012)

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) révisée fixant règlement pour le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi, ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/Cong(2011)Rec282 final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

e. à l'exposé des motifs de la présente Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après « la Charte ») le 12 juillet 2002 sans réserves ni déclarations, et celle-ci est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} novembre 2002 ;

b. la Bosnie-Herzégovine n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 24 février 2012.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), *M. Abuladze*, *U. Aldegren*, *K. Andersen*, *L. Avetyan* (remplaçant: *E. Yeritsyan*), *A. Babayev* (remplaçant: *I. Khalilov*), *T. Badan*, *M. Barcina Angulo*, *V. Belikov*, *G. Bende* (remplaçante: *E. Penzes*), *G. Bergemann*, *M. Bespalova*, *V. Broccoli*, *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *E. Calota*, *S. Carugo*, *S. Chernov*, *D. Chichinadze*, *B. Collin-Langen*, *M. Cools*, *J. Costa*, *D. Çukur*, *L. Dellai*, *M. De Lamotte*, *N. Dogan*, *G. Doğanoglu*, *M. Gaju*, *V. Gebel*, *G. Geguzinskas*, *S. Glavak*, *S. Guckian*, *M. Guegan*, *M. Gulevskiy*, *H. Halldorsson*, *M. Heatley*, *J. Hepburn*, *B. Hirs*, *J. Hlinka*, *C. Hughes*, *A. Ibrahimov* (remplaçant: *R. Aliyev*), *G. Illes*, *J. Jalinska* (remplaçante: *M. Juzupa*), *S. James*, *A. Jaunsleinis*, *M. Jegeni Yıldız*, *M. Juhkami*, *J-P. Klein* (remplaçant: *E. Eicher*), *A. Kriza*, *I. Kulichenko* (remplaçante: *N. Rybak*), *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *I. Loizidou*, *M. Magomedov*, *P. Mangin* (remplaçant: *J-M. Belliard*), *T. Margaryan*, *G. Marsan*, *H. Marva*, *V. Mc Hugh*, *M. Merrild*, *I. Micallef*, *T. Mikus*, *K. Miskiniene*, *M. Monesi*, *G. Mosler-Törnström*, *A. Muzio*, *M. Njilas*, *Z. Ozegovic* (remplaçante: *V. Vasic*), *R. Paita* (remplaçant: *A. Miele*), *U. Paslawska*, *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *G. Policinski*, *A. Pruszkowski*, *C. Radulescu* (remplaçante: *L. Sfirloaga*), *R. Rautava* (remplaçante: *S. Ruponen*), *H. Richtermocova*, *A. Rokofillou*, *N. Romanova*, *D. Ruseva*, *J. Sauwens*, *P. Schowtka*, *W. Schuster*, *D. Shakespeare*, *M. Simonovic* (remplaçante: *S. Lazić*), *G. Spartanski*, *M. Tamilos*, *A. Torres Pereira*, *V. Udovychenko* (remplaçant: *O. Radziievskiy*), *A. Ugues*, *G. Ugulava* (remplaçant: *P. Zambakidze*), *A. Uss*, *P. Uszok*, *V. Varnavskiy* (remplaçant: *A. Borisov*), *O. Van Veldhuizen*, *L. Vennesland*, *L. Verbeek*, *H. Weninger*, *K. Whitmore* (remplaçant: *P. Grove*), *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *U. Wüthrich-Pelloli*, *D. Zmegac*.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

c. la situation de l'autonomie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine a fait l'objet d'un rapport de suivi et de la Recommandation 202 (2006) du Congrès ;

d. la Commission de suivi a désigné, le 23 mars 2011, M. Jean-Marie Belliard (France, R, PPE/DC) et M. Beat Hirs (Suisse, L, GILD) en tant que rapporteurs chargés de soumettre un nouveau rapport au Congrès sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine ;

e. la délégation du Congrès a effectué deux visites consécutives qui ont eu lieu respectivement du 11 au 14 avril 2011 et du 12 au 13 décembre 2011. Des rencontres se sont tenues à Sarajevo, Banja Luka, Brčko, Mostar avec des représentants des institutions de l'Etat, des entités composantes - la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska - et du district de Brčko, ainsi que des représentants des collectivités locales et de leurs associations et de la communauté internationale ;

f. les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés au cours de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. la compatibilité générale de la législation de la Bosnie-Herzégovine sur l'autonomie locale avec les principes de la Charte. Le cadre normatif de la Bosnie-Herzégovine et des entités s'est amélioré et contient désormais des références explicites à la Charte ;

b. la progression de la protection juridictionnelle de l'autonomie locale au niveau des deux entités ;

c. le consensus sur la nécessité d'assurer la cohérence de la législation sur l'autonomie locale à tous les niveaux ;

d. le développement de la coopération intermunicipale entre Sarajevo et Sarajevo Est ;

e. des avancées législatives au niveau local dans certains domaines tels que l'éducation, les transports locaux ou le réseau routier ;

f. la création en janvier 2010 du Ministère de l'Administration et de l'autonomie locale de la Republika Srpska, ainsi que la pratique de consultations biannuelles entre les membres du Gouvernement de la Republika Srpska, les maires et les associations des communes et des villes ;

g. l'adoption, le 3 février 2012, de la Loi sur recensement de la population, des ménages et des logements par la Chambre des Peuples ;

h. le développement d'initiatives régionales favorables à la réconciliation dans la région.

4. Observant que peu de développements ont suivi la Recommandation 202 (2006) du Congrès sur la démocratie locale et régionale, le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

a. le fonctionnement de l'autonomie locale a été fortement touché par le blocage politique et institutionnel au niveau de l'Etat, faisant obstacle à toute possibilité de réforme de décentralisation dans le pays ;

b. les garanties constitutionnelles régissant les relations entre les différents niveaux d'autonomie locale ne sont pas encore mises en place ;

c. l'absence de recensement de la population depuis celui qui s'est tenu en 1991 est particulièrement problématique dans un pays où l'ensemble du système politique est basé sur le principe ethnique ;

d. l'absence de clarté dans la répartition des compétences persiste en ce qui concerne les entités, les cantons et les municipalités ;

e. le niveau d'autonomie financière des collectivités locales en Bosnie-Herzégovine est relativement faible. Les finances des autorités locales sont dépendantes de la distribution de la TVA dont les mécanismes existants sont inefficaces ;

f. les municipalités ne disposent toujours pas d'un cadre légal garantissant juridiquement leurs propriétés immobilières, ce qui affecte le calcul de l'assiette des revenus locaux ;

g. la forte fragmentation territoriale de la Bosnie-Herzégovine a comme conséquence l'impossibilité pour certaines municipalités d'exercer leurs compétences ;

h. la coopération intermunicipale existe sous une forme très limitée même si certaines initiatives semblent se développer en ce sens ;

i. le cadre juridique existant ne prend pas en compte la spécificité de Sarajevo et ne lui permet pas d'assurer ses compétences particulières de capitale à la fois de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ;

j. La ville de Banja Luka qui exerce *de facto* le rôle de capitale de la Republika Srpska n'a pas de statut spécial ;

k. concernant le statut de la ville de Mostar, l'absence de caractère égalitaire des droits électoraux au Conseil municipal de Mostar constitue une atteinte à l'Article 3 de la Charte. La Commission de Venise l'a également relevé dans son avis n° 594/2010 du 16 octobre 2010. En outre, la Cour Constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a jugé le statut de la ville de Mostar inconstitutionnel.

5. Au vu de ce qui précède, le *Congrès recommande au Comité des Ministres* d'inviter les autorités de Bosnie-Herzégovine :

a. à exhorter les entités de la Bosnie-Herzégovine à élaborer des plans de réforme sur la décentralisation et la mise en œuvre en pratique des principes posés par la Charte ;

b. à réviser la Constitution d'Etat conformément à l'Avis 308/2004 de la Commission de Venise adopté le 12 mars 2005 en insérant une référence au principe de l'autonomie locale dans la Constitution ;

c. à adopter et mettre en œuvre la Loi sur recensement de la population, des ménages et des logements en Bosnie-Herzégovine, et d'accorder le soutien politique, administratif et financier nécessaire à la préparation et à l'organisation du recensement qui permettra de mettre en œuvre des politiques publiques efficaces au niveau des collectivités locales ;

d. à revoir la législation relative à l'autonomie locale au niveau des entités, des cantons et des municipalités en vue de garantir une répartition claire des compétences des collectivités locales ;

e. à allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnelles à leurs compétences et leurs responsabilités, en révisant notamment les dispositions législatives en vigueur en matière de mécanismes de la péréquation ;

f. à adopter un cadre légal reconnaissant la propriété des biens immobiliers des collectivités locales ;

g. à promouvoir la coopération intermunicipale et la prestation conjointe de certains services publics ;

h. à amender la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et celle du Canton de Sarajevo afin d'étendre le domaine des compétences spécifiques à la ville capitale de Sarajevo et augmenter les ressources à un niveau correspondant aux compétences allouées à la lumière de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales ;

i. à poursuivre les discussions en cours sur la révision de la Constitution de la Republika Srpska afin d'octroyer un statut particulier à la ville de Banja Luka en Republika Srpska et à lui attribuer des compétences et des ressources appropriées ;

j. à réviser rapidement le statut de la ville de Mostar, ainsi que la Loi électorale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine afin de les mettre en conformité avec l'Article 3 de la Charte européenne d'autonomie locale ;

k. à envisager, dans un avenir proche, la signature puis la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

l. à faire appel à l'expertise et l'assistance du Congrès pour élaborer, en collaboration avec tous les acteurs concernés, tout programme de réforme dans le sens d'un développement de la décentralisation en conformité avec la Charte.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	Introduction.....	6
2.	Situation et évaluation politique depuis la dernière recommandation du Congrès REC 202 (2006) sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine.....	7
3.	Respect des obligations et engagements	11
3.1.	La Constitution et les développements récents.....	11
3.2.	Autonomie locale : La Charte européenne de l'autonomie locale	13
3.3.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	18
3.3.1.	Articles 2 et 3	18
3.3.2.	Article 4	19
3.3.3.	Article 5	22
3.3.4.	Article 6	22
3.3.5.	Article 7	22
3.3.6.	Article 8	23
3.3.7.	Article 9	23
3.3.8.	Article 10	25
3.3.9.	Article 11	25
3.4.	Démocratie régionale : Le Cadre de référence pour la Démocratie régionale	25
4.	Conclusions.....	27
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Bosnie-Herzégovine (11-14 avril 2011 et 12-13 décembre 2011).....	29
	Annexe 2 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional.....	33

1. Introduction

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 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.

2. La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 12 juillet 2002 sans réserves ni déclarations, et celle-ci est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} novembre 2002. Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales n'a pas été signé par la Bosnie-Herzégovine au moment de la publication de ce rapport.

3. La situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine a déjà fait l'objet de deux rapports du Congrès en 2000³ et 2001⁴, avant l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe et à la Charte européenne de l'autonomie locale, et d'un rapport de suivi en 2006⁵. La Recommandation 202 (2006)⁶ a été adoptée par le Congrès le 14 novembre 2006.

³ Rapport sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine (pays candidat à l'adhésion au Conseil de l'Europe) (Doc. CG/CP(6)29rev, le 2 mars 2000). Rapporteurs : Claude HAEGI (Suisse) et Gianfranco MARTINI (Italie)

⁴ Rapport sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine (Doc CG(8)23 Partie II, le 8 novembre 2001). Rapporteurs : Christopher NEWBURY (Royaume-Uni) et Peter KITTELMANN (Allemagne)

⁵ Rapport sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine (Doc CG(13)30 Partie II, le 23 octobre 2006). Rapporteurs : Christopher NEWBURY (Royaume-Uni) et Karsten BEHR (Allemagne)

⁶ Recommandation 202 (2006) sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

4. Etant donné la structure politique fédérale de la Bosnie-Herzégovine, la Commission de suivi a décidé d'effectuer deux visites consécutives qui ont eu lieu respectivement du 11 au 14 avril 2011 et du 12 au 13 décembre 2011.

5. La Commission de suivi a désigné M. Jean-Marie Belliard (France, R, PPE/DC) et M. Beat Hirs (Suisse, L, GILD) en tant que rapporteurs, respectivement pour la démocratie régionale et pour la démocratie locale en Bosnie-Herzégovine. Les rapporteurs ont été assistés de Mme Elena Simina Tanasescu, consultante, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

6. La délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat, de la communauté internationale, des entités composantes - la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska – et du district de Brčko, des collectivités locales et de leurs associations (les programmes détaillés des deux visites figurent en Annexe1).

7. Le présent rapport a été préparé sur la base d'informations recueillies lors des deux missions en Bosnie-Herzégovine, ainsi que celles qui ont été envoyées par les autorités rencontrées, par des organisations internationales et des experts.

8. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, les autorités de la Bosnie-Herzégovine, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, de la Republika Srpska et du district de Brčko, des cantons, des villes et municipalités, les représentants des Associations des pouvoirs locaux de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska, pour leur coopération, disponibilité et les informations utiles que tous les interlocuteurs lui ont fournies. Elle adresse également ses remerciements au Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo qui a contribué au bon déroulement de cette visite,

2. Situation et évaluation politique depuis la dernière recommandation du Congrès REC 202 (2006) sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

9. Les rapporteurs ont estimé nécessaire de faire un rappel de l'évolution de la situation politique en Bosnie-Herzégovine afin de mieux comprendre les particularités liées à la démocratie locale et régionale dans ce pays.

10. Suite au démantèlement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie le 25 décembre 1991 et au référendum du 29 février 1992 sur l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine organisé à la demande de la Communauté européenne, l'ancienne République de Bosnie-Herzégovine se déclare indépendant, et adhère à l'ONU le 22 mai 1992 et en devient le 177^e membre. La guerre qui suit ne prend fin qu'après la signature de l'Accord-cadre général pour la Paix en Bosnie-Herzégovine et ses 11 annexes (l'Accord de Dayton) qui ont été paraphé aux Etats-Unis le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995. L'Accord de Dayton entérine que « la République de Bosnie-Herzégovine, dont le nom officiel est désormais « Bosnie-Herzégovine », continue son existence juridique en droit international »⁷ et est formée de deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska⁸. A la suite de cet accord, l'ensemble de la communauté internationale se mobilise afin de stabiliser la situation en Bosnie-Herzégovine : le Haut Représentant (HR) a été désigné de la part de la Communauté internationale pour surveiller la mise en œuvre des aspects civils de l'Accord de Dayton pour le compte de la Communauté Internationale ; de nombreuses institutions et organisations internationales et supranationales sont, encore de nos jours, activement présentes sur le terrain.

11. A ce jour, les principaux textes constitutionnels en vigueur en Bosnie-Herzégovine ont été adoptés pendant ou à la fin de la guerre. La constitution de la Republika Srpska a été initialement adoptée en 1992 en tant que constitution d'une entité indépendante au sein de la Bosnie-Herzégovine ; la constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, adoptée en juin 1994, faisait partie intégrante

⁷ Constitution de la Bosnie-Herzégovine, Art. 1, para 1.

⁸ Ibid., Art.1, para 3.

d'un autre accord international, l'accord de Washington, et constitue l'expression d'un compromis facilité par les Etats-Unis entre les Bosniaques et les Croates. Quant à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, elle a été intégrée dans l'Accord de Dayton en tant qu'annexe IV, et rédigée uniquement en anglais, en l'absence de consultation des citoyens de la Bosnie-Herzégovine, ce qui conduit à s'interroger sur la légitimité démocratique des constitutions dont dispose la Bosnie-Herzégovine.

12. La Bosnie-Herzégovine est apparue dès le départ comme un Etat fédéral composé de deux entités – la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska - auxquelles s'est rajouté, le 5 mars 1999, un district à statut spécial – le district de Brčko – qui existe « sous la souveraineté de Bosnie-Herzégovine et est soumis aux responsabilités des institutions de la Bosnie-Herzégovine et dont le territoire appartient conjointement (condominium) aux deux entités »⁹. Des sentences arbitrales, rendues conformément à une clause de l'accord de Dayton par le tribunal arbitral, ont reconstitué la municipalité et le district environnant et ont été entérinées dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine en 2009. Elles ont été qualifiées de première révision réussie. Le district de Brčko, aux dimensions assez réduites mais d'une importance stratégique indéniable, est soumis au superviseur international (chef du bureau du district) mandaté par l'ONU et dépendant du HR. Le district de Brčko dispose de son propre système institutionnel, comportant pouvoir législatif, exécutif et judiciaire.

13. Selon des sources statistiques officielles¹⁰, la Bosnie-Herzégovine a une superficie de 51.209 km² et une population estimée, selon le dernier recensement (1991) à environ 4 millions d'habitants dont 43,5 % de Bosniaques (musulmans), 31,2 % de Serbes (orthodoxes) et 17,4 % de Croates (catholiques romains). Étant donné la date éloignée du dernier recensement, il est évident que ces chiffres ne sont pas fiables.

14. Le pays n'a pas participé au cycle de recensement prévu en Europe en 2011 en raison du blocage, pendant plus de deux ans, de la Loi sur recensement de la population, des ménages et des logements au Parlement de Bosnie-Herzégovine. Parmi les points restés en suspens figurent également les désaccords sur les questions liées à l'appartenance ethnique, à la langue et à la religion posées dans le questionnaire de recensement, ainsi que le dénombrement des ressortissants de Bosnie-Herzégovine vivant à l'étranger (diaspora). La Republika Srpska, qui a réussi à adopter une loi sur le recensement valable uniquement au niveau de cette entité, a renoncé à sa mise en œuvre du fait de la pression politique interne et internationale exercée sur cette question.

15. Depuis la visite des rapporteurs en Bosnie Herzégovine, la délégation a été informée de l'adoption le 3 février 2012 de la Loi sur recensement de la population, des ménages et des logements par la Chambre des Peuples, qui prévoit l'organisation d'un prochain recensement pour avril 2013. L'adoption finale de cette loi aura peut-être lieu au cours de cette année, c'est du moins ce qu'espèrent les rapporteurs. La question du recensement est cruciale dans un pays où l'ensemble de la vie politique et institutionnelle est basé sur des compromis politiques visant à mettre un terme à la lutte armée entre des populations d'origines ethniques et religieuses différentes. La Constitution de Bosnie-Herzégovine définit trois peuples constitutifs qui sont composés de Bosniaques, de Croates et de Serbes, ainsi que des autres¹¹, dont la protection des intérêts est assurée non seulement dans le cadre de leurs territoires respectifs, mais aussi à travers la composition des organes de l'Etat et des règles régissant leur fonctionnement. Ces règles contenues dans la Constitution concernent notamment le quorum nécessaire pour les deux chambres de l'Assemblée parlementaire (Art. IV para. 1b, 2b) ; le vote par entité (une double majorité qualifiée pour toutes les prises de décision au Parlement (Art. IV, para. 3c, 3d) ; la possibilité de l'opposition de la décision de l'Assemblée parlementaire comme destructive à l'intérêt national vital (Art. IV, para. 3e), des mécanismes de dissolution (Art. IV, para. 3g). Il serait peu réaliste de s'attendre à voir démanteler ces mécanismes constitutionnels, qualifiés d'« ambigus »¹² par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en ce qui concerne le veto au nom d'intérêts vitaux qui « au lieu d'empêcher la mise en minorité des

⁹ Amendement I à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la BiH No. 25/09). Para 1.

¹⁰ Demography 2010. Thematic Bulletin. ISSN 1840-104X.

¹¹ Ce qui comprend les 17 minorités nationales reconnues, ainsi que ceux qui ne veulent pas s'identifier comme Bosniaques, Croates ou Serbes.

¹² Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine (Résolution 1855 (2012). Para 6.1

groupes ethniques par le dialogue et la recherche de compromis – ont été systématiquement utilisés de manière excessive et entravent actuellement tous les processus décisionnels »¹³.

16. Une initiative d'envergure, dite « processus de Butmir », a été lancée en octobre 2009 par la présidence suédoise de l'Union européenne et les États-Unis afin d'aider les dirigeants bosniens à s'entendre sur un accord global proposant des éléments pour la révision constitutionnelle nécessaires, sur les conditions visant principalement à renforcer l'échelon central de l'Etat en augmentant les pouvoirs du Conseil des Ministres et à exclure l'utilisation du vote par entité au Parlement pour les questions relatives à l'intégration de la Bosnie-Herzégovine dans l'UE et dans l'OTAN. A ce jour, ce processus n'a débouché sur aucun accord.

17. Il est évident que le passage d'un système politique fondé sur la représentation ethnique à un système reposant sur la représentation des citoyens nécessite du temps et l'appropriation par l'ensemble de la population de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce contexte, il est peut être plus facile de comprendre pourquoi nombre de problèmes auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée, parmi lesquels une grave crise politique, aujourd'hui encore, trouvent leur cause dans la composition ethnique et religieuse de la population.

18. Un exemple illustratif d'un système politique fondé sur la représentation ethnique qui connaît de graves lacunes dans son fonctionnement pourrait être le référendum qui avait été autorisé le 13 avril 2011 par l'Assemblée Nationale de la Republika Srpska et qui portait sur la légitimité de la Cour d'Etat et du Bureau du Procureur général de la Bosnie-Herzégovine. Cette nouvelle juridiction d'Etat commune aux deux entités, créée en 2002 afin de poursuivre les criminels de guerre localement et non plus devant le tribunal spécial pour l'ex-Yougoslavie à La Haye, ne fait pas l'unanimité. En effet, sa création résulte d'une interprétation extensive des dispositions de l'Annexe IV de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, et n'a pas été prévue explicitement par l'Accord de Dayton. Par conséquent, les autorités de la Republika Srpska ont toujours contesté sa légitimité. Ce référendum avait été planifié au mois de juin 2011. Une des conséquences possibles de ce référendum résidait dans le risque d'un vote de défiance et donc de non-reconnaissance des décisions de cette Cour sur le territoire de la Republika Srpska. Il aura fallu une visite-éclair, le 13 mai 2011, du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'Union Européenne, Catherine Ashton, pour que les autorités de la Republika Srpska renoncent à organiser ce référendum, en échange du lancement d'un dialogue structuré sur la justice entre la Bosnie-Herzégovine et l'UE. Le but de ce dialogue est d'assurer, la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de la justice ainsi que de la stratégie sur les crimes de guerre, ceci en étroite coopération avec les institutions de l'UE, le Conseil de l'Europe, des autorités de la Bosnie-Herzégovine et d'autres acteurs internationaux. Cependant, suite à la décision du Procureur international Jude Romano le 20 janvier 2012 de cesser les investigations dans l'affaire Dobrovoljacka, les autorités de la Republika Srpska ont soumis au Parlement un projet de loi sur l'abolition de la Cour d'Etat ainsi que du Bureau du Procureur général.

19. Par ailleurs, le 19 avril 2011, environ 500 Croates de tous les niveaux de la Bosnie-Herzégovine se sont réunis à Mostar et ont créé l'Assemblée nationale croate, laquelle a adopté une résolution appelant la reconnaissance d'un statut d'égalité du peuple croate avec les deux autres peuples constitutifs, et réitérant ses appels en faveur de la création d'une troisième entité, tout en plaidant pour une révision constitutionnelle exhaustive qui concernerait aussi l'organisation territoriale et administrative de la Bosnie-Herzégovine.

20. Malgré de nombreux appels de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe aux autorités de la Bosnie-Herzégovine¹⁴ et la volonté apparente affichée par toutes les forces politiques de la Bosnie-Herzégovine sur la nécessité d'une réforme constitutionnelle, les élections générales du 3 octobre 2010 en Bosnie-Herzégovine se sont déroulées dans le cadre de dispositions constitutionnelles et électorales qui avaient été considérées comme discriminatoires par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine du

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine (Recommandation 1894 (2010); Besoin urgent d'une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine (Recommandation 1914 (2010); Observation des élections générales en Bosnie-Herzégovine (3 octobre 2010). (Doc. 12432, le 11 novembre 2010). Rapporteur : M. Tiny KOX (Pays-Bas)

22 décembre 2009¹⁵. D'ailleurs, il en a résulté plusieurs échecs successifs de formation de gouvernements. Il a fallu attendre le 28 décembre 2011, soit 15 mois après les élections parlementaires, pour que les chefs des six principaux partis politiques du pays arrivent à un consensus concernant la distribution des dix postes que comporte le gouvernement central, soit un Premier Ministre, Vjekoslav Bevanda, et neuf ministres.

21. Bien que la vie quotidienne des citoyens bosniens relève plutôt du niveau des entités que de celui de la Bosnie-Herzégovine, ce long blocage a eu des conséquences internes graves : l'Etat central de Bosnie-Herzégovine demeure sans budget depuis 2010 et fonctionne grâce à des financements temporaires. Le taux de chômage s'élève à plus de 43 % de la population active et la chute des investissements directs a atteint le taux critique de 75 % depuis 2009. Au niveau international, la crédibilité de la Bosnie-Herzégovine auprès des agences internationales de notation est difficile à atteindre dans de telles conditions. Il est également impossible, en l'état actuel, de mettre en œuvre l'Accord de stabilisation et d'association avec l'UE car les conditions préalables, à savoir, l'adoption définitive d'une loi sur le recensement, sur les aides d'Etat et sur la révision constitutionnelle visant au moins à éliminer la discrimination relevée par la Cour européenne des Droits de l'homme dans l'arrêt Sejdic et Finci – ne sont toujours pas remplies. Il faudrait davantage que des déclarations d'intention de la part des dirigeants politiques, et notamment de la part du gouvernement récemment mis en place, pour permettre au pays de saisir des opportunités qui pourraient l'aider à mieux faire face à certains dysfonctionnements. Avant le 28 décembre 2011, il était question de réaffecter partiellement les 96 millions euros de l'Instrument de préadhésion de l'UE aux programmes régionaux et de ne pas verser la deuxième tranche, soit 1,2 milliard d'euros, de l'accord de confirmation conclu avec le Fonds monétaire international, faute d'entente sur la répartition de l'argent entre l'Etat, les entités et les cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. En absence d'un consensus politique, la structure constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine présente un obstacle majeur à la fonctionnalité et à l'efficacité des institutions de la Bosnie-Herzégovine à tous les niveaux, freinant la mise en œuvre des obligations internationales du pays aussi bien que son développement politique et socio-économique.

22. Dans sa Recommandation 202 (2006) sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, le Congrès avait souligné que la législation sur l'autonomie locale en Republika Srpska et dans la Fédération était compatible avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, tout en relevant, entre autres, la persistance de certaines préoccupations telles que :

- (i) l'absence de garantie constitutionnelle au niveau de l'Etat régissant clairement les liens entre les différents niveaux d'autonomie locale, alors qu'il incombait à l'Etat central de la Bosnie-Herzégovine de régir le domaine de l'autonomie locale et donc de s'acquitter de son obligation découlant de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- (ii) le caractère « extrêmement vague » des certaines dispositions de la législation des entités en matière d'autonomie locale nécessitant des précisions dans des lois d'application ;
- (iii) une dépendance importante des municipalités des ressources financières allouées et l'absence d'un cadre juridique en matière de propriété municipale ;
- (iv) une forte fragmentation du pays entraînant une complexité et inefficacité des structures administratives ; ou encore
- (v) l'absence de coopération inter municipale.

23. A cet égard, le Congrès avait recommandé :

- à l'Etat de Bosnie-Herzégovine, de légiférer, au regard de sa responsabilité internationale concernant la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, « pour introduire une garantie constitutionnelle régissant clairement les liens entre les différents niveaux d'autonomie locale » ;
- aux entités
 - (i) de mettre en œuvre leur législation en matière de démocratie locale et régionale et d'instaurer à cette fin des procédures juridiques et administratives appropriées et simplifiées » ;
 - (ii) de réformer leur structure territoriale et administrative d'une manière plus efficace ;
 - (iii) d'adopter une législation appropriée sur la redistribution des revenus dérivés de la nouvelle taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en attribuant aux collectivités locales des ressources financières propres adéquates ;

¹⁵ Arrêt Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine du 22 décembre 2009, GC, n° 27996/06, para 56, 77

- (iv) « compte tenu de l'absence actuelle de pouvoir de l'Etat de la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de l'autonomie locale, et donc de son incapacité à s'acquitter pleinement de ses obligations découlant de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale », d'incorporer, en vertu de leurs procédures internes, la Charte européenne de l'autonomie locale dans leur législation respective et définir ainsi leurs responsabilités vis-à-vis de l'Etat ;
- (v) de mettre en œuvre leur législation sur la propriété locale municipale ;
- (vi) d'encourager la coopération inter municipale ;
- à la Fédération de Bosnie-Herzégovine :
 - (i) de modifier sa Constitution afin de clarifier sa compétence à légiférer dans le domaine de l'autonomie locale ;
 - (ii) d'envisager la possibilité de transférer les pouvoirs des cantons en matière d'autonomie locale, et plus particulièrement de contrôle et de finances, à l'entité, ce qui permettrait une concentration et un exercice impartial du pouvoir au niveau de l'entité ;
- aux municipalités, d'instaurer et de maintenir une coopération étroite, au niveau individuel mais aussi entre les associations de municipalités.

24. La délégation note avec satisfaction certaines avancées au niveau local dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, notamment dans le domaine de l'éducation, des transports locaux, de la réparation des routes, ou encore dans le domaine de la coopération intercommunale (notamment en ce qui concerne la ville de Sarajevo) même si le cadre juridique n'est pas clairement défini.

25. Le cadre normatif de la Bosnie-Herzégovine et des entités s'est amélioré et contient désormais des références explicites à la Charte sur l'autonomie locale. La protection juridictionnelle de l'autonomie locale au niveau des deux entités semble en constante progression.

26. Des initiatives pan-balkaniques favorables à la réconciliation dans la région, telles que la série des réunions trilatérales entre les Présidents Serbe, Croate et les membres de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine dont la dernière a eu lieu le 3 février 2012 à Jahorina près de Sarajevo, ainsi que le sommet tripartite des dirigeants de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie et de la Turquie qui a eu lieu le 26 avril 2011, doivent également être saluées et encouragées.

27. Cela étant les rapporteurs n'ont pu que constater avec regret au cours de leurs visites que peu de développements ont suivi la Recommandation 202 (2006) sur la démocratie locale et régionale malgré les bonnes intentions affichées des autorités de la Bosnie-Herzégovine et de ses deux entités. Malheureusement, le cadre institutionnel global de la Bosnie-Herzégovine empêche toute possibilité de réforme de décentralisation dans le pays.

3. Respect des obligations et engagements

3.1. La Constitution et les développements récents

28. Les textes constitutionnels en vigueur en Bosnie-Herzégovine doivent être analysés en gardant à l'esprit le fait que les constitutions de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine étaient au départ des compromis politiques visant à mettre un terme à la lutte armée. La constitution de la Republika Srpska a été élaborée dans une situation de guerre. De ce fait, la question de l'autonomie locale n'a pas constitué une priorité dans le processus constitutionnel visant la création de l'Etat de la Bosnie-Herzégovine.

29. Par ailleurs, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (notamment l'article III) reconnaît des attributions extrêmement réduites à l'Etat et garantit une compétence générale aux entités, ce qui rend particulièrement difficile le fonctionnement de l'Etat central. Par le biais d'une interprétation et d'une application extensive de certaines dispositions de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, il s'est avéré possible d'étendre, dans une certaine mesure, les pouvoirs au niveau de l'Etat. Cette extension n'a toutefois pas encore concerné l'autonomie locale. Les avis de la Commission de Venise ont favorisé ce processus (par exemple la création d'une Cour au niveau de la Bosnie-Herzégovine ou un transfert de responsabilités à la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de la défense ou encore des impôts indirects). Il faut également reconnaître le rôle important joué par le Haut Représentant à cet égard.

30. La création du district de Brčko est un exemple intéressant à double titre : d'une part, elle constitue la preuve que l'autonomie locale peut être promue en Bosnie-Herzégovine au niveau de l'Etat central, et, d'autre part, elle représente une première révision constitutionnelle réussie. Une référence explicite à l'autonomie locale est effectuée à l'Amendement I à la Constitution de Bosnie-Herzégovine qui définit le district de Brčko comme « une unité de l'autonomie locale avec ses propres institutions, lois et règlements, et avec des compétences et un statut prescrit à caractère définitif par arbitrage international »¹⁶ et introduit parmi les compétences de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine celle de « résoudre les conflits concernant le statut et les pouvoirs du district de Brčko ».¹⁷

31. Lors de l'entretien avec les représentants de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, l'un des juges a souligné auprès des rapporteurs le fait que désormais la Constitution de l'Etat central contenait une référence directe à l'autonomie locale, mais qu'elle pourrait être considérée comme circonscrite uniquement au statut spécial du district de Brčko. Il a également précisé que le principe de l'autonomie locale ne faisait pas l'objet d'autres dispositions constitutionnelles ou légales au niveau de la Bosnie-Herzégovine, et qu'il relevait de la compétence des entités. L'autonomie locale n'est pas conçue comme une liberté fondamentale en Bosnie-Herzégovine et, de ce fait, ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle de l'Etat central. En revanche, les constitutions et législations respectives des deux entités composant l'Etat central proclament le principe de l'autonomie locale.

32. Ainsi, des articles VI.2 et VI.A.1) de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine attribue le statut d'autonomie locale aux municipalités qui « doivent exercer l'autonomie locale » et aux villes qui sont formées de « deux ou plusieurs municipalités qui ont des connexions territoriales pour satisfaire les besoins quotidiens des citoyens ». L'article VI.B.1) du même texte prévoit expressément le statut d'autonomie locale pour la ville de Sarajevo dans le canton de Sarajevo. Le deuxième alinéa du même article attribue à la ville de Sarajevo le statut de ville capitale mais sans attribution de compétences spécifiques. La Fédération de Bosnie-Herzégovine a adopté en 2006 la Loi sur les principes de l'autonomie locale (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, no. 49/06 et 51/09) mais n'a pas soumis d'amendements à la Constitution qui permettraient la mise en œuvre de réformes d'autonomie locale qui assureraient sa conformité à la Charte européenne de l'autonomie locale.

33. La Republika Srpska a adopté en 2009 le paquet d'amendements constitutionnels, qui avaient fait l'objet d'un examen par la Commission de Venise¹⁸, afin notamment de l'aligner davantage sur les principes de la Charte. Néanmoins ces révisions ne sont pas encore entrées en vigueur. Dès son article 5, la Constitution de la Republika Srpska proclame que l'entité se fonde sur le principe de l'autonomie locale, et l'article 66 en fait une des limites pour l'exercice du pouvoir de la république. Selon l'article 102, l'administration locale fait l'objet d'une réglementation par la loi.

34. La Commission de Venise a conclu¹⁹ que les constitutions des entités étaient compatibles avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, bien que des progrès restent encore à faire, notamment en ce qui concerne le transfert effectif de compétences sectorielles et de ressources financières aux municipalités des deux entités qui composent l'Etat central.

35. Suite à l'arbitrage international et à la révision de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, le statut du district Brčko a été adopté en tant que loi fondamentale locale. Ce texte confère au district de Brčko toutes les compétences et institutions spécifiques que l'on pourrait concevoir pour un Etat. Dans son premier article, il énumère les principes fondamentaux qui sont à la base du district, et précise que Brčko « est la seule unité d'autonomie locale qui existe sous la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine », et que ses compétences d'autonomie locale « sont dérivées de la délégation qui a été faite par chacune des entités en faveur de l'*općina* préexistante à la guerre ». De surcroît, ce premier article du statut du district de Brčko dispose qu'il n'est pas susceptible d'amendement.

¹⁶ Amendement I à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la BiH No. 25/09). Para 1.

¹⁷ Ibid., para 2

¹⁸ Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la Republika Srpska (Doc. CDL-AD(2008)016) (en anglais)

¹⁹ Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la Republika Srpska (Doc. CDL-AD(2008)016) (en anglais)

Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Doc. CDL-AD(2004)014)

Avis sur les nouveaux amendements à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine en matière des pouvoirs locaux (Doc. CDL-AD(2004)032)

36. Il est évident qu'un fonctionnement efficace de l'autonomie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine nécessiterait une vaste réforme constitutionnelle au niveau de l'Etat afin de définir les principes fondamentaux de l'autonomie locale que les entités pourraient ensuite mettre en œuvre.

3.2. Autonomie locale : La Charte européenne de l'autonomie locale

37. L'Etat fédéral de Bosnie-Herzégovine est donc composé de : (i) la Fédération de Bosnie-Herzégovine, (ii) de la Republika Srpska, (iii) du district de Brčko qui conformément à l'Article VI(4) de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine « existe sous la souveraineté de Bosnie-Herzégovine et est soumis aux responsabilités des institutions de la Bosnie-Herzégovine comme ces responsabilités proviennent de cette Constitution, dont le territoire appartient conjointement (condominium) aux deux entités »²⁰.

L'autonomie locale s'exerce différemment dans les deux entités composantes de l'Etat central, alors qu'elle est à la base même du district qui relève directement de l'Etat central.



38. L'évolution historique qu'a connue la Bosnie-Herzégovine en a fait une fédération extrêmement fragmentée. L'architecture complexe fait de la Bosnie-Herzégovine l'un des pays européens disposant du plus important « mille-feuille institutionnel » avec, pour la densité institutionnelle, 14 gouvernements, près de 180 ministres pour moins de 4 millions d'habitants. Il n'existe aucune convergence sur les échelons administratifs qui pourraient être institués entre l'État et la municipalité. Afin de faciliter et superviser la standardisation du processus de décentralisation au sein de l'Etat central, une Commission sur la Décentralisation a été créée en 2008, mais aucun progrès n'a été fait dans ce domaine.

39. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il existe un niveau local (municipalités – « *općina* » et villes – « *grad* ») et un niveau cantonal (« *kanton* ») de l'administration publique ; certaines municipalités peuvent être composées de communes (« *mjesna zajednica* »). Les compétences décisionnelles sur l'autonomie locale relèvent aussi bien de l'entité que des cantons. La Loi sur les principes de l'autonomie locale adoptée en 2006 par la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Gazette

²⁰ Amendement I à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la BiH No. 25/09). Para 1.

officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, no. 49/06 et 51/09) définit l'autonomie locale comme « le droit et la capacité des unités d'autonomie locales, dans le cadre de limites légales, de régler et de gérer certaines activités publiques conformément à leurs responsabilités inhérentes et dans l'intérêt de la population locale »²¹.

40. Une expertise interne de cette loi par le Conseil de l'Europe²² a fait valoir trois aspects pouvant s'avérer critiques dans sa mise en œuvre : l'absence de délimitation claire entre les compétences de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et des cantons, le besoin des collectivités locales de voir leur autonomie effectivement garantie afin de pouvoir exercer les attributions qui leur sont propres, et la fragilité des mécanismes prévus pour la coopération entre les autorités locales. Il a été indiqué aux rapporteurs au cours de leur visite qu'en réalité, le vrai niveau où s'exerce l'autonomie locale est la municipalité, alors que les villes ne seraient qu'un « simulacre d'autonomie locale » dans un contexte général où la multiplicité des niveaux de l'administration locale peut poser de nombreux problèmes d'efficacité.

41. La Loi sur les principes d'autonomie locale dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, no. 49/06 et 51/09) énumère les compétences des unités d'autonomie locale. Elle englobe des compétences qui sont, conformément à la Constitution, définies comme des compétences uniques du canton, ou comme des compétences communes des cantons et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Il reste alors à deviner quelles sont leurs responsabilités respectives, et d'interpréter le sens de la législation. En outre, l'absence d'harmonisation de la législation fédérale pertinente avec la loi sur les principes d'autonomie locale, provoque des incohérences constatées dans des lois cantonales.

42. La vice-présidente de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a souligné que les maires et les associations des maires étaient très actifs pour défendre leurs droits et invoquent assez souvent la Charte européenne de l'autonomie locale, qui est d'application directe en Fédération de Bosnie-Herzégovine. Les affaires traitées par la Cour constitutionnelle ont visé notamment l'obligation du législateur de consulter les autorités locales avant la prise de décisions, et la nécessaire correspondance qui doit exister entre les nouvelles compétences attribuées aux autorités locales et les ressources mises à leur disposition. Si la Charte reste un instrument de référence important en Fédération de Bosnie-Herzégovine, un problème persiste : les cantons n'ont toujours pas adopté de lois sur l'autonomie locale, ce qui rend singulièrement difficile leur protection juridique effective en absence de cadre juridique qui précise la répartition de compétences entre les différents niveaux de l'administration locale.

43. En République Srpska, il n'y a pas de niveau intermédiaire entre l'entité et le niveau local ; ce dernier est toutefois composé de municipalités (« *општина* » ou « *орџина* ») et de deux villes (« *град* » ou « *grad* ») – Banja Luka et Sarajevo-Est. Certaines municipalités sont composées de communes (« *мјесна заједница* » ou « *mjesna zajednica* »). La simplicité de l'organisation territoriale de cette entité est un avantage, mais l'on observe toutefois une tendance favorable vers l'Etat unitaire, et réticente envers une décentralisation poussée. Néanmoins, la Republika Srpska est une entité unitaire, dont la Constitution fait de l'autonomie locale la pierre angulaire de l'organisation territoriale et de l'administration publique locale (article 5). La réglementation de son régime juridique appartient au législateur (article 102). Les bénéficiaires du statut d'autonomie locale sont les municipalités, alors que les zones urbaines plus importantes, qui peuvent réunir plusieurs municipalités, sont susceptibles d'être déclarées villes. L'accomplissement des tâches de l'administration locale peut être confié à la ville par la loi (art. 102). Cela risque de soulever quelques difficultés relatives à la délimitation des compétences entre la ville et les municipalités qui la composent, bien que ces aspects n'aient pas fait l'objet de plaintes explicites de la part des interlocuteurs rencontrés en Republika Srpska.

44. Bien que la Republika Srpska a adopté la première Loi sur l'organisation territoriale et l'autonomie locale en 1994 (Gazette officielle de la Republika Srpska, n° 11/94) et ensuite la Loi sur l'autonomie locale en 2004 (Gazette officielle de la Republika Srpska, n° 101/04) , tous les représentants des autorités publiques rencontrés s'accordent à affirmer que la décentralisation n'a véritablement

²¹ Loi sur les principes de l'autonomie locale en Fédération de Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, n° 49/06). Art. 2

²² Rapport d'évaluation sur la loi sur les principes d'autonomie locale 2006. Fédération de Bosnie-Herzégovine (Doc. PCRED/DGI/EXP(2007))

commencé que plus tard, avec l'adoption en 2009 de la Loi sur l'organisation territoriale (Gazette officielle de la Republika Srpska, n° 69/09). La Republika Srpska a adopté en juin 2009 la Stratégie pour le développement de l'autonomie locale pour une période 2009-2015 dont le but est de réduire les disparités territoriales, démographiques et économiques entre les municipalités et d'accorder aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences. Le Ministère de l'Administration et de l'autonomie locale a été mis en place en janvier 2010.

45. La Loi sur l'autonomie locale adoptée en 2004 par la Republika Srpska (Gazette officielle de la Republika Srpska, n° 101/04) a également fait l'objet d'une expertise au sein du Conseil de l'Europe, qui a conclu que certaines dispositions pourraient se trouver en conflit avec la Charte, notamment celles concernant la dissolution des conseils locaux sans possibilité pour ces derniers de contester en justice une telle décision prise par les autorités de la Republika Srpska. Par ailleurs, tout comme dans l'ensemble des Etats issus de l'ex-Yougoslavie, la question de la propriété municipale n'est pas encore résolue, ce qui pose problème en ce qui concerne les ressources disponibles pour les autorités locales, bien qu'elle soit fixée comme un des objectifs de la Stratégie pour le développement de l'autonomie locale.

46. La Cour constitutionnelle de la Republika Srpska a fait savoir que l'autonomie locale a toujours été un moyen souvent invoqué par les requérants, du fait qu'elle est définie comme un droit fondamental que les citoyens peuvent utilement opposer à l'entité et parce que l'article 120 de la constitution de la Republika Srpska prévoit la possibilité d'une *actio popularis* sur cette base. En effet, la plupart des actions en justice concernant l'autonomie locale en Republika Srpska traitent de la délimitation des compétences propres des municipalités et la manière dont les ressources leur sont assignées par l'entité. Avec un processus de décentralisation qui s'accélère, la Cour constitutionnelle s'attend à ce que cette partie de son contentieux s'accroisse également.

47. Le district de Brčko est en soi une unité d'autonomie locale. Son statut *de jure* et *de facto* ne semble pas menacé : tant sur le plan juridique qu'en pratique, l'autonomie locale, qui résulte pour ce district de l'arbitrage international, est fermement assurée et correctement appliquée par les autorités locales qui sont celles propres à un Etat avec l'appui du OHR. Certains s'interrogent sur le point de savoir si le district de Brčko pourrait devenir une sorte de test pour une future organisation territoriale différente, fondée sur l'autonomie locale et non plus sur une répartition entre trois peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, le district de Brčko est stratégiquement placé de telle manière qu'il sépare en deux le territoire de la Republika Srpska et facilite l'accès de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à ses minuscules poches de territoire situés entre la Republika Srpska, la Croatie et la Serbie. Dans son communiqué du 12 décembre 2011²³, le Conseil d'application de la paix (PIC) a annoncé que l'éventualité d'arrêter la supervision de Brčko sera à l'ordre du jour de la prochaine réunion, dans six mois. En tous cas, le fonctionnement du Tribunal d'Arbitrage et l'indépendance formelle du district ne devraient pas être remis en cause.

48. Malgré des recommandations insistantes de la part des toutes les instances du Conseil de l'Europe, aucune référence expresse à la Charte européenne de l'autonomie locale n'est faite ni dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, ni dans les constitutions de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ou de la Republika Srpska. Les juges des cours constitutionnelles rencontrées (aussi bien au niveau de l'Etat central qu'au niveau de deux entités) ont tous précisé que la Charte restait un instrument de référence dans leur travail quotidien, mais à titre d'obligation internationale assumée par la Bosnie-Herzégovine et non pas en tant qu'instrument juridique reçu en droit interne.

49. L'organisation territoriale de la Bosnie-Herzégovine est également un problème urgent. La Commission de Venise²⁴ estime que toute solution impliquant la suppression des deux entités semble peu réaliste dans une perspective à moyen terme, mais une solution réaliste - et conforme aux tendances européennes générales - serait de concentrer les compétences législatives au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine au détriment des cantons, et, en même temps, de renforcer l'autonomie locale en Republika Srpska. La suppression pure et simple des cantons serait une solution encore meilleure, mais elle pourrait ne pas être politiquement envisageable pour le moment.

²³ http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=46664

²⁴ Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut représentant adopté par la Commission de Venise lors de sa 62e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005) Doc. CDL-AD(2005)004. Para 48-62.

50. Un autre problème important qui perdure est celui de la ville-capitale. Conformément à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine (article I, para. 5), la ville de Sarajevo est la capitale de la Bosnie-Herzégovine. La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (article I, para. 4) définit également la ville de Sarajevo comme la capitale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine dont le territoire et les compétences sont régis par la Constitution du Canton de Sarajevo (amendement XXVI, article VI, para. B). Dans ce contexte et à la lumière de la recommandation du Congrès sur le statut des villes capitales²⁵, les rapporteurs estiment nécessaire d'encadrer légalement le statut de la ville capitale de Sarajevo, ses limites territoriales, ses compétences de base en tant qu'unité d'autonomie locale, ainsi que ses compétences spécifiques en tant que ville capitale de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. L'élaboration d'amendements adéquats à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et à la Constitution du Canton de Sarajevo s'avèrerait également nécessaire.

51. Pendant la guerre, la ville de Sarajevo a été divisé en deux villes bien distinctes : Sarajevo qui remplit les fonctions de « double » capitale pour l'Etat central et pour la Fédération de Bosnie-Herzégovine, et Sarajevo-Est (« *Источно Сарајево* »), qui *de jure* est la capitale de la Republika Srpska. Toutefois, le rôle de capitale de la Republika Srpska est rempli *de facto* par Banja Luka. Actuellement le statut et les compétences spécifiques de Banja Luka en tant que ville capitale font l'objet d'amendements constitutionnels en cours d'adoption.

52. Les différents interlocuteurs rencontrés ont eu des positions distinctes sur le statut de la ville capitale. Au niveau de la Bosnie-Herzégovine le statut de la ville capitale ne semble pas être perçu comme un problème et il est relégué au niveau de l'entité Fédération de Bosnie-Herzégovine. Les interlocuteurs du niveau de l'Etat semblent habitués en pratique à considérer Sarajevo en tant que capitale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et Banja Luka en tant que capitale de la Republika Srpska, même si cette dernière ne possède pas ce statut.

53. La délégation note avec satisfaction qu'entre les maires et conseils municipaux des deux Sarajevo, il semble y avoir de bonnes bases pour une coopération meilleure. La réunion avec les représentants de la mairie de Sarajevo s'est tenue en présence d'une délégation de la mairie de Sarajevo-Est, les deux délégations déclarant qu'au-delà des clivages ethniques et politiques, les besoins des habitants et la nécessité de fournir des services publics locaux pouvant être des facteurs de rassemblement. Bien que les deux refusent pour l'instant l'idée d'une réunification, du fait aussi de l'appartenance à deux entités distinctes, les maires respectifs ont souligné leur volonté de coopération et de coordination. Parmi les projets communs développés par les deux villes de Sarajevo figurent la préparation des jeux olympiques pour les jeunes de 2014, un téléphérique commun, la remise en fonction du tramway qui autrefois desservait toute la grande ville, la construction d'une prison d'Etat central sur le territoire de Sarajevo-Est mais qui desservirait les deux entités, coopération policière, etc. Un autre élément commun consiste dans la manière d'élire le maire : dans les deux Sarajevo, les maires sont élus par les conseils municipaux, les candidats à l'élection ne pouvant être l'un des membres de ces conseils.

54. En ce qui concerne les compétences et malgré le principe de subsidiarité, le Premier ministre et la présidente de l'Assemblée du canton de Sarajevo (composé des quatre municipalités de la ville de Sarajevo et de cinq autres) ont déclaré de concert que, mise à part la planification urbaine, toutes les autres compétences de la ville sont en fait exercées par le canton car les municipalités de la ville sont trop petites et ne disposent pas du poids nécessaire.

55. Le maire de Sarajevo-Est a déclaré que les six municipalités qui composent la ville lui ont transféré les compétences concernant les affaires communales, les transports, le tourisme, l'inspection, la lutte contre les incendies et la coordination intercommunale et qu'en Republika Srpska la subsidiarité était respectée, bien que les ressources pour accomplir toutes ses missions faisaient parfois défaut.

56. Au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les autorités cantonales et municipales estiment que la capitale Sarajevo a perdu sa véritable autonomie locale depuis la création de la Bosnie-Herzégovine. Jusqu'en 1992 elle était ville-capitale à régime juridique spécial, mais après les

²⁵ Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales

accords de paix, le canton de Sarajevo a repris les fonctions de la ville, ainsi que ses ressources. A titre d'exemple, le nettoyage des rues est de la compétence du canton, mais la ville peut aussi s'immiscer dans cette compétence sur la base de ressources propres. Souvent, les habitants sont obligés d'assurer eux-mêmes ces services, car les escarmouches entre le canton et la ville finissent par laisser les rues non-nettoyées. De même, le transport local et le tourisme sont du ressort du canton et non pas de la ville.

57. La ville de Sarajevo dispose de deux recettes des municipalités qui la composent : la taxe sur le transfert des immeubles et les taxes communales. Ensemble elles assurent 5 millions de marks convertibles bosniens. L'ordre de grandeur des budgets locaux est édifiant : alors que le canton a environ 715 millions de marks convertibles bosniens, la ville de Sarajevo dispose de 21 millions de marks convertibles bosniens (dont 5 millions représentent la péréquation de la part du canton), et les municipalités composantes ont en moyenne 21 millions de marks convertibles bosniens (entre 19 pour la plus petite et 34 pour la plus grande). Une péréquation est effectuée par le canton envers la ville sans que le maire de Sarajevo puisse la contester.

58. La Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine déclare accorder un régime spécial à la ville de Sarajevo du fait qu'elle est la seule ville explicitement mentionnée dans la Constitution et dotée d'autonomie locale (article VI.B.1). Elle a décidé²⁶ que les articles 2, 3, 4 et 5 de la Loi sur la propriété du Canton de Sarajevo (Gazette officielle du Canton de Sarajevo, n° 6/97) violent le droit de la ville de Sarajevo d'exercer son autonomie locale qui ressort de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la Constitution du canton de Sarajevo et de la Charte. La loi cantonale en vigueur autorise au Canton de Sarajevo de reprendre le droit de la propriété mobile et immobilière entière de la ville de Sarajevo placé sur le territoire du Canton, agissant comme le successeur légal de l'ancienne ville de Sarajevo. Mais d'après la Loi sur les principes d'autonomie locale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, n° 49/06), qui définit la ville de Sarajevo en tant qu'unité d'autonomie locale (art. 60), la propriété utilisée par la ville de Sarajevo doit être gérée par la ville et mise à sa disposition (art. 6, art. 33).

59. Une autre décision était attendue à la date de la première visite sur les compétences propres de la ville capitale. La Loi sur les principes de l'autonomie locale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, n° 49/06) précise que l'éducation primaire et celle secondaire sont du ressort de la ville (art. 8), mais le canton a adopté des lois contraires. Lors de la deuxième visite en novembre 2011, les autorités cantonales de Sarajevo ont fait savoir que les aspects concernant l'éducation faisaient partie des compétences partagées entre le canton, la ville et les municipalités, ce que la décision de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine avait également affirmé antérieurement²⁷. Il est à noter comme point positif que la Loi sur l'enseignement primaire du canton de Sarajevo (Gazette officielle du Canton de Sarajevo, n°10/04) a été amendée en novembre 2011²⁸ pour assurer la présence des représentants du canton, de la ville et des parents dans les comités directeurs des écoles.

60. Le maire de Sarajevo estime que les constats faits lors de la visite de suivi de 2006 restent valables encore aujourd'hui :

- (i) Sarajevo est la capitale de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine seulement ;
- (ii) la ville est composée de quatre municipalités urbaines, auxquelles d'autres ont été adjointes sans lui appartenir véritablement ;
- (iii) la répartition des compétences entre canton, ville et municipalités n'est pas claire. Le maire a ajouté que le canton de Sarajevo était parmi les derniers à ne pas avoir adopté une loi sur l'autonomie locale et une loi sur les finances locales, bien que la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine l'oblige à le faire. De surcroît, dans la pratique, les compétences statutaires, adoptées par le Conseil municipal de Sarajevo, ne sont pas, selon lui, respectées par le canton.

²⁶ Décision U-18/09 de 26.01.2010 (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, n° 12/10 et 16/11)

²⁷ Décision U-21/09 de 27.09.2010 (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, n° 85/10)

²⁸ Loi sur l'amendement à la loi sur l'enseignement primaire (Gazette officielle du Canton de Sarajevo, n° 31/11)

61. Au niveau de la Republika Srpska, le problème de la ville-capitale est ressenti d'une manière accrue. Les autorités publiques tout comme la société civile estiment que la vraie capitale de la Republika Srpska est Banja Luka. Les membres du Parlement et du Gouvernement de la Republika Srpska, tout comme le maire de Banja Luka et les représentants des associations des autorités locales ont, chacun à leur manière, souligné le fait que Banja Luka ait connu avant 1992 un développement inattendu pour une petite ville de province, et que désormais elle peut tout à fait remplir les fonctions propres à une ville capitale. La Republika Srpska se dit prête à tout moment à entamer une révision constitutionnelle afin d'entériner cette réalité en tant que norme juridique. A l'heure actuelle, un projet de loi est discuté qui vise à amender la Constitution de la Republika Srpska et à attribuer à Banja Luka le statut de capitale de la Republika Srpska. Ce projet est toutefois bloqué en raison de fortes objections des représentants bosniaques au sein du Parlement de la Republika Srpska qui exigent l'octroi de sièges aux représentants bosniaques dans les assemblées municipales et conseils de ville.

62. En conclusion, bien que formellement consacrée dans un dispositif juridique qui inclut désormais même la Constitution de l'Etat central, dans la pratique, l'autonomie locale n'en est qu'à ses premiers pas en Bosnie-Herzégovine, mais d'une manière différente au niveau de chaque entité composante et du district de Brčko. En soi, cette diversité - qui est due à la situation particulière du pays - pourrait être interprétée comme un essai permanent de la part d'un nouvel Etat récemment devenu membre du Conseil de l'Europe, pour rendre ses pratiques institutionnelles conformes aux standards européens en matière d'autonomie locale et de démocratie régionale. Tous les interlocuteurs rencontrés par la délégation ont souligné leur impuissance face au blocage généralisé installé pendant une longue période à tous les niveaux décisionnels, qui empêchait non seulement un travail législatif cohérent et prévisible, mais aussi la prestation des services publics les plus élémentaires pour les citoyens.

3.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.

3.3.1. Articles 2 et 3

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

63. Articles 2 et 3 – le principe de l'autonomie locale semble ne pas être pris en compte au niveau de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, bien que mention y soit faite formellement en ce qui concerne le district de Brčko. En revanche, au niveau des constitutions des entités, le principe de l'autonomie locale est affirmé, en référence aux lois sur l'autonomie locale. Si en Republika Srpska la situation est plus simple du fait de l'organisation d'un Etat unitaire, en Fédération de Bosnie-Herzégovine la multitude des niveaux décisionnels rend difficile toute évaluation, mis à part le constat général que la législation sur l'autonomie locale est loin d'être harmonisée et/ou mise en œuvre.

64. Le concept même de l'autonomie locale est exprimé dans le premier paragraphe de l'article 3 de la Charte, qui peut être résumé par le fait que les autorités locales devraient avoir la possibilité, juridiquement garantie, de décider (« de régler et de gérer ») sur une partie importante des affaires les concernant. Mise à part le district de Brčko, qui jouit de cette possibilité grâce à un contexte politique et à des pressions internationales, il faut souligner que pour les autorités locales des deux entités, la situation est différente. En Republika Srpska, l'autonomie locale a commencé à se mettre en place véritablement avec la loi adoptée en 2007, et depuis la situation semble en constante amélioration, avec toutefois des difficultés dues à la situation économique de l'entité et de l'Etat central. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, la situation est plus complexe du fait de l'existence d'une pléthore

de niveaux décisionnels, et la répartition des compétences entre niveaux local et cantonal n'est pas claire. En effet, les évaluations et tous les rapports s'accordent à souligner les effets néfastes du rôle que peuvent jouer parfois les cantons en Fédération de Bosnie-Herzégovine, notamment pour l'autonomie locale. A ce jour, il semble qu'aucune initiative crédible n'ait été initiée en vue de régler ce problème.

65. Le deuxième paragraphe de l'article 3 exige que l'autonomie locale soit exercée par des autorités représentatives élues dans le cadre de processus démocratiques, ou par le biais d'instruments de démocratie directe. Les élections locales organisées en Bosnie-Herzégovine depuis la dernière recommandation ont été jugées conformes avec ces critères par tous les observateurs. Toutefois, le problème concernant la discrimination des « autres », ancré dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et souligné aussi bien par la Cour constitutionnelle bosnienne que par la Cour européenne des droits de l'homme, grève d'une manière particulière la démocratie en général, et locale et régionale en particulier.

66. Dans ce contexte, la situation de la ville de Mostar a mérité en 2010 un examen particulier de la Commission de Venise²⁹. Selon le statut de la ville de Mostar approuvé par le Haut Représentant en 2004, le Conseil municipal de Mostar est composé de 35 membres dont 17 sont élus par le collège électoral de la circonscription municipale qui couvre l'ensemble du territoire de la ville et 18 sont élus au niveau de six circonscriptions électorales municipales correspondant aux six arrondissements de la ville. Ces arrondissements correspondent aux circonscriptions électorales pour les élections municipales. D'après l'article 38 du statut de la ville de Mostar, il existe dans chaque arrondissement un comité d'un conseil municipal qui comprend les trois conseillers municipaux élus dans l'arrondissement en question même si les arrondissements ont un nombre d'habitants différent. Mais la zone centrale de Mostar n'a pas été transformée en arrondissement et ne dispose pas d'un comité de conseil municipal. Cela a plusieurs conséquences. Les droits électoraux des habitants de la zone centrale se limitent à l'élection des 17 conseillers. Le conseil municipal, qui a des compétences directes substantielles par rapport à la zone centrale, n'est pas élu de la même manière par tous les habitants. De plus, le maire de Mostar est élu par la voie indirecte par et parmi les conseillers municipaux. En novembre 2010, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a proclamé le statut de la ville de Mostar inconstitutionnel en exigeant sa révision, ainsi que celle de la loi électorale, dans un délai de six mois. Cette décision n'a à ce jour pas été exécutée en raison de l'absence de compromis entre des représentants bosniaques et croates au sein du Conseil municipal de Mostar.

3.3.2. Article 4

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

67. En ce qui concerne l'article 4 relatif à la portée de l'autonomie locale, l'on peut constater des évolutions mixtes depuis la dernière recommandation. En effet, si, d'un côté, le cadre réglementaire concernant la subsidiarité et les consultations semble mieux rédigé dans les entités comme c'est le

²⁹ Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine sur certaines dispositions de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine, de la constitution de la fédération de la Bosnie-Herzégovine et du statut de la ville de Mostar - adopté par la Commission de Venise lors de sa 84e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010) (Doc. CDL-AD(2010)032)

cas dans certains cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (sans toutefois de grandes avancées au niveau de l'Etat central), les rapporteurs relèvent toutefois qu'en pratique, la répartition des compétences reste très vague.

68. En effet, nombre des interlocuteurs rencontrés en Fédération de Bosnie-Herzégovine ont indiqué qu'il y avait une tendance des cantons à adopter des réglementations concernant l'autonomie locale, ce qui les oblige au moins à préciser le cadre juridique dans lequel cette autonomie devrait être exercée par les autorités des villes et des municipalités. En pratique, la mise en œuvre de ce cadre réglementaire n'est pas réellement appliquée. La question d'une répartition plus claire des compétences entre la Fédération de Bosnie-Herzégovine et les cantons paraît désormais acquise dans son principe, ce qui ne peut être que favorable au développement de l'autonomie locale.

69. En Republika Srpska, les dernières modifications de la Loi sur l'autonomie locale (Gazette officielle de la Republika Srpska, n° 101/04) ont été jugées par l'Assemblée Parlementaire³⁰ comme globalement positives, même si certaines préoccupations subsistent, notamment du fait que le droit à l'autonomie locale aurait pu être remplacé par une disposition concernant plutôt « les relations entre la Republika Srpska et les autorités de l'autonomie locale », ce qui signifierait une diminution de la protection juridique de l'autonomie locale.

70. Le cadre normatif de l'autonomie locale mériterait encore l'attention des autorités afin d'être précisé sur plusieurs points, notamment en Fédération de Bosnie-Herzégovine où la Loi sur les principes de l'autonomie locale (Gazette officielle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, n° 49/06) semble ne pas assurer une répartition suffisamment claire entre les attributions des unités de base de l'autonomie locale et les cantons, et où la capacité réelle des collectivités locales à exercer toutes leurs compétences est en permanence menacée par les multiples niveaux supérieurs d'administration. Malgré le fait que l'article 8 de la loi précitée fasse application dans son libellé du principe de la subsidiarité³¹, la seconde phrase du même article laisse la porte ouverte à des exceptions³². Outre la (trop) longue³³ liste des attributions que la loi pertinente en Fédération de

³⁰ Rapport d'évaluation sur la loi sur les amendements à la loi sur autonomie locale de la Republika Srpska (Doc. PCRED/DGI/EXP(2007)25)

³¹ La première phrase du premier alinéa de l'article 8 prévoit : « Une unité d'autonomie locale dispose de compétences propres définies par la Constitution et la loi ; elle a le droit de traiter de toutes les questions d'intérêt local qui ne sont pas exclues de ses compétences ni adjointes aux compétences d'une autre autorité en vertu de la Constitution ou de la loi. »

³² La seconde phrase du premier alinéa de l'article 8 prévoit : « Elle dispose d'un pouvoir de décision indépendante sur les questions qui relèvent de ses compétences, lesquelles ne peuvent être limitées ou retirées par les autorités fédérales ou cantonales, sauf dans les cas et dans les limites définis par la Constitution et la loi. »

³³ En effet, dans sa traduction non-officielle en langue anglaise, l'article 8 de la loi sur les principes de l'autonomie locale énumère « Les compétences des unités d'autonomie locale incluent spécifiquement :

- la garantie et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément à la Constitution ;
- l'adoption du budget des unités d'autonomie locale ;
- l'adoption de programmes et de plans pour le développement de l'unité d'autonomie locale et la garantie des conditions nécessaires à sa croissance économique et à la création d'emplois ;
- la conception et la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ;
- l'adoption et la mise en œuvre de plans régionaux et urbains, notamment pour l'occupation des sols ;
- la conception et la mise en œuvre d'une politique du logement et l'adoption de programmes pour la création de logements et d'autres types de développement immobilier ;
- la conception d'une politique et la définition du niveau de remboursement pour l'utilisation des biens publics ;
- la conception et la mise en œuvre d'une politique pour le contrôle, la gestion et l'utilisation des terrains constructibles ;
- la conception d'une politique pour le contrôle et la gestion des biens de l'unité d'autonomie locale ;
- la conception d'une politique pour la gestion des ressources naturelles de l'unité d'autonomie locale et la répartition des redevances versées pour leur utilisation ;
- la gestion, le financement et l'amélioration des opérations et des équipements des services publics locaux suivants :
 - l'approvisionnement en eau et l'évacuation et le traitement des eaux usées ;
 - la collecte et l'élimination des déchets ;
 - la salubrité publique ;
 - les cimetières municipaux ;
 - les routes et ponts locaux ;
 - l'éclairage public ;
 - les parkings publics ;
 - les parcs ;
 - l'organisation et l'amélioration des transports publics locaux ;
- la conception d'une politique d'enseignement préscolaire, l'amélioration du réseau des établissements préscolaires et la gestion et le financement des établissements publics d'enseignement préscolaire ;
- la création, la gestion, le financement et l'amélioration des établissements d'enseignement primaire ;

Bosnie-Herzégovine prévoit en faveur des unités de l'autonomie locale, l'on ne peut que constater que très peu sont réellement exercées par les communes, municipalités, ou villes (exemples de Mostar ou Sarajevo).

71. En réalité, il semble que la situation en Bosnie-Herzégovine soit telle que les collectivités locales ne jouissent pas de « toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité » (article 4, para. 2). Ainsi, même dans le cas où le cadre normatif est explicite, les décisions ne peuvent pas être prises par les « autorités les plus proches des citoyens » (comme en dispose l'article 4, para. 3) car d'autres niveaux décisionnels (notamment les cantons) s'y interposent. La situation est d'autant plus incertaine en l'absence d'un véritable cadre juridique. A titre d'exemple, le canton de Sarajevo n'a toujours pas adopté une loi portant sur l'autonomie locale, bien qu'il soit obligé par la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et qu'une décision de la cour constitutionnelle de cette entité ait confirmé cette obligation.

72. Dans ces conditions, les réunions de la délégation avec les autorités locales de Sarajevo, Banja Luka et Mostar ont mis en exergue qu'en Bosnie-Herzégovine, les compétences confiées aux collectivités locales sont - souvent - loin d'être pleines et entières comme l'exige l'article 4 para. 4), ce qui constitue un manquement grave à la Charte. En réalité, les compétences des autorités locales en Bosnie-Herzégovine sont souvent mises en cause ou limitées soit par les deux entités, soit, dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, par les cantons. En effet, cette information a été confirmée aux rapporteurs par les représentants des cours constitutionnelles des deux entités, lesquelles ont souligné que si les autorités locales savaient utiliser les moyens de protection juridique de leur autonomie, la mise en œuvre de certaines décisions, notamment en Fédération de Bosnie-Herzégovine et surtout par rapport au canton de Sarajevo, était beaucoup plus aléatoire.

73. Lors de la réunion avec les autorités cantonales de Sarajevo, la délégation du Congrès a appris que, malgré les dispositions détaillées de la loi, les compétences propres de la ville de Sarajevo qui relèvent des affaires communales, telles que la planification urbaine, l'éducation, la santé, les finances locales et le développement du milieu des affaires, et mis à part la planification urbaine, le transfert réel des autres compétences reste toujours un problème en pratique, et ce en dépit des décisions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. L'ampleur des problèmes à résoudre, notamment sur le plan financier, dépasse largement les possibilités de petites municipalités dont le canton est composé. En guise d'exemple : la situation de l'approvisionnement en eau de Sarajevo avec des sources qui se trouvent sur le territoire du Sarajevo-Est mais qui doivent desservir les deux Sarajevo, ou encore la situation de l'approvisionnement en gaz.

74. Lors des réunions de la délégation avec des autorités cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il a été mentionné que l'avis des ministères cantonaux compétents n'est pas toujours

-
- la création, la gestion, le financement et l'amélioration d'établissements et la construction d'équipements pour répondre aux besoins des citoyens dans les domaines sportif et culturel ;
 - l'évaluation des activités des institutions et de la qualité des services dans les domaines de la santé, de la protection sociale, de l'éducation, de la culture et du sport ; l'affectation des financements nécessaires pour améliorer leurs activités et la qualité de leurs services selon les besoins des citoyens et les moyens de l'unité d'autonomie locale ;
 - la conduite d'études sur la paix et l'ordre publics et le niveau de sécurité des personnes et des biens ; la formulation de recommandations aux autorités compétentes ;
 - l'organisation, la mise en œuvre et la responsabilité des mesures de protection et de secours pour les personnes et les biens contre les événements météorologiques et les catastrophes naturelles ;
 - la conception et la conduite d'inspections concernant la conformité avec les réglementations relevant de la compétence des unités d'autonomie locale ;
 - l'adoption de réglementations sur les taxes, les remboursements, les contributions et les redevances relevant de la compétence des unités d'autonomie locale ;
 - la tenue de référendums sur le territoire d'une unité d'autonomie locale ;
 - l'émission d'obligations par les unités d'autonomie locale et leur prise de décisions en matière d'endettement ;
 - la conduite d'activités destinées à garantir de bonnes conditions de salubrité et de santé publiques ;
 - la garantie de bonnes conditions d'activité pour les stations de radio et chaînes de télévision locales conformément à la loi ;
 - la garantie et la conservation des registres d'état civil et des registres électoraux ;
 - les activités ayant trait aux registres fonciers et cadastraux et aux registres des biens immobiliers ;
 - l'organisation d'une gouvernance locale efficace répondant aux besoins locaux ;
 - l'organisation de l'autonomie locale ;
 - la protection des animaux. »

respecté et que les lois relevant de responsabilités communes sont souvent adoptées d'une façon qui exclut les institutions cantonales du processus de décisions. Il semble nécessaire de définir des mécanismes prévoyant des consultations obligatoires et régulières en cas d'adoption de lois fédérales et d'autres règlements qui concerneraient les intérêts des cantons et des unités locales.

75. Une évolution positive a pu être notée en Republika Srpska, où plusieurs interlocuteurs ont fait mention de la qualité satisfaisante des consultations entre les autorités de l'entité et les autorités locales. Ainsi, la création du Ministère de l'Administration et de l'autonomie locale par le gouvernement mis en place en janvier 2010, ainsi que la pratique de consultations biannuelles entre les membres du Gouvernement de la Republika Srpska et tous les maires, semblent être perçues comme des avancées concrètes par les associations des communes et des villes, ainsi que par les maires rencontrés.

3.3.3. Article 5

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.

76. S'agissant du respect de l'article 5, cette exigence n'a pas été respectée en Bosnie-Herzégovine lors de la séparation de la ville de Sarajevo après la guerre, ni lors de la création du district de Brčko. Les rapporteurs notent que tout changement des limites territoriales en Bosnie-Herzégovine semblent poser problème aussi bien aux autorités locales qu'à celles de l'Etat central, et que tout le monde est d'accord sur le fait que l'actuelle organisation territoriale du pays n'est pas adaptée aux besoins de ses citoyens.

3.3.4. Article 6

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

77. Sur l'article 6, les rapporteurs relèvent que, dans le présent climat politique interne, la question de l'adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales paraît loin de la réalité de la Bosnie-Herzégovine. De nombreux interlocuteurs ont souligné les besoins importants en termes de formation du personnel des collectivités locales. Les associations d'élus locaux des deux entités ont lancé de véritables cris d'alarme concernant la politisation et l'ethnisation de l'administration locale. L'évolution générale négative connue par le pays depuis la dernière recommandation (et dont témoignent aussi le Rapport sur la situation politique dans les Balkans adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 5 octobre 2011³⁴) a nui également aux structures administratives des autorités locales. La crise économique en Europe a, enfin, sérieusement affecté leurs capacités et possibilités de recrutement.

3.3.5. Article 7

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.

³⁴ La situation politique dans les Balkans. (Doc. 12747, le 5 octobre 2007). Rapporteur : M. Björn von SYDOW (Suède)

- | | |
|---|---|
| 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. |
|---|---|

78. En ce qui concerne l'exercice des responsabilités et le statut des élus locaux (article 7), les rapporteurs ne peuvent que constater que la situation n'a fait que se dégrader avec le blocage politique et institutionnel que le pays a subi jusqu'à la fin 2011 dans le contexte général de la crise économique. La possibilité des autorités de la Republika Srpska de dissoudre les conseils locaux dans les conditions prévues par la loi (voir supra para. 45), n'est pas conforme à la Charte.

3.3.6. Article 8

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	
---	--

- | | |
|---|--|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. |
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. |

79. Le contrôle administratif des actes des collectivités locales visé par l'article 8 de la Charte doit être analysé différemment en Bosnie-Herzégovine selon qu'il s'agit des deux entités ou du district de Brčko. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, du fait de la prolifération des structures locales, ce contrôle est plus difficile à cibler. Les rapporteurs notent que pour les autorités locales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il y a peu d'actes ou d'attributions sur lesquels un tel contrôle peut être exercé. En Republika Srpska, le Ministère de l'Administration et de l'autonomie locale dispose d'un service d'inspection qui effectue un contrôle de légalité a posteriori sur tous les actes des collectivités locales, alors que des inspections spécialisées dans certains domaines spécifiques (marchés publics, santé, etc.) peuvent être effectuées par les services des ministères de ressort. Le secrétaire général de l'Association des villes et des municipalités de la Republika Srpska n'a fait rapport d'aucun incident entre les municipalités et le niveau central de l'entité, alors que le président de la même association a précisé que le contrôle de légalité est *in fine* exercé par les tribunaux. Il a été indiqué aux rapporteurs qu'en comparaison au précédent gouvernement de la Republika Srpska, sous le régime duquel l'association avait introduit quelques actions en justice, la situation s'est légèrement améliorée avec le nouveau gouvernement qui a signé un accord avec l'association et qui organise des rencontres régulières.

80. Quant au district de Brčko, le maire qui était en fonction lors de la visite des rapporteurs avait souligné que le contrôle administratif effectué par le Bureau du Haut Représentant était plus approfondi que celui réalisé par les autorités de la Bosnie-Herzégovine.

3.3.7 Article 9

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales	
---	--

- | | |
|---|---|
| 1 | Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. |
| 2 | Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. |
| 3 | Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. |
| 4 | Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. |
| 5 | La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. |

6	Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7	Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8	Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

81. La question du respect de l'article 9 figure parmi les plus cruciales pour les autorités locales en Bosnie-Herzégovine. Les finances des autorités locales sont dépendantes de la redistribution de TVA qui représente près de 60 % de leurs revenus. Un constat général s'est vite imposé : les collectivités locales en Bosnie-Herzégovine sont loin de disposer des « ressources propres suffisantes » et plus loin encore de pouvoir en « disposer librement ». En effet, les impôts locaux qu'elles peuvent fixer et dont elles peuvent bénéficier sont peu nombreux (la taxe foncière en est le principal) et peu consistants, les proportions dans lesquelles ces ressources restent à la disposition des collectivités locales favorisent clairement les entités ou l'Etat central. Ainsi, 60 % de l'impôt sur les concessions en Fédération de Bosnie-Herzégovine est mis à la disposition des cantons. Seulement 20 % des budgets locaux en Republika Srpska résulte des impôts propres des collectivités locales. La planification budgétaire a été estimée par l'audit de la Fédération de Bosnie-Herzégovine comme « dysfonctionnelle » dans la mesure où elle ne prend pas en compte les ressources réelles, et ne tient pas compte des difficultés rencontrées dans le recouvrement des impôts, notamment au niveau local. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les collectivités locales peuvent emprunter sur les marchés financiers internationaux jusqu'à concurrence de 10 % du budget local, alors qu'en Republika Srpska cette option est interdite par la loi. Partout en Bosnie-Herzégovine il est courant que les fonds alloués dans le cadre de péréquation par les entités (ou par les cantons en Fédération de Bosnie-Herzégovine) soient plus importants que les ressources propres des collectivités locales.

82. La péréquation financière opère à tous les niveaux en Bosnie-Herzégovine. Au niveau de l'Etat central, la TVA est collectée sur un compte auquel les entités n'ont pas accès, et duquel sont d'abord prélevés les fonds nécessaires pour le district de Brčko, puis les fonds destinés à financer les dépenses de l'Etat central, et une modeste part sert à la péréquation entre les entités. Au niveau de la Republika Srpska, la péréquation représente une petite part des ressources mises à la disposition des collectivités territoriales. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, la péréquation est mieux opérée entre les cantons qu'entre les cantons et les collectivités locales. Elle constitue souvent la principale source de financement pour le niveau local. Il a été particulièrement difficile d'obtenir des chiffres permettant d'avoir une vision claire de la situation. En effet, suite au blocage politique au niveau de l'Etat, les autorités publiques de la Bosnie-Herzégovine ont fonctionné en 2011 sur la base des budgets adoptés en 2010 et ces chiffres n'ont pas pu être communiqués à la délégation.

83. Finalement, un problème récurrent dans l'ensemble des Etats issus de l'ancienne Yougoslavie concerne la propriété communale qui n'est toujours pas conforme aux exigences de la Charte. En effet, peu avant les guerres du début des années 90, l'Etat fédéral yougoslave avait nationalisé la plupart des propriétés immobilières des personnes physiques et morales, notamment celles des autorités locales. Suite au démantèlement de la Yougoslavie, les Etats sécessionnistes ont conservé le régime régissant la propriété communale qui se trouvait sur leur territoire, principalement afin de remplir leurs caisses. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine ne contient pas de dispositions explicites sur la division de propriété de l'Etat entre les niveaux de gouvernement. L'Etat et les deux entités sont en désaccord quant à leurs droits respectifs à utiliser, à gérer et à aliéner des biens publics. En Bosnie-Herzégovine, cette situation persiste, en partie en raison de la diversité des structures du pouvoir et de l'émiettement des autorités locales. Cette situation grève singulièrement les ressources disponibles pour les autorités locales et pose aussi la question de l'accès aux ressources naturelles qui se situent sur le territoire des différentes collectivités territoriales, ainsi que de leur concession.

84. A la situation politique et économique difficile propre à la Bosnie-Herzégovine s'ajoutent les effets négatifs de la crise économique qui sévit en Europe, et le fait que la répartition des attributions entre les entités (et les cantons en Fédération de Bosnie-Herzégovine) et les autorités locales manque totalement de clarté. Tout cela peut expliquer – sans pour autant justifier – le non-respect du principe de proportionnalité des ressources avec les compétences des collectivités locales (Article 9 para. 2). Le respect de l'article 9 para. 2 est un désidérata inaccessible en l'état actuel en Bosnie-Herzégovine.

Le respect du principe de proportionnalité, clé de voûte de l'autonomie locale en matière financière, risque de rester un objectif encore lointain en Bosnie-Herzégovine. Les rapporteurs considèrent que le Congrès pourrait apporter une assistance concrète aux autorités afin de contribuer utilement à une avancée vers cet objectif de respect de l'article 9.

3.3.8. Article 10

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 Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

85. La coopération intercommunale au sens de l'article 10 n'est pour l'heure qu'un desiderata des collectivités locales. Cela étant, la délégation note avec satisfaction que les avancées mentionnées ci-dessus concernent la ville de Sarajevo et la ville de Sarajevo-Est, ce qui laisse espérer un futur plus prometteur une fois les questions plus immédiates réglées.

3.3.9. Article 11

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

86. S'agissant de l'article 11, il est clair que la protection légale et juridictionnelle de l'autonomie locale est un des domaines couvert efficacement par les lois relatives à l'autonomie locale des deux entités. Ces textes prévoient en effet des voies de recours et des possibilités de protéger efficacement la liberté des collectivités locales, et des différents interlocuteurs, qu'ils soient représentants des autorités locales ou d'associations des autorités locales, ou encore représentants du monde judiciaire des deux entités. Ainsi l'accès à la justice est possible, réel, exercé et valorisé. Les cours constitutionnelles de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska ont toutes deux souligné auprès de la délégation que le contentieux concernant l'autonomie locale prenait une place importante de leur activité.

87. Ce bilan est toutefois à double tranchant, car s'il est louable pour les collectivités locales de défendre leurs intérêts, il est également préoccupant de constater que le recours aux moyens juridictionnels est nécessaire afin d'atteindre ce but, au point que les juridictions concernées remarquent que ce contentieux constitue une part relativement importante de leur activité. Par ailleurs, les rapporteurs tempèrent leurs conclusions en ajoutant que le recours juridictionnel ne semble pas toujours porter ses fruits, certains interlocuteurs ayant fait savoir qu'il n'était pas rare que les décisions rendues soient mises à exécution très tardivement quand bien même elles l'étaient.

3.4. Démocratie régionale : Le Cadre de référence pour la Démocratie régionale

88. La Bosnie-Herzégovine a été créée au début des années 90 comme un Etat très fragmenté. La situation particulière de la Bosnie-Herzégovine ne permet pas, même à un observateur avisé, de pouvoir affirmer avec certitude quel est le niveau auquel la démocratie régionale pourrait s'exercer. Si on considère que la Bosnie-Herzégovine est l'Etat central, les deux entités et, éventuellement le district de Brčko, pourraient être considérés comme le niveau régional, mais la situation sur le terrain ne confirme pas du tout cette approche. Par ailleurs, l'approche qui consisterait à considérer que les deux entités constitueraient le niveau central dans le cadre duquel le niveau régional devant prendre sa place, présenterait l'inexactitude conceptuelle d'ignorer l'Etat central de la Bosnie-Herzégovine et la structure unitaire de la Republika Srpska..

89. Un accord général semble exister sur le fait que dans le cadre de la Fédération de Bosnie-Herzégovine la démocratie régionale est exercée au niveau du canton. Mais les évaluations faites sur le rôle des cantons dans le cadre de la démocratie régionale restent assez mitigées. En effet, un

aspect souvent souligné dans tous les rapports, recommandations et évaluations portant sur la Fédération de Bosnie-Herzégovine réside dans le danger que représente le niveau cantonal pour l'autonomie locale aussi bien qu'au niveau de l'entité Fédération de Bosnie-Herzégovine qu'au niveau de la Bosnie-Herzégovine. Les évaluations faites par les précédentes missions de suivi du Congrès, la Commission de Venise, et par les acteurs locaux (autorités publiques centrales ou locales et société civile) sont toutes parvenues au même constat. Les cantons ne forment pas une structure territoriale uniforme, mais fortement diversifiée et cela selon des critères variables. Sur les dix cantons existants, trois ne remplissent pas les critères fixés par la loi pour être déclarés cantons. La manière dont ils sont définis dans la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine rend possible en pratique la diminution de l'autonomie locale. La répartition de compétences décisionnelles dans le domaine de l'autonomie locale entre l'entité et les cantons est tellement floue qu'elle laisse une grande marge de pouvoir discrétionnaire aux cantons, laissant les municipalités et les villes dépourvus de tout moyen d'action.

90. A ce jour, ces aspects restent inchangés. Les interlocuteurs rencontrés lors des deux visites ont évoqué les difficultés liées à la répartition des compétences, et à exercer ce qu'ils perçoivent comme relevant de leur niveau d'autorité, en particulier dans un contexte où les cantons ont l'avantage par rapport aux attributions décernées aux moyens administratifs et financiers, et, plus généralement sur les questions politiques. De l'avis des autorités concernées, les cantons semblent être perçus davantage comme un problème pour l'autonomie locale et la démocratie régionale, que comme une entité régionale au sens communément admis par les régions en Europe.

91. Dans son Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant, adopté lors de sa 62^e session plénière en mars 2005, la Commission de Venise avait suggéré une solution qu'elle a qualifiée de « radicale » à cette question, à savoir la suppression pure et simple des cantons, « ce qui reviendrait à créer une situation analogue à celle de la Republika Srpska »³⁵. De la même manière, et selon la même source, vu qu'en Bosnie-Herzégovine les responsabilités législatives et exécutives sont le plus souvent exercées en parallèle par le même organe, généralement de niveau peu élevé, « un pas dans la bonne direction » consisterait dans la concentration de la fonction législative au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine « faisant des cantons des structures à caractère essentiellement exécutif »³⁶. Toutefois, au cas où la suppression des cantons semblerait politiquement impossible, la Commission de Venise avait également recommandé de concentrer les tâches législatives à l'échelon de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ce qui devrait permettre de rationaliser l'administration tant à l'échelon de la Fédération de Bosnie-Herzégovine que des cantons. Cela suppose une révision complète de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine qui, à l'heure actuelle, n'accorde que des pouvoirs limités à l'entité, tout en assignant les autres aux cantons. Par ailleurs, il conviendrait de définir de façon beaucoup plus précise les attributions respectives de l'entité et des cantons. La démocratie régionale en sortirait alors renforcée.

92. Aucune évolution n'a été constatée dans ce sens depuis la dernière mission de suivi. La constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine étant plutôt un compromis politique ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, toute révision sera fort difficile en raison des conséquences importantes qu'elle aurait sur les autres aspects du compromis obtenu. Le renforcement de ce qui était à l'origine perçu comme le niveau régional/local a représenté une condition de base pour pouvoir arrêter les conflits ethniques.

93. Étant donné la confusion qui semble régner autour du concept du niveau régional en Bosnie-Herzégovine, et les difficultés dans l'appréhension du rôle des cantons en tant que vecteur de démocratie régionale en Fédération de Bosnie-Herzégovine, les rapporteurs estiment que la valeur indicative du Cadre de référence du Conseil de l'Europe sur la démocratie régionale devrait jouer en faveur de l'Etat concerné.

³⁵ Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut représentant adopté par la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005) (Doc. CDL-AD(2005)004), para 51

³⁶ Ibid.

4. Conclusions

94. Le blocage politique et institutionnel existant en Bosnie-Herzégovine, qui s'est durci notablement depuis les dernières élections nationales, a eu indiscutablement des répercussions sur l'autonomie locale et la démocratie régionale. L'absence de compromis entre les représentants des trois groupes ethniques a paralysé jusqu'à la fin 2011 tous les niveaux gouvernementaux. A l'heure actuelle, l'Etat n'est pas en mesure de garantir véritablement le respect des engagements du pays en ce qui concerne l'autonomie locale et de la démocratie régionale. Le critère ethnique ancré dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine contribue à la complexité et à l'inefficacité des structures administratives des collectivités locales.

95. Dans ce contexte, la nécessité d'une révision constitutionnelle assumée par le peuple bosnien, et recommandée par différentes instances du Conseil de l'Europe³⁷, s'impose. Elle devrait comporter, parmi d'autres aspects importants, des garanties contre la discrimination entre les citoyens bosniens en matière électorale, et la garantie de l'autonomie locale dans les termes prévus par la Charte européenne d'autonomie locale. Si une référence directe à la Charte de l'autonomie locale dans la loi fondamentale n'est pas indispensable, son respect et son utilisation comme instrument normatif restent la condition sine qua non de respect des engagements tirés de la Charte par les États l'ayant signée et ratifiée.

96. La législation bosnienne sur l'autonomie locale est dans l'ensemble compatible avec les principes énoncés par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, mais nombre de problèmes persistent. Les dispositions existantes souvent trop vagues ou ouvrant la possibilité d'un nombre important de dérogations aux standards et valeurs généralement reconnus en Europe, ne contribuent pas à la consolidation d'un processus démocratique déjà entamé. Une claire répartition entre les compétences décisionnelles de l'Etat central et celles qui reviendraient aux collectivités locales est par conséquent nécessaire autant pour la démocratie en Bosnie-Herzégovine que pour le bon fonctionnement de l'Etat et de ses services publics.

97. En pratique, la fragmentation accrue du territoire et l'émiettement des municipalités pour des raisons ethniques favorisent l'absence d'assurance et de responsabilité des autorités locales. Si avant les conflits armés du début des années 90, on comptait 109 municipalités sur l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, aujourd'hui il y en a 143 (79 dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et 63 en Republika Srpska, auxquelles s'ajoute le district de Brčko). Certaines de ces municipalités sont séparées du reste du territoire de leurs entités respectives ou bien se situent à de grandes distances par rapport à la ville-capitale. D'autres sont situées près des lignes frontalières entre les entités ou les cantons. Elles ont toutes des difficultés à remplir leurs fonctions envers les communautés locales, ce qui les rend encore plus vulnérables face aux compétences décisionnelles (parfois arbitraires) des cantons ou des entités. En outre, le plus souvent cet émiettement a comme conséquence la détérioration voire la suppression des services publics qui existaient auparavant, ce qui renforce les problèmes financiers déjà assez importants dans un pays en transition politique, économique et sociale traversant une crise financière commune aux pays européens.

98. Ce cumul d'éléments négatifs ajouté à la superposition des niveaux décisionnels, engendre des difficultés paraissant insurmontables du point de vue politique et institutionnel à tous les niveaux du pays, et génère des dépenses trop importantes pour une population proportionnellement assez faible outre les difficultés des collectivités à générer des revenus propres. Pour l'administration publique locale, sa dépendance du niveau central est d'autant plus importante au vu de l'ensemble de ces facteurs, en particulier en ce qui concerne les ressources financières, ce qui l'empêche d'élaborer des projets à moyen ou à long terme. Enfin, le cadre législatif trop imprécis, trop vague, notamment dans le domaine de la répartition de compétences entre le niveau central (Bosnie-Herzégovine ou entités) et le niveau local, achève de rendre la situation de la Bosnie-Herzégovine en matière de démocratie locale et régionale particulièrement complexe et difficile.

³⁷ Dans l'*Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du haut représentant* adopté en mars 2005 la Commission de Venise avait affirmé « la révision constitutionnelle est indispensable, car les dispositions actuelles ne sont ni efficaces, ni rationnelles, et sont dépourvues de contenu démocratique ».

99. Il est donc impératif de procéder à des réformes structurelles de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Compte-tenu de sa superficie, sa population et son stade de développement économique, cette entité ne peut pas se permettre de conserver des institutions aussi complexes.

100. Quant à la Republika Srpska, le fait qu'elle soit un Etat unitaire et l'absence de structure régionale rend d'autant plus important le renforcement de l'autonomie locale, jusqu'ici assez peu développée.

101. A cet égard, il serait judicieux de procéder à un transfert effectif des compétences et des ressources financières au niveau local, au moins dans les termes et conditions actuellement prévus par le cadre législatif en vigueur en Bosnie-Herzégovine, et d'alléger le niveau intermédiaire des cantons en Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le renforcement de l'autonomie locale en Republika Srpska pourrait contribuer aux efforts de consolidation, d'harmonisation et de standardisation de l'Etat central.

102. Si tous ces changements étaient accompagnés d'un développement de la démocratie régionale plutôt au niveau des entités (comme cela semble le mieux adapté d'un point de vue conceptuel et pratique), l'on pourrait peut être assister à une consolidation de la démocratie en général en Bosnie-Herzégovine.

103. Etant donné la situation actuelle et les lourdes conséquences du blocage politique notamment sur le niveau local, la Délégation estime utile de demander au Congrès de contribuer ou au moins de proposer son assistance aux autorités qui le souhaitent à la mise en place d'une autonomie locale forte et efficace en Bosnie-Herzégovine, et le cas échéant, à l'élaboration d'une expertise sur un projet de texte normatif. Le Congrès devrait pouvoir, selon les rapporteurs, apporter sa contribution pour la mise en œuvre de mécanismes pour le développement d'un cadre institutionnel adéquat en matière d'autonomie locale, notamment avec l'aide des associations de pouvoirs locaux des deux entités.

104. Enfin, les rapporteurs se réjouissent de la composition, depuis leur visite, d'une délégation de Bosnie-Herzégovine auprès du Congrès qu'ils voient comme un élément positif, et espèrent compter sur la collaboration des membres de cette délégation nouvellement formée pour œuvrer ensemble à plus de démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine.

**Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Bosnie-Herzégovine
(11-14 avril 2011 et 12-13 décembre 2011)**

**1^{ERE} PARTIE DE LA VISITE :
11 - 14 AVRIL 2011 A SARAJEVO, BANJA LUKA ET BRCKO**

Rapporteurs :

M. Jean-Marie BELLIARD, Rapporteur sur la démocratie régionale, membre de la Commission de suivi du Congrès, Conseiller régional d'Alsace (France)

M. Beat HIRS, Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission de suivi du Congrès, Maire de Rorschacherberg (Suisse)

Expert :

Mme Elena Simina TANASESCU, Consultante, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale du Congrès

Secrétariat du Congrès:

M. Jean-Philippe BOZOULS, Secrétaire Exécutif, Chef de service, Chambre des pouvoirs locaux, Service de la séance et commissions statutaires

Mme Lilit NIKOGHOSYAN, Co-secrétaire de la Commission de suivi

DIMANCHE 10 AVRIL 2011, SARAJEVO

Rencontre avec Mme Mary Ann HENNESSEY, Chef du Bureau de Conseil de l'Europe en Bosnie-Herzégovine

Rencontre avec des représentants de la communauté internationale

M. Yuri AFANASIEV, Résident coordonnateur de l'ONU

M. Boris IAROCHEVITCH, Chef des opérations à la délégation de l'ONU en Bosnie-Herzégovine

M. Andrea CELLINO, Directeur de la politique et de la planification de l'OSCE

Mme Julia MAGER, Représentant de l'OSCE

LUNDI 11 AVRIL 2011, SARAJEVO

Rencontre avec Mme Kata SENJAK, Présidente de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

Rencontre avec les représentants de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine

M. Mirsad ĆEMAN, Juge

M. Zdravko ĐURIČIĆ, Secrétaire général

M. Nedim ADEMOVIĆ, Chef de cabinet

M. Zvonko MIJAN, Secrétaire

Rencontre avec des représentants de la Mairie de Sarajevo

M. Igor KAMOČAJI, Adjoint au Maire
M. Miroslav ŽIVANOVIĆ, Adjoint au Maire
M. Salko NIKŠIĆ, Vice-président du Conseil municipal
Mme Dragana SOLAKOVIĆ, Assistant au Maire, Département des Affaires locales
Mme Nermina SULJEVIĆ, Département des Affaires locales
M. Denis ZAIMOVIĆ, Département de la Communication
Ms Zinaida POTUR, Département des Relations internationales

Rencontre avec M. Roderick W. MOORE, Adjoint au Haut Représentant et Superviseur du district de Brčko

MARDI 12 AVRIL 2011, SARAJEVO

Rencontre avec des représentants de l'Ombudsman de Bosnie-Herzégovine

Mme Jasminka DZUMHUR
Mme Nives JUKIĆ

Rencontre avec M. Feliks MIKULIĆ, Ministre de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

Rencontre avec M. Emir SILAJDŽIĆ, Adjoint au ministre du Budget et des dépenses publiques, Ministère des Finances, Fédération de Bosnie-Herzégovine

Rencontre avec M. Denis ZVIZDIĆ, Président du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

Rencontre avec des membres de l'Association des villes et des communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

M. Jasmin IMAMOVIĆ, Maire de la ville de Tuzla
M. Emir BUBALO, Maire de la ville de Konjic
M. Vlado ALILOVIĆ, Maire de la ville de Vitez
M. Husejin SMAJLOVIĆ, Maire de la ville de Zenica
Mme Vesna TRAVLJANIN, Secrétaire Générale de l'Association
M. Predrag ŠUPLJEGLAV, représentant M. Ljubo BEŠLIĆ, Maire de la ville de Mostar
M. Ivo JERKIĆ INO, Maire de la commune de Čitluk
M. Ibrahim HADZIBAJRIĆ, Maire de la commune de Stari Grad à Sarajevo
M. Miroslav ŽIVANOVIĆ, Adjoint au Maire de Sarajevo

Rencontre avec Prof. Mirko PEJANOVIĆ, Doyen de la Faculté des sciences politiques et ancien membre de la Présidence de Bosnie-Herzégovine

MERCREDI 13 AVRIL 2011, BRCKO

Rencontre avec M. Brano JOVIČIĆ, Secrétaire général de l'Association des villes et des communes de Republika Srpska

Rencontre avec M. Dragan PAJIĆ, Maire de Brčko

Rencontre avec des représentants du Bureau du Haut-Représentant

M. Peter APPLEBY, Adjoint au Chef
Mme Nataša MALINIĆ, Responsable des affaires politiques

JEUDI 14 AVRIL 2011, BANJA LUKA
--

Rencontre avec M. Mirko ZOVKO, Président de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska

Rencontre avec M. Dragoljub DAVIDOVIĆ, Maire de Banja Luka et M. Slobodan GAVRANOVIĆ, Président du Conseil municipal

Rencontre avec les représentants du Gouvernement de Republika Srpska

Mme Lejla RAŠIĆ, Ministre de l'Administration gouvernementale et locale
Mme Milanka ŠOPIN, Adjoint au Ministre de l'Autonomie locale

Rencontre avec les représentants de l'Assemblée nationale de Republika Srpska

M. Igor RADOJIČIĆ, Président de l'Assemblée nationale
M. Mladen BRANKOVIĆ, Chef de Cabinet du Président
M. Milan GRUBOR, Consultant auprès du Cabinet du Président

Rencontre avec les représentants du Gouvernement de Republika Srpska

Mme Željka CVIJANOVIĆ, Ministre du Développement régional
M. Zoran TEGELTIJA, Ministre des Finances
Mme Jovana ČARKIĆ, Assistante au Ministre du Développement régional

2^E PARTIE DE LA VISITE :

12 - 13 DECEMBRE 2011 A SARAJEVO, SARAJEVO-EST ET MOSTAR

Rapporteurs :

M. Jean-Marie BELLARD, Rapporteur sur la démocratie régionale, membre de la Commission de suivi du Congrès, Conseiller régional d'Alsace (France)

M. Beat HIRS, Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission de suivi du Congrès, Maire de Rorschacherberg (Suisse)

Expert :

Mme Elena Simina TANASESCU, Consultante, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès

Secrétariat du Congrès :

M. Jean-Philippe BOZOULS, Secrétaire exécutif, Chef de service, Chambre des pouvoirs locaux, Service de la séance et commissions statutaires du Congrès

Mme Dana KOROBKA, Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

LUNDI 12 DECEMBRE 2011

Bureau d'Audit Suprême de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

M. Ibrahim OKANOVIĆ, Auditeur général

M. Branko KOLOBARIĆ, Adjoint à l'Auditeur général

Mme Anica PUDAR, Chef du Service de l'Audit financier des institutions, fonds, municipalités et agences

Mme Zineta REDŽEPAGIĆ, Chef du Service des Ressources humaines, de la communication et des relations internationales

Autorités du Canton de Sarajevo

M. Fikret MUSIĆ, Premier Ministre du Canton de Sarajevo
Mme Mirjana MALIĆ, Présidente de l'Assemblée cantonale de Sarajevo
M. Ivan BRIGIĆ, Vice-président de l'Assemblée cantonale, Chef de la commission des affaires constitutionnelles
M. Abid KOLASINAC, Secrétaire de l'Assemblée cantonale
M. Esad HRVAČIĆ, Chef de la commission des affaires juridiques
M. Amir ZUKIĆ, Chef de la commission du budget et des finances
M. Ali BUDANJ, Chef de la commission des affaires économiques et financières
M. Ferid DAUTOVIĆ, Chef de la commission de la justice, des droits de l'homme et des libertés civiles

Ministère de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

M. Zoran MIKULIĆ, Ministre de la Justice
M. Ivan MATEŠIĆ, Adjoint au Ministre

Office Suprême d'Audit de Republika Srpska

M. Dušan ILIĆIĆ, Adjoint à l'Auditeur Général

Autorités de la ville de Sarajevo-Est

M. Vinko RADOVANOVIĆ, Maire de Sarajevo-Est
M. Miroslav LUČIĆ, Président du Conseil Municipal
M. Pregrad VUČIĆEVIĆ, Vice-président du Conseil municipal
M. Igor GOLIJANIN, Chef de cabinet du Maire

MARDI 13 DECEMBRE 2011

Mairie de la ville de Mostar

Mme Radmila KOMADINA, Conseillère du Maire de la ville de Mostar
M. Miroslav LANDEKA, Chef du Service de la communication
M. Pregrad SUPLJEGLAV, Chef du Service des affaires juridiques, de l'administration générale, de la protection civile

Conseil Municipal de la ville de Mostar

Mme Slađana GOTOVAC, Vice-présidente du Conseil municipal
M. Danijel VIDOVIĆ, Vice-président du Conseil municipal
Mme Marija SOLDI, Secrétaire du Conseil municipal
M. Ibro HUSNIĆ, Conseiller municipal
M. Oliver SOLDI, Conseiller municipal
M. Adil ŠUTA, Conseiller municipal
M. Adis ZILIĆ, Conseiller municipal
M. Elvir ZLOMUŠICA, Conseiller municipal
M. Marko GILJA, Conseiller municipal

Assemblée cantonale du Canton Neretva-Herzégovine

M. Ramiz JELOVAC, Président de l'Assemblée cantonale
M. Tomislav MARTINOVIĆ, Membre de l'Assemblée cantonale
M. Nerin DIZRAD, Membre de l'Assemblée cantonale
M. Muzair PENAVA, Chef de cabinet du Président
Mme Želka ČUČE, Secrétaire de l'Assemblée cantonale

Gouvernement du Canton Neretva-Herzégovine

M. Radenko MIRIĆ, Ministre de la Justice, de la gouvernance et de l'autonomie locale du Canton
M. Radoslav NOVAK, Adjoint au ministre
M. Jure JERKIĆ, Chef du Service des Affaires juridiques
Mme Kristina CRNJAC, Chef du Service de la communication

Annexe 2 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional

DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

1. Les rapporteurs notent avec satisfaction certains efforts réalisés par les autorités de la Bosnie-Herzégovine dans le domaine du renforcement de la protection de droits de l'homme à tous les niveaux et mise en œuvre des droits de l'homme dans la législation notamment aux niveaux cantonal et municipal. La Loi sur la prévention de toutes les formes de discrimination est entrée en vigueur le 6 août 2009 et s'applique aux actions de toutes les instances publiques au niveaux de l'État, des entités, des cantons et du district de Brčko, aux instances municipales, aux personnes morales exerçant une autorité publique et à l'ensemble des personnes physiques et morales³⁸. La législation nécessaire à l'application de la loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales aussi bien que les Conseils des minorités nationales au sein des parlements des deux entités et de certains cantons a été mise en place. La ville de Tuzla a également mis en place un Conseil des minorités nationales au niveau municipal.
2. Néanmoins si l'on tient compte de la structure institutionnelle complexe en Bosnie-Herzégovine, il reste un grand travail à faire pour harmoniser et aligner la législation sur les principes des droits de l'homme aux niveaux cantonal et municipal.
3. Dans ce contexte, la délégation accueille avec satisfaction la décision du gouvernement du Canton Sarajevo qui oblige toutes les autorités cantonales de tenir compte de l'opinion du Ministère de la Justice et du Département chargé de l'harmonisation de la législation avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme lors de la préparation de la législation pertinente.
4. Par ailleurs, malgré certains progrès constatés notamment dans les derniers rapports du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe³⁹, de la Commission Européenne contre le racisme et l'intolérance⁴⁰, du Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales et d'autres organes du Conseil de l'Europe⁴¹, un nombre de problèmes important persistent au niveau d'État aussi bien qu'aux niveaux cantonal et municipal. L'origine de ces problèmes provient de l'Accord de Dayton qui a eu pour but d'instaurer la multiethnicité et d'assurer la protection juridique des deux entités fondées sur des bases ethniques. L'arrêt de la Cour Constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine du 1^{er} juillet 2000 dans l'affaire dite « peuples constituants » ou l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 22 décembre 2009 dans l'affaire *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*⁴², tout comme la récente Résolution de l'Assemblée parlementaire 1855(2012)⁴³ soulignent la discrimination constitutionnelle envers les soi-disant « autres ». L'absence de réforme constitutionnelle sur cette disposition pèse lourd non seulement sur le respect formel des standards minima internationalement reconnus dans le domaine de la protection des droits humains, mais pose aussi des difficultés pour le fonctionnement de l'appareil étatique à tous les niveaux.

³⁸ Il est à noter que le premier jugement basé sur cette Loi a été rendu par la Cours municipale de Mostar en faveur d'un enfant handicapé mental moyen qui subissait la discrimination à son droit d'accès à l'éducation

³⁹ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina (en anglais uniquement). Doc. CommDH(2011)11 / 29 March 2011

⁴⁰ Rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (quatrième cycle de monitoring). Doc. CRI(2011)2, le 8 février 2011.

⁴¹ Comité consultatif de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales et d'autre organe du Conseil de l'Europe Deuxième Avis sur la Bosnie-Herzégovine. (Doc. ACFC/OP/II(2008)005) ; Résolution CM/ResCMN(2009)6 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Bosnie-Herzégovine

⁴² Arrêt *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine* du 22 décembre 2009, GC, n° 27996/06, para 56, 77

⁴³ Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine (Résolution 1855 (2012).

5. Des amendements à l'article 13.14 de la Loi électorale de Bosnie-Herzégovine ont été effectués en 2008 afin de renforcer la participation directe des groupes minoritaires à la vie publique au niveau municipal. Depuis deux systèmes électoraux s'appliquent aux élections dans les Assemblées municipales et les Conseils de ville : un système proportionnel a été mis en place pour les candidats issus des peuples « constituants » et un système majoritaire uninominal pour les sièges réservés aux candidats des minorités a été appliqué. D'autre part conformément au nouveau règlement une minorité nationale a droit à une siège au minimum à l'Assemblée municipale / au Conseil de ville lorsqu'elle représente plus de 3 % de l'électorat local, sur la base des données du dernier recensement de 1991. Il est à noter que ce seuil de 3 % fixé par la loi n'est atteint que dans de rares municipalités : d'après le recensement de 1991, il n'y a que 4 municipalités qui répondent à ce critère⁴⁴. En outre lors des élections locales de 2008 il y avait des autres obstacles auxquelles les représentants des minorités nationales ont dû faire face : l'absence d'information claire sur les modalités d'enregistrements des candidats, l'indication des représentants des minorités nationales dans les listes de votes comme de candidats indépendants ce qui provoquait une certaine confusion. La délégation estime nécessaire de prendre toutes les mesures pour assurer aux minorités nationales un droit réel et effectif de représentation dans les organes élus au niveau local.
6. Il est évident également que les chiffres de recensement de 1991 qui servent de référence pour la mise en œuvre de la politique de la protection des droits de l'homme ne sont plus valides. Cette lacune constitue un obstacle important à la mise en œuvre de la législation concernant les minorités nationales. La Loi sur recensement de la population, des ménages et des logements adopté par la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine prévoit l'organisation d'un prochain recensement pour avril 2013 qui pourrait aider à mieux concevoir des mesures ciblées pour améliorer la situation des minorités nationales en particulier aux niveaux cantonal et municipal.
7. Les rencontres avec l'institution d'Ombudsman ainsi bien que des représentants des autorités cantonales et municipales ont fait connaître à la délégation de graves difficultés dans le domaine de financement des programmes locaux pour la protection des droits de l'homme. Les fonds alloués au niveau local sont souvent insuffisants pour assurer les droits sociaux de tous les groupes de population vulnérables. Actuellement la plupart des programmes ciblés est financée par les acteurs internationaux.
8. Malgré l'adoption de plusieurs lois de mise en œuvre des lois-cadres dans le domaine d'éducation adoptées aux niveaux des entités, du district de Brčko et des cantons le nombre des problèmes importants qui concernent notamment l'éducation secondaire persistent. Dans plusieurs municipalités, y compris à Sarajevo et à Banja Luka, les enfants fréquentent les écoles mono-ethniques avec un programme scolaire différent surtout dans les matières culturellement sensibles. Le phénomène de ségrégation des élèves selon leur appartenance ethnique ou nationale se perpétue également par le biais du système de « deux écoles sous un même toit » que l'on peut retrouver dans plus de 50 écoles en Fédération de Bosnie-Herzégovine. Il est à noter que le système d'enseignement scolaire dans cette entité est extrêmement décentralisé, les cantons possèdent des compétences extensives dans ce domaine. Il est nécessaire que les autorités cantonales de la Fédération Bosnie-Herzégovine renforcent leurs efforts sur la mise en place du système scolaire « neutre ». L'expérience du district de Brčko prouve qu'à condition que les enseignants reçoivent la formation nécessaire, il est possible d'organiser des classes ethniquement diverses.
9. Les discriminations sont fréquentes contre les personnes n'appartenant pas au groupe ethnique majoritaire localement, y compris les personnes déplacées rentrées chez eux après la guerre et se trouvant en situation des minorités. Les personnes rentrées habitent souvent dans les zones sans infrastructure. Bien que les fonds pour les retours des personnes déplacées soient assez importants, ils ne sont pas souvent adressés aux besoins spécifiques de ces individus et leurs familles. Les ONGs informent que les procédures administratives locales d'allocation de ces fonds souffrent souvent d'un manque de transparence et de la

⁴⁴ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina (en anglais uniquement). Doc. CommDH(2011)11 / 29 March 2011. Para 14

- corruption⁴⁵. Plus de 7500 personnes déplacées habitent dans les centres collectifs dans les conditions insalubres. Le cas du centre collectif Lucavica près de Sarajevo mérite d'être cité. Depuis que le centre est devenu en 2006 la propriété de la municipalité, les habitants du centre ont été obligés de payer à la municipalité une rente de 1 marque convertible bosnienne par mètre carré ainsi que des charges (eau, chauffage, électricité)⁴⁶. Les discriminations se manifestent également dans les domaines de l'emploi, en particulier l'emploi de service public, de l'accès aux soins de santé, à la couverture sociale et aux prestations de retraite. Les statistiques montrent que les administrations locales emploient souvent une forte majorité du peuple constituant dans leurs zones géographiques.
10. Les différents interlocuteurs ont fourni des réponses plutôt réservées à la question sur la situation de la communauté de Roms dans leurs collectivités ou sur l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine. Les Roms restent particulièrement touchés par d'importantes difficultés d'accès aux prestations sociales, qui est aggravé dans leur cas par l'absence fréquente de documents d'identité. Peu de quartiers de Roms « informels » ont été légalisés et les conditions de vie de nombreux Roms restent souvent insalubres. Des expulsions forcées ont toujours lieu, parfois "justifiées" avec l'argument de mettre en œuvre des programmes locaux d'amélioration du logement des Roms mais aussi dans certains cas sans proposition de relogement. Plusieurs programmes internationaux dans le domaine du logement, de l'emploi, de la scolarisation au niveau d'État comme aux niveaux cantonal et local, sont mis en place pour essayer d'améliorer la situation. Par exemple dans le cadre du Plan d'action pour l'éducation des Roms les autorités du district de Brčko ont affecté les fonds pour la création d'un poste de médiateur chargé d'éducation des Roms.
 11. Le soutien accordé par les autorités aux organisations des minorités nationales pour préserver et développer leur patrimoine culturel et leurs langues reste encore limité. Les langues des minorités nationales sont peu présentes dans les affaires publiques et la vie culturelle locale. Elles ne sont pas largement utilisées dans les relations avec les autorités administratives et la signalisation topographique dans les langues minoritaires n'existe pas, malgré l'existence de dispositions législatives à ce sujet. Il n'existe que très peu de programmes de radio ou de télévision dans les langues minoritaires, y compris dans les médias de service public au niveau local. Par ailleurs, les possibilités d'apprendre les langues minoritaires à l'école sont limitées. Il est bon de souligner que la Bosnie-Herzégovine a ratifié le 21 septembre 2010 la Charte européenne des langues régionales et minoritaires même s'il semble que des progrès restent à faire pour mettre les dispositions de la Charte en pratique.
 12. Dans le dernier rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁴⁷ l'on note que le déplacement des personnes handicapées et leur accès physique aux institutions et transport publiques sont très limités, voire même impossible, en raison de l'absence de facilités réservées aux handicapés. En Fédération de Bosnie-Herzégovine l'arrêté sur l'aménagement territorial de 2004 prévoit que tous les bâtiments publics doivent être équipés en vue d'être accessibles aux handicapés. L'arrêté devait être mis en place au niveau municipal vers la fin février 2009 mais dans la plupart des municipalités cela n'a pas été fait. On constate une situation similaire en Republika Srpska.

⁴⁵ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina (en anglais uniquement). Doc. CommDH(2011)11 / 29 March 2011. Para 89

⁴⁶ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina (en anglais uniquement). Doc. CommDH(2011)11 / 29 March 2011. Para 72

⁴⁷ Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bosnia and Herzegovina (en anglais uniquement). Doc. CommDH(2011)11 / 29 March 2011. Para 53, 54