

33^e SESSION

Rapport
CG33(2017)19final
19 octobre 2017

La démocratie locale et régionale en Serbie

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Lucia KROON, Pays-Bas (L, PPE/CCE)
Sören SCHUMACHER, Allemagne (R, SOC)

Recommandation 403 (2017).....2
Exposé des motifs.....5

Résumé

Le présent document est le deuxième rapport sur la démocratie locale et régionale en Serbie depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2007. Il y est noté que la Serbie a répondu favorablement à la plupart des recommandations antérieures formulées par le Congrès en 2001, en particulier en ratifiant la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et en signant le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. En outre, plusieurs mesures législatives importantes ont été prises pour moderniser et renforcer l'autonomie locale, notamment l'adoption de la loi sur le statut des fonctionnaires locaux. Les rapporteurs insistent sur l'importance de poursuivre la mise en œuvre de la Stratégie de réforme de l'administration publique et ils encouragent les autorités serbes à reconduire leurs efforts visant à combattre la corruption, y compris au niveau local.

Les rapporteurs attirent l'attention des autorités sur le gel temporaire des recrutements, la possibilité de révoquer des assemblées locales et l'opacité des critères utilisés pour l'allocation de dotations et de ressources de l'État sur le fonds de réserve. Le Congrès recommande que les autorités serbes accordent aux collectivités locales des ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions et conservent aux collectivités locales leur pleine responsabilité en matière de soins de santé et d'éducation. Enfin, il encourage aussi vivement la Serbie à clarifier et améliorer la situation financière de la Province autonome de Vojvodine.

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

RECOMMANDATION 403 (2017)²

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, qui dispose que « 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 409 (2016) du Congrès sur les Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, en particulier son chapitre XVII relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

e. à la Recommandation 316 (2011) sur la démocratie locale et régionale en Serbie ;

f. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui dispose que le Congrès utilisera le cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11] dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse donnée par le 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 susmentionné dans leurs politiques et leurs réformes ;

g. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Serbie rédigé par les rapporteurs Lucia Kroon, Pays-Bas (L, PPE/CCE), et Sören Schumacher, Allemagne (R, SOC), à la suite d'une visite en Serbie effectuée du 28 février au 2 mars 2017.

2. Le Congrès rappelle ce qui suit :

a. la Serbie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 6 septembre 2007. La Charte est entrée en vigueur en Serbie le 1^{er} janvier 2008. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, la République de Serbie a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphe 3, de la Charte ;

b. la Serbie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 8 mars 2017 ;

c. la commission de suivi a chargé Lucia Kroon, Pays-Bas (L, PPE/CCE), et Sören Schumacher, Allemagne (R, SOC), de préparer et soumettre au Congrès, en qualité de rapporteurs, un rapport sur la démocratie locale et régionale en Serbie ;

d. la délégation du Congrès³ a effectué une visite de suivi en Serbie du 28 février au 2 mars 2017, se rendant à Belgrade, Novi Sad et Kovačica. Lors de la visite, la délégation de suivi a rencontré des représentants de la Conférence permanente des villes et communes de Serbie (l'association de la démocratie locale et régionale du pays), la délégation nationale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, des maires et des conseillers municipaux, des responsables régionaux et des représentants du gouvernement et des ministères, du parlement national et d'autres institutions centrales de Serbie.

2 Discussion et adoption par le Congrès le 18 octobre 2017, 1^{re} séance (voir le document [CG33\(2017\)19final](#) exposé des motifs), co rapporteurs : Lucia KROON, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Sören SCHUMACHER, Allemagne (R, SOC).

3 Les rapporteurs ont été assistés dans cette tâche par M. Anders LIDSTRÖM, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès

3. Le Congrès tient à remercier la Représentation permanente de la Serbie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités serbes aux niveaux central, régional et local, la Conférence permanente des villes et communes de Serbie et toutes les autres parties rencontrées par la délégation lors de la visite, pour leur coopération précieuse et les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la ratification de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) et la signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

b. les initiatives prises par le gouvernement en vue de moderniser et d'améliorer le système d'autonomie locale sur la base de la Stratégie de réforme de l'administration publique ;

c. l'adoption de la législation sur le statut des fonctionnaires locaux ;

d. les bonnes pratiques en vigueur concernant la réponse aux besoins spécifiques d'une population pluriculturelle et la protection des langues minoritaires, notamment dans la Province autonome de Vojvodine.

5. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

a. l'insuffisance des moyens dont disposent les collectivités locales pour remplir leurs fonctions, du fait d'une réduction massive de leurs ressources financières ces dernières années (article 9, paragraphes 1 et 2) ;

b. le manque de clarté concernant l'application concrète du gel temporaire des recrutements au sein des collectivités locales (article 4, paragraphe 2) ;

c. la proposition de transférer des collectivités locales au pouvoir central la responsabilité de nommer les conseils et directeurs en charge de la santé et de l'éducation, ce qui affaiblirait les fonctions d'autonomie locale (article 4, paragraphe 4) ;

d. l'absence de clarification, dans la loi, des compétences de l'organe temporaire qui peut être convoqué par le gouvernement sous certaines conditions afin de remplacer l'assemblée locale élue (article 8, paragraphe 1) ;

e. la non-application de la disposition constitutionnelle relative au budget de la Province autonome de Vojvodine et, en conséquence, le fait que cette province ne dispose pas de ressources financières correspondant à ses compétences (article 9, paragraphes 1 et 2) ;

f. l'opacité entourant le système de péréquation et l'attribution des dotations de l'État, en particulier l'imprécision des critères de répartition des ressources provenant du fonds de réserve du ministère des Finances (article 9, paragraphes 5 et 7).

6. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités serbes à :

a. continuer d'œuvrer à la réalisation des objectifs énoncés dans la Stratégie de réforme de l'administration publique, en finalisant les projets de textes législatifs relatifs à la démocratie locale et régionale et à la décentralisation et en veillant à leur mise en œuvre effective ;

b. malgré les mesures d'austérités qui sont nécessaires, allouer aux collectivités locales des ressources financières correspondant à leurs compétences et responsabilités, et par conséquent lever les restrictions financières qui pèsent sur les collectivités locales ;

c. préciser les critères applicables à l'approbation du recrutement d'agents publics locaux dans le cadre du gel temporaire des recrutements et donner plus de transparence à ces critères ;

d. maintenir au niveau local la responsabilité de nommer les conseils et les directeurs en charge de la santé et de l'éducation, afin de ne pas affaiblir les fonctions des collectivités locales ;

e. préciser les compétences de l'organe temporaire qui peut être convoqué par le gouvernement sous certaines conditions pour remplacer une assemblée locale élue ;

f. régler le désaccord concernant la disposition constitutionnelle relative au budget de la Province autonome de Vojvodine en adoptant une loi sur le financement de cette province, afin de garantir qu'elle dispose de ressources suffisantes pour remplir ses fonctions ;

g. établir des critères clairs et transparents pour la répartition des dotations de l'État et l'allocation de ressources provenant du fonds de réserve du ministère des Finances.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Serbie et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE, RÉFORMES.....	7
	2.1. Contexte historique	7
	2.2. Contexte politique et réformes	8
	2.3. Précédents rapports et recommandations	9
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	9
	3.1. Constitution et cadre législatif ordinaire	9
	3.2. Système d'administration locale.....	10
	3.3. Statut de la capitale.....	11
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	11
	4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	11
	4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale	12
	4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale	12
	4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	14
	4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs.....	14
	4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	15
	4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	15
	4.8. Article 9 : Ressources financières	16
	4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	19
	4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale.....	19
	4.11. Questions diverses ayant trait à la protection de la démocratie et l'autonomie locales	20
5.	CONCLUSIONS	21
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Serbie.....	23

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

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La Serbie-Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. Suite à la déclaration d'indépendance de la République du Monténégro en date du 3 juin 2006, et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté lors de sa 967^e réunion une déclaration selon laquelle la Serbie succède à l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe et reste liée par les obligations et engagements de l'Union d'Etats.

3. La Serbie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) (« la Charte ») le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 6 septembre 2007. La Charte est entrée en vigueur en Serbie le 1^{er} janvier 2008. Conformément à l'article 12 de la Charte, la République de Serbie a déclaré qu'elle considèrerait ne pas être liée par les dispositions suivantes de la Charte :

- l'article 2 ;
- l'article 3, paragraphes 1 et 2 ;
- l'article 4, paragraphes 1, 2, 4 et 6 ;
- l'article 5 ;
- l'article 7, paragraphes 1 et 3 ;
- l'article 8, paragraphes 1 et 2 ;
- l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 ;
- l'article 10, paragraphes 1, 2 et 3 ;
- l'article 11.

4. La Charte européenne de l'autonomie locale s'applique de manière moniste dans le droit interne. D'après la Constitution serbe (article 16, paragraphes 2 et 3), les règles du droit international communément acceptées et les traités internationaux ratifiés sont considérées comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique serbe et s'appliquent directement. Néanmoins, d'après la Cour constitutionnelle, la Charte n'a jusqu'à présent été mentionnée dans aucune affaire judiciaire.

5. Le Congrès a précédemment adopté une recommandation sur la démocratie locale en Serbie, le 18 octobre 2011 (Recommandation 316, 2011), après une visite de suivi effectuée par une délégation du Congrès.

6. La Serbie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 8 mars 2017. Les rapporteurs saluent cette avancée importante pour la démocratie locale et régionale en Serbie.

7. La Serbie a ratifié la Convention-cadre européenne de 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales (STE n° 106), qui est entrée en vigueur le 16 juin 2016.

8. La commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Serbie à la lumière de la Charte. Elle a nommé Lucia Kroon, Pays-Bas (L, PPE/CCE), et Sören Schumacher, Allemagne (R, SOC), en tant que corapporteurs. Ceux-ci ont été chargés de rédiger un rapport sur la démocratie locale et régionale en Serbie et de le soumettre au Congrès. Les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de M. Anders Lidström (Suède), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

9. La délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Serbie du 28 février au 2 mars 2017, se rendant à Belgrade, Novi Sad et Kovačica. Lors de la visite, la délégation de suivi a rencontré la délégation nationale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, des représentants de la Conférence permanente des villes et communes de Serbie, des maires et des conseillers municipaux, des responsables régionaux et des représentants du gouvernement et des ministères, du parlement national et d'autres institutions centrales de Serbie. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

10. Le présent rapport a été établi sur la base des informations recueillies lors de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Serbie, ainsi que d'une étude sur la législation pertinente, d'autres informations utiles et de documents fournis par les personnes rencontrées par la délégation en Serbie.

11. Les rapporteurs tiennent à remercier la Représentation permanente de la Serbie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités serbes aux niveaux central, régional et local, la Conférence permanente des villes et communes de Serbie, l'Alliance nationale pour le développement économique local, les experts et ses autres interlocuteurs pour leur aide à l'organisation de la visite de suivi et leur coopération tout au long de la visite, ainsi que toutes les personnes ayant participé à la visite pour leur contribution à son bon déroulement et leur disponibilité.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE, RÉFORMES

2.1. Contexte historique

12. La Serbie est légalement l'Etat successeur de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie et de l'Union d'Etats de Serbie et Monténégro. La République de Serbie est une république unitaire, constitutionnelle et parlementaire qui a adopté sa Constitution actuelle en novembre 2006, après le succès d'un référendum. La Constitution de 2006 définit la Serbie comme un État unitaire et, pour la première fois depuis 1918, comme un État indépendant (article 4, paragraphe 1).

13. Conformément à l'article 182 de la Constitution serbe, « la République de Serbie comprend la Province autonome de Vojvodine et la Province autonome du Kosovo-Metohija ». Le préambule de la Constitution définit « la province du Kosovo-Metohija [comme] faisant partie intégrante du territoire de la Serbie », tout en jouissant « d'un statut d'autonomie importante au sein de l'État souverain de Serbie ». La Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, adoptée le 10 juin 1999, a établi la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo⁴ (MINUK). Le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance vis-à-vis de la Serbie le 17 février 2008. La Serbie a rejeté cet acte. Le Conseil de l'Europe poursuit une politique de neutralité vis-à-vis du Kosovo, respectant la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU.

14. Ainsi qu'il est précisé dans la Constitution de la Serbie (article 182) et le Statut de la Province autonome de Vojvodine⁵, celle-ci est une collectivité territoriale autonome de la République de Serbie, dans laquelle les citoyens exercent un droit à l'autonomie provinciale. Le précédent Statut de la Province autonome de Vojvodine (promulgué en décembre 2009) a été révisé par la Province autonome et approuvé ensuite par le Parlement serbe en 2014, après la décision de la Cour constitutionnelle de Serbie concluant à l'inconstitutionnalité de 47 de ses 70 dispositions.

15. La Vojvodine constitue environ un quart du territoire serbe et compte une grande diversité ethnique, avec plus de 26 groupes ethniques et six langues officielles. La population de la Serbie, dans son ensemble, se compose de plusieurs groupes ethniques : 83 % de ses citoyens sont des Serbes, mais il y a aussi des Hongrois, des Roms, des Bosniaques et d'autres groupes. Le serbe est la langue officielle mais de nombreuses autres langues régionales ou minoritaires sont en usage en Serbie, comme l'albanais, le bosnien, le bulgare, le croate, le hongrois, le romani, le roumain, le ruthène, le slovaque et l'ukrainien.

16. La Constitution reflète cette réalité à la fois dans son article premier (« la République de Serbie est un État du peuple serbe et de tous les citoyens qui y résident ») et son article 14 (« la République de Serbie protège les droits des minorités nationales »), ainsi que dans plusieurs dispositions relatives à la protection des droits fondamentaux portant spécifiquement sur la protection des minorités (articles 20 - 22, 47 - 49, 75 - 81).

4 « Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo. »

5 Article 1, Statut de la Province autonome de Vojvodine, promulgué le 22 mai 2014.

2.2. Contexte politique et réformes

17. Le Parlement national serbe compte 250 députés élus au suffrage proportionnel, l'ensemble du territoire national formant une circonscription unique. Les dernières élections se sont tenues en avril 2016, suite à la décision du Président de dissoudre le Parlement – à l'initiative du Premier ministre – à mi-mandat (au bout de deux années sur quatre). Des élections régionales et locales ont également été organisées le même jour (sauf à Belgrade et dans treize autres villes). Lors des élections législatives, la coalition « La Serbie gagnante », incluant le Parti progressiste serbe (SNS) du Premier ministre Aleksandar Vucic, a conservé sa majorité au Parlement, avec 48,2 % des voix, le nombre de ses sièges reculant cependant de 158 à 131. La deuxième force politique a été une coalition menée par le Parti social de Serbie (SPS) du ministre des Affaires étrangères Ivica Dacic. Cette coalition a obtenu 10,95 % des voix, mais a également perdu des sièges, passant de 44 à 29 députés. Le Parti radical serbe (SRS) de Vojislav Seselj est arrivé troisième avec 8,10 % des voix, remportant 22 sièges. Le nouveau parlement est plus fragmenté qu'auparavant, le nombre des partis étant passé de sept (y compris trois partis de la majorité) lors des élections de 2014 à douze (dont cinq représentent des minorités) en 2016. Le gouvernement est une coalition majoritaire dirigée par le Parti progressiste serbe. Des élections présidentielles se sont tenues après la visite de suivi, le 2 avril 2017, et ont été remportées par le Premier ministre Aleksandar Vucic.

18. En 2009, la Serbie a déposé officiellement sa demande d'adhésion à l'Union européenne. Les négociations en vue de son adhésion ont débuté en janvier 2014. Elles ont connu une avancée importante en août 2015, avec la signature entre la Serbie et le Kosovo⁶ d'un accord établissant les principes généraux et les principaux éléments d'une Association/Communauté des communes à majorité serbe en Kosovo du nord ainsi que des dispositions sur la normalisation des relations entre le Kosovo et la Serbie. Concernant les négociations avec l'UE, les deux premiers chapitres ont été ouverts en décembre 2015. Fin février 2017, huit des 35 chapitres avaient été ouverts et deux avaient été clos. Lors de la visite, la délégation a eu la très nette impression que le processus d'adhésion à l'UE avait un impact significatif sur le fonctionnement de l'autonomie locale en Serbie, en lien par exemple avec les réformes du système d'administration publique, l'amélioration des consultations avec les collectivités locales conformément aux recommandations de l'UE et l'évolution des capacités des collectivités locales, notamment pour l'utilisation effective des fonds européens.

19. L'économie serbe s'est remise progressivement après les Guerres des Balkans, mais elle a été durement touchée par la crise financière de 2008. Après une nouvelle récession en 2012, marquée par une croissance négative en 2012 et 2014, le pays semble maintenant avoir retrouvé le chemin du redressement. Toutefois, il conserve encore un déficit élevé, accompagné de hauts niveaux d'endettement et donc de la perspective de remboursements considérables. Le taux de chômage est lui aussi élevé, en particulier chez les jeunes. La stratégie du gouvernement inclut des mesures de rationalisation et d'austérité, destinées à améliorer la stabilité macroéconomique, et la poursuite des réformes structurelles du secteur public. Cette stratégie est liée à l'objectif de respecter les critères d'adhésion à l'UE, lesquels incluent « la création d'un environnement économique et monétaire stable, le développement de l'économie de marché et le renforcement de sa capacité à répondre aux défis de la concurrence au sein de l'UE, en renforçant dans le même temps les moyens administratifs et les institutions garantissant la démocratie, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la protection des minorités »⁷. A partir de début 2015, la Serbie a aussi fait l'objet de mesures de précaution du Fonds monétaire international visant à stabiliser l'économie, bien que ces mesures aient maintenant cessé de s'appliquer.

20. La crise des réfugiés de 2015 a aussi eu un impact important en Serbie. Plus de 600 000 réfugiés et migrants ont traversé la Serbie – l'un des principaux pays de transit – en 2015. Ce flux a maintenant cessé dans une large part depuis la fermeture du couloir humanitaire et la construction de barrières le long d'une partie des frontières macédonienne, hongroise et autrichienne. En octobre 2016, les autorités serbes ont déclaré la fermeture des frontières du pays avec « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Bulgarie. Fin 2016, d'après le HCR, il y avait en Serbie 35 300 réfugiés et 203 100 personnes déplacées à l'intérieur du pays.

21. La récente Stratégie gouvernementale de réforme de l'administration publique (PAR) a été adoptée en 2014 et s'appuie sur les précédentes stratégies analogues mises en œuvre depuis 2004

⁶ Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

⁷ Gouvernement de la République de Serbie : Stratégie budgétaire pour 2016, incluant des projections pour 2017 et 2018.

en vue d'améliorer la situation de l'administration publique serbe. La stratégie de 2014 s'applique à la période 2015-2017. Un objectif de réforme important est de renforcer la décentralisation et de préciser le partage des responsabilités entre les différents niveaux d'autorité. Le document de réforme du gouvernement indique que les réformes menées à ce jour concernant l'autonomie locale comptent parmi celles qui ont remporté le plus grand succès. Néanmoins, ce document recense aussi plusieurs faiblesses auxquelles il convient de remédier. Par exemple, la répartition des compétences n'est pas toujours claire, le système de financement doit être stabilisé et les consultations avec les collectivités locales et provinciales lors de l'adoption de nouvelles lois ne sont souvent que formelles et sporadiques⁸. Il est également à noter que la Stratégie de décentralisation incluse dans la réforme de l'administration publique doit encore être adoptée. Lors de la visite, les rapporteurs ont noté que le gouvernement avait clairement identifié des problèmes dans le système d'autonomie locale et qu'il était déterminé à les résoudre.

22. Une autre réforme de grande importance est l'adoption de la loi relative aux agents des provinces autonomes et des collectivités locales, entrée en vigueur en 2016. Cette loi introduit un système de fonction publique dans les provinces et les collectivités locales et définit les droits et obligations des agents publics locaux. L'objectif est de garantir la professionnalisation et la dépolitisation de l'administration.

2.3. Précédents rapports et recommandations

23. A la suite de la précédente visite de suivi en Serbie, le 18 octobre 2011, le Congrès a adopté une série de recommandations sur la démocratie locale en Serbie (Recommandation 316, 2011).

24. Le gouvernement serbe a répondu très favorablement aux suggestions du Congrès. Certaines des recommandations ont déjà conduit à une modification de la législation. Notamment, la loi relative aux agents des provinces autonomes et des collectivités locales a été adoptée en 2016. La Serbie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales, qui est entrée en vigueur dans ce pays le 16 juin 2016.

25. D'après les informations fournies par le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, les recommandations du Congrès seront examinées dans le cadre de la révision de la Constitution et des lois relatives à l'autonomie locale, notamment la disposition constitutionnelle permettant au pouvoir central de révoquer une assemblée municipale et de désigner simultanément un organe temporaire chargé d'exercer ses fonctions ; lors de la rédaction d'une nouvelle loi sur la ville de Belgrade ; et lors de l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale (en vue notamment d'adopter une définition plus large de la coopération intercommunale accompagnée de nouvelles réglementations détaillées sur sa mise en place).

26. Les rapporteurs ont par ailleurs appris que la Serbie examinerait dans quelle mesure il serait possible, juridiquement, de ratifier les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale relatives au principe de subsidiarité (article 4, paragraphe 3) et au principe de proportionnalité du contrôle administratif (article 8, paragraphe 3). Les rapporteurs se félicitent de cette initiative et encouragent les autorités nationales à améliorer la situation concernant la mise en œuvre de ces dispositions.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1. Constitution et cadre législatif ordinaire

27. La structure territoriale de la Serbie est régie par la Constitution, adoptée en 2006. D'après son article 12, « [l]e pouvoir de l'État est restreint par le droit des citoyens à l'autonomie provinciale et à l'autonomie locale ». Toute une partie de la Constitution (Partie VII) concerne l'organisation territoriale du pays (articles 176-193). L'article 176 souligne que « les citoyens ont le droit à l'autonomie provinciale et à l'autonomie locale, qu'ils exercent directement ou par le biais de représentants élus librement ». Cette partie de la Constitution précise par ailleurs le statut et les fonctions des provinces autonomes (article 183) et des collectivités locales (article 190). Les provinces et les collectivités locales ont le statut de personnes morales. La Constitution comprend aussi des dispositions sur le

⁸ Gouvernement de la République de Serbie : Stratégie de réforme de l'administration publique en République de Serbie, 2014.

contrôle des provinces et des collectivités locales et garantit leur droit de recours devant la Cour constitutionnelle.

28. Les autres textes législatifs majeurs ayant trait à l'autonomie locale sont :

- le Statut de la Province autonome de Vojvodine (2014)
- la loi sur la définition des compétences de la Province autonome de Vojvodine (2009)
- la loi relative à l'autonomie locale (2007)
- la loi sur l'organisation territoriale (2007)
- la loi sur le financement des collectivités locales (2007, amendée en 2016)
- la loi sur les élections locales (2007)
- la loi sur la capitale (2007)
- le statut de la Ville de Belgrade (2007)
- la loi sur les biens publics (2011)
- la loi relative aux agents des provinces autonomes et des collectivités locales (2016)

29. Ces textes ont été adoptés après la Constitution de 2006 en vue de préciser les règles applicables à l'autonomie des provinces et des collectivités locales. Il est considéré qu'un grand nombre d'entre eux doivent être actualisés et certains ont déjà été modifiés. La Constitution et plusieurs lois relatives à l'autonomie des provinces et des collectivités locales feront probablement l'objet d'une réforme. Une révision de la Constitution est déjà menée dans le cadre des négociations en vue de l'adhésion à l'UE : à ce jour, des modifications ont été annoncées concernant l'organisation du pouvoir judiciaire, dans le cadre du chapitre 23 des négociations. Entre autres textes, il est également probable que la loi sur l'autonomie locale sera révisée. D'après un projet de version, la liste relativement détaillée des compétences des collectivités locales sera remplacée par un ensemble de 14 groupes généraux, qui seront précisés dans d'autres lois sectorielles. Une loi sur le financement de la Province autonome de Vojvodine est en préparation.

3.2. Système d'administration locale

30. L'organisation territoriale de la Serbie est asymétrique. Elle est régie par la Constitution et la loi sur l'organisation territoriale, selon laquelle la Serbie se compose de deux provinces autonomes et de plusieurs unités d'autonomie locale, dont chacune a le statut d'une personne morale. Les collectivités locales incluent 174 villes et communes, parmi lesquelles la ville de Belgrade, dotée d'un statut spécial (voir ci-dessous).

31. La Province autonome de Vojvodine dispose de sa propre assemblée (composée de 120 membres élus au suffrage proportionnel) et d'un exécutif (incluant un Président et un Cabinet des ministres (secrétaires)). Les compétences de la province autonome sont définies par la Constitution (article 183) et plusieurs lois. Le gouvernement central peut aussi déléguer des compétences à la province. La relation entre la province et les collectivités locales de Vojvodine n'est pas hiérarchique. La province peut déléguer une partie de ses compétences aux collectivités locales de son territoire.

32. Le système d'autonomie locale comprend un seul niveau, composé des communes (*opštine*) et des villes (*gradovi*). Les collectivités locales sont dotées d'une assemblée élue au suffrage direct, de deux organes exécutifs (un maire élu au suffrage indirect et un conseil local composé de onze membres) et d'une administration. L'assemblée est élue au scrutin proportionnel. Jusqu'en 2008, les maires étaient élus au suffrage direct. Les deux organes exécutifs ont des fonctions différentes prévues par la législation. Il est fréquent que chaque membre du conseil soit en charge d'un domaine spécifique d'autorité locale. Les fonctions des communes incluent la culture, l'éducation, la santé, la protection sociale et l'enfance, la protection de l'environnement et l'agriculture, l'aménagement du territoire, la voirie locale et l'urbanisme. Les villes sont des entités plus grandes, qui comptent habituellement au moins 100 000 habitants. Elles sont en charge des mêmes domaines que les communes, mais ont en outre le droit de mettre en place une police municipale. Elles peuvent aussi créer des « communes de ville » (*gradska opština*) dotées de leur propre organe décisionnel compétent sur une partie de leur territoire, mais ces organes ne sont pas considérés comme des unités d'autonomie. Les compétences précises des communes sont énumérées dans la Constitution (article 190) et dans des lois, comme la loi relative à l'autonomie locale et plusieurs autres lois sectorielles. Les communes et les villes sont relativement grandes en comparaison avec la moyenne européenne (y compris la ville de Belgrade) de 41 700 habitants.

3.3. Statut de la capitale

33. Belgrade a un statut spécial, défini par la loi relative à la capitale et le statut de la Ville de Belgrade. Le principal organe de décision est une Assemblée municipale élue au suffrage direct, composée de 110 conseillers. L'Assemblée nomme le maire et, sur proposition de ce dernier, le maire-adjoint et les membres du conseil municipal. Outre les compétences ordinaires déléguées aux communes, la capitale est aussi chargée de la gestion des eaux, des routes nationales, de la prévention des incendies et des inspections liées à l'urbanisme. La capitale est divisée en dix-sept « communes de ville » (arrondissements).

34. Après la visite de suivi conduite en Serbie en 2011, le Congrès s'était inquiété que le cadre juridique ne prenne pas complètement en compte le statut spécial de Belgrade en tant que capitale. Il recommandait d'accroître les compétences et les ressources de la capitale et d'apporter à la législation les changements nécessaires.

35. Lors de la rencontre avec les représentants de la Ville de Belgrade, les rapporteurs ont appris que la législation était en cours de modification. Bien que Belgrade soit confrontée à une réduction du soutien financier qu'elle reçoit du pouvoir central, et malgré un lourd endettement, elle est parvenue à ne pas contracter de nouveaux emprunts ces dernières années. Un projet d'investissement majeur cofinancé actuellement par le gouvernement concerne l'aménagement des berges de Belgrade. Le premier adjoint au maire a insisté sur le bon niveau de coopération et de concertation avec le pouvoir central pour la préparation d'une loi révisée sur la capitale. Le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale a indiqué que la recommandation pertinente du Congrès serait prise en considération lors de la révision de la loi sur la capitale.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

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

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

36. L'autonomie des provinces et des collectivités locales est garantie par la Constitution serbe, dont l'article 12 dispose que « le pouvoir de l'État est restreint par le droit des citoyens à l'autonomie provinciale et à l'autonomie locale ». Ce droit à l'autonomie ne peut être limité que par le contrôle de constitutionnalité et de légalité. L'article 97, qui énumère les compétences du gouvernement central, dispose que « la Serbie organise et garantit (...) l'organisation territoriale de la République de Serbie et le système d'autonomie locale ». Le chapitre VII de la Constitution est intégralement consacré à l'organisation territoriale du pays. L'article 176 dispose que les provinces autonomes et les unités d'autonomie locale ont le statut de personnes morales. Cette partie donne aussi la liste des compétences (pouvoirs originels) des provinces et des collectivités locales autonomes et précise que des fonctions supplémentaires peuvent être déléguées. Toutefois, comme l'article 177 le montre, le principe de subsidiarité n'est pas appliqué, puisque cet article dispose que « les domaines considérés comme relevant de la République, d'une province ou d'une collectivité locale sont spécifiés dans la loi ». En cas de violation de l'autonomie locale, la province autonome ou l'unité d'autonomie locale concernée est habilitée à déposer un recours devant le Cour constitutionnelle (articles 187 et 193).

37. Il a été indiqué aux rapporteurs qu'une révision de la Constitution menée actuellement devrait permettre à la Serbie de ratifier la plupart des articles de la Charte qui ne le sont pas encore.

38. Après l'adoption de la Constitution en 2006, le parlement serbe a voté plusieurs lois régissant le statut et les activités des collectivités provinciales et locales, notamment des lois sur l'organisation territoriale, l'autonomie locale, les finances des collectivités locales, la capitale et les élections locales. Bon nombre de ces textes font actuellement l'objet d'une révision, d'une part en vue de préciser des points qui se sont avérés être insuffisamment réglementés et d'autre part dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE.

39. Les rapporteurs considèrent que la situation en Serbie est conforme aux exigences de l'article 2 de la Charte, puisque le principe d'autonomie locale est inscrit à la fois dans la Constitution et la législation.

4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

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

40. D'après les conditions énoncées dans le premier paragraphe de l'article 3, les collectivités locales doivent être en charge d'une part importante des affaires publiques. Les fonctions des provinces autonomes et des unités d'autonomie locale sont énumérées dans la Constitution et diverses autres lois. En termes économiques, il a été estimé que les dépenses des collectivités locales représentaient approximativement 15 % des dépenses publiques totales⁹. Ce chiffre n'inclut pas la Province autonome de Vojvodine ni les entreprises municipales financées par d'autres sources de revenus.

41. Le second paragraphe souligne que l'autonomie locale doit s'exercer par le biais de conseils élus ou par des moyens de démocratie directe. Comme la Constitution (article 176) l'affirme, la Province autonome de Vojvodine et les villes et communes ont toutes des assemblées dotées d'un pouvoir de décision et composées de membres élus. Les seules exceptions à cette règle concernent les assemblées qui, conformément à la loi, ont été temporairement dissoutes par le gouvernement. Cette question sera traitée plus longuement en lien avec l'article 8.

42. La Serbie permet aussi à ses collectivités locales et provinciales de consulter leurs citoyens. La loi relative à l'autonomie locale prévoit trois formes de participation directe des citoyens : les initiatives populaires, les rassemblements citoyens et les référendums. D'après le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, ces trois moyens seront renforcés dans la version amendée de la loi sur l'autonomie locale.

43. Compte tenu des nombreuses fonctions exercées par les collectivités locales et provinciales, et de l'importance économique de ces activités pour l'ensemble du pays, les rapporteurs considèrent que les collectivités locales ont en charge une part importante des affaires publiques, sous leur propre responsabilité. Bien que ni la Charte ni son Rapport explicatif ne donne une définition précise d'une « part importante », la part de responsabilités des collectivités locales et provinciales correspond à la norme dans d'autres pays d'Europe du Sud-Est. Par conséquent, les rapporteurs concluent que la Serbie remplit les conditions énoncées à l'article 3 de la Charte.

4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 *L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.* (Non ratifié par la Serbie)

⁹ Banque mondiale, 2013 : *Serbie: Examen des finances et des dépenses municipales*, 17 avril 2013, Rapport n° 76855-YF.

- | | |
|---|--|
| 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 | <i>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.</i> (Non ratifié par la Serbie) |
| 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. |

44. L'article 4, relatif à la portée de l'autonomie locale, établit les principes généraux qui régissent l'attribution de responsabilités aux collectivités locales.

45. La délégation rappelle que la Serbie n'a pas ratifié les paragraphes 3 et 5 de l'article 4 (voir ci-dessus le paragraphe 3 du présent rapport). En particulier, le paragraphe 3 relatif au principe de subsidiarité est jugé incompatible avec l'article 177 de la Constitution.

46. Le premier paragraphe de l'article 4 insiste sur la nécessité d'inscrire les fonctions et les tâches des collectivités locales dans la législation pertinente. Les principaux textes juridiques sont la Constitution et diverses lois spécifiques relatives à l'autonomie locale, comme il est indiqué plus haut. Certaines fonctions sont aussi établies au moyen d'une législation sectorielle. Les collectivités locales de Serbie n'ont pas de compétence générale, c'est-à-dire de possibilité d'exercer de leur propre initiative d'autres compétences que celles qui sont prévues dans la législation, ce qui est aussi le cas de nombreux autres pays européens.

47. Le deuxième paragraphe prévoit que les collectivités locales doivent, dans le cadre de la loi, avoir toute latitude pour exercer leurs fonctions. Les provinces et les unités d'autonomie locale de Serbie exercent deux types de tâches : les tâches originelles énumérées dans la Constitution, la loi relative à l'autonomie locale et le Statut de la Province autonome de Vojvodine et les tâches déléguées dont les collectivités locales s'acquittent pour le compte d'un ministère ou – dans la Province autonome – sur délégation de l'Assemblée. Les tâches originelles font l'objet d'une plus grande latitude puisqu'elles ne sont contrôlées que sous l'angle de la constitutionnalité et de la légalité. Les collectivités locales disposent aussi d'une marge de manœuvre pour l'exercice des tâches déléguées, bien que dans leur cas le contrôle porte aussi sur l'opportunité.

48. Lors de la visite, la question du gel temporaire des recrutements imposé dans l'ensemble de la fonction publique a été portée à l'attention des rapporteurs. La délégation a été informée que le recrutement de nouveaux employés ou le remplacement des départs, même pour cause de retraite, requiert l'approbation d'une commission établie par le pouvoir central. Cette mesure s'inscrit dans un ensemble plus vaste visant à réduire la taille de la fonction publique, imposé dans le cadre d'un accord passé avec le Fonds monétaire international. Lors des réunions entre les rapporteurs et les représentants des collectivités locales, cette mesure a été signalée comme constituant un obstacle pour les collectivités locales qui souhaitent mener des initiatives liées à tout domaine non exclu de leur compétence. Cette mesure contribue en outre au manque de personnel dont souffrent déjà les collectivités locales. Des inquiétudes ont été formulées quant à la transparence des décisions d'approbation ou de rejet des demandes et à leur motivation politique. Les rapporteurs estiment que les critères relatifs à l'approbation de recrutements de personnels pendant le gel temporaire ne sont pas suffisamment transparents pour permettre aux collectivités locales de gérer leurs affaires convenablement.

49. Le quatrième paragraphe de l'article 4 concerne le problème du chevauchement des responsabilités et la nécessité d'empêcher que des compétences soient mises en cause. Dans l'ensemble, la délégation a le sentiment que les fonctions et responsabilités sont claires et cohérentes. De plus, le processus actuel de révision de la législation relative aux provinces autonomes et aux unités d'autonomie locale vise en partie à supprimer les incohérences qui n'avaient pas été anticipées lors de l'adoption de la nouvelle législation en 2006-2007. Lors de la visite, cependant, plusieurs représentants de communes ont expliqué que leurs responsabilités dans les domaines de la santé et de l'éducation étaient en passe d'être centralisées et par conséquent remises en cause. Les rapporteurs s'inquiètent en particulier d'une proposition visant à transférer aux ministères un pouvoir décisionnel pour la nomination de comités et de directeurs, les collectivités locales conservant la

responsabilité de financer ces fonctions sans exercer de contrôle sur leurs titulaires. La délégation considère qu'un tel transfert, s'il est mis en œuvre, constituera une violation de l'article 4 de la Charte.

50. Le paragraphe 6 insiste sur la nécessité de consulter les collectivités locales sur toute question qui les concerne. Dans le précédent rapport, il était noté que les moyens de consultation étaient bien développés, en particulier par le biais de la Conférence permanente des villes et communes de Serbie (CPVC), mais que cette consultation devait néanmoins être consolidée au moyen de normes juridiques formelles. Il est recommandé à la Serbie d'élaborer une législation dans ce sens. Lors de plusieurs entretiens, à la fois avec des ministères et des représentants des collectivités locales et provinciales, il a été indiqué aux rapporteurs que le système de consultation avait été amélioré. La CPVC et les organes gouvernementaux compétents ont signé un mémorandum et un protocole sur la coopération établissant des mécanismes concrets de coopération avec le gouvernement et le parlement national. Une coopération formelle a aussi été instaurée par le biais du Conseil pour la promotion professionnelle des agents de collectivités locales. Des consultations sur les questions économiques ont lieu régulièrement par le biais de la commission intergouvernementale des finances, comme le prévoit la loi sur le financement des collectivités locales.

51. Les rapporteurs considèrent, bien que la législation applicable aux consultations avec les collectivités locales soit encore perfectible, que les mécanismes de consultation en vigueur semblent permettre aux collectivités locales de faire entendre leur point de vue avant que des décisions les concernant soient prises.

52. Concernant la conformité de la Serbie avec l'article 4 de la Charte, les rapporteurs concluent que le pays respecte les premier et sixième paragraphes. Cependant, pour ce qui est de la latitude et des compétences pleines et entières exercées par les collectivités locales, la délégation s'inquiète du manque de transparence en lien avec le gel temporaire des recrutements et de la dilution des responsabilités pour la santé et l'éducation. De l'avis de la délégation, la Serbie ne respecte que partiellement les paragraphes 2 et 4 de l'article 4.

4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

53. L'article prévoit que toute modification du territoire d'une collectivité locale doit faire l'objet d'une consultation de ses résidents, si possible par voie de référendum. La Constitution serbe est claire sur ces questions : ses articles 188 et 189 offrent des garanties suffisantes pour la protection des limites territoriales des collectivités locales. Le territoire d'une unité d'autonomie locale est déterminé par la loi, et toute création, suppression ou altération d'un territoire ne peut être entreprise qu'après un référendum. Aucune modification du territoire d'une collectivité locale n'est intervenue ces dernières années. Les rapporteurs concluent que la situation en Serbie est conforme à l'article 5 de la Charte.

4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

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. (Non ratifié par la Serbie).
- 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. (Non ratifié par la Serbie).

54. La délégation rappelle que la Serbie n'a pas ratifié l'article 6 de la Charte (voir ci-dessus le paragraphe 3 du présent rapport). Toutefois, lors des rencontres avec les représentants des communes, les rapporteurs ont eu connaissance de difficultés pour recruter des personnels spécialisés hautement qualifiés, en raison notamment du bas niveau de rémunération et du gel actuel

des recrutements. Dans ce contexte, les rapporteurs souhaitent rappeler aux autorités serbes que faute de ressources humaines adéquates au niveau local la capacité des collectivités locales à gérer convenablement leurs affaires et à entreprendre des réformes d'envergure, en lien notamment avec le processus d'adhésion à l'UE, peut être menacée. Les représentants des communes ont aussi soulevé le problème de la nécessité persistante de former le personnel des communes de manière à garantir la bonne gestion de leurs fonctions et proposer aux citoyens des services de qualité.

4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

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

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. (Non ratifié par la Serbie)
- 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.

55. La délégation rappelle que la Serbie n'a pas ratifié l'article 7, paragraphe 2, relatif à la compensation financière adéquate (voir ci-dessus le paragraphe 3 du présent rapport).

56. Le premier paragraphe de l'article 7 souligne l'importance de l'indépendance des élus locaux. Ainsi qu'il est souligné dans le Rapport explicatif de la Charte, les élus ne doivent faire l'objet d'aucune ingérence de la part de tierces parties dans l'exercice de leurs fonctions. La Constitution garantit le statut de l'assemblée locale, tandis que la loi relative à l'autonomie locale contient d'autres dispositions sur le statut des élus. La Constitution proclame aussi le droit des minorités nationales d'être représentées dans les provinces autonomes et les unités d'autonomie locale comptant plusieurs minorités nationales.

57. Le troisième paragraphe affirme que toute situation jugée incompatible avec l'exercice d'un mandat d'élu local doit être fixée par la loi. Le droit serbe dispose que les agents de l'administration municipale ne peuvent pas simultanément être membres de l'assemblée municipale. De plus, si un membre de l'assemblée est nommé maire, maire adjoint ou membre du conseil municipal, il doit renoncer à son mandat électif.

58. Les rapporteurs considèrent que la situation en Serbie est globalement conforme aux paragraphes ratifiés de l'article 7 de la Charte.

4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

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. (Non ratifié par la Serbie).

59. La délégation rappelle que la Serbie n'a pas ratifié le paragraphe 3 de l'article 8 relatif à la proportionnalité du contrôle (voir ci-dessus le paragraphe 3 du présent rapport). Cet article concerne le contrôle administratif des collectivités locales exercé par d'autres niveaux d'autorité. Le Rapport explicatif de la Charte souligne expressément que cet article ne porte pas sur le contrôle exercé par des médiateurs ou d'autres organes d'enquête officiels. Dans le cas de la Serbie, cela signifie que cet

article ne concerne pas l'institution du médiateur ni la Cour des comptes, en dépit des importantes fonctions de contrôle de ces deux organes vis-à-vis des collectivités locales. Le médiateur, sur la base de plaintes des citoyens, surveille la manière dont les collectivités locales assurent les compétences déléguées, tandis que la Cour des comptes procède à des audits financiers et au contrôle de toute irrégularité au sein de l'administration locale.

60. Les paragraphes 1 et 2 affirment tous deux que le contrôle administratif doit être conforme à la loi. Le deuxième paragraphe opère une distinction entre la conformité et l'opportunité, le contrôle de cette dernière n'étant possible que dans le cas des tâches déléguées. En Serbie, cela correspond à la distinction entre les tâches originelles et déléguées.

61. Le contrôle administratif des collectivités locales est assuré par le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, plus précisément par l'Inspection administrative. Ce contrôle inclut un suivi régulier de l'application des lois, réglementations et procédures administratives. Dans certains cas spécifiques, la loi relative à l'autonomie locale permet au gouvernement de suspendre l'exécution d'une décision générale prise par une unité d'autonomie locale, s'il considère que cet acte est incompatible avec la Constitution ou la loi (articles 81-84).

62. D'après cette même loi relative à l'autonomie locale, le gouvernement peut aussi dissoudre une assemblée locale (articles 85-87). Une telle dissolution est possible dans trois cas : 1) si l'assemblée ne tient aucune session sur une période de plus de trois mois ; 2) si l'assemblée n'adopte pas de statut ou de budget dans le délai fixé par la loi ; 3) si l'assemblée n'élit pas un président de la commune et du conseil municipal dans un délai d'un mois après sa mise en place ou après le jour de leur révocation/dissolution ou démission. Si l'un de ces trois critères n'est pas rempli, et si l'assemblée est dissoute, le gouvernement doit nommer à sa place un organe temporaire. Toutefois, celui-ci ne peut prendre des décisions que sur les « affaires courantes et urgentes ». Entre 2008 et 2014, treize assemblées locales ont été dissoutes, pour la plupart au début de la période.

63. Le contrôle administratif des collectivités locales, en Serbie, s'exerce conformément à la loi, comme le prévoit l'article 8 de la Charte. Par ailleurs, il est encourageant de noter que la mesure stricte consistant à dissoudre une assemblée locale est maintenant rarement utilisée. Bien que la Serbie n'ait pas ratifié l'article 8, paragraphe 3, relatif à la proportionnalité du contrôle administratif, l'acte de dissoudre une assemblée élue serait très probablement interprété comme une réponse disproportionnée à un défaut d'action d'une collectivité locale. Lors du processus de consultation le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale a allégué que cette mesure était prévue par la Constitution et que les conditions de son application énoncées dans la loi étaient extrêmement restrictives, au sens où elle ne peut être prise que lorsque le droit des citoyens à l'autonomie locale est menacé. Néanmoins, les rapporteurs s'inquiètent de l'imprécision des compétences des organes temporaires qui remplacent les assemblées dissoutes. Il semble que dans certains cas des organes temporaires sont restés en place plus longtemps que la loi ne l'autorise et qu'ils ont pris des décisions qui ne relevaient pas des affaires courantes et n'avaient aucun caractère d'urgence. La Cour constitutionnelle a conclu qu'il appartenait à l'organe temporaire lui-même de définir ce qui était « urgent » et donc de déterminer les limites de ses compétences. Ces conditions ambiguës trahissent un déficit réglementaire qui, de l'avis des rapporteurs, ouvre la voie à des abus de pouvoir. Puisqu'il concerne les assemblées locales, il touche au cœur même de l'autonomie locale démocratique. Par conséquent, les rapporteurs considèrent qu'il s'agit d'une violation et d'un signe de non-conformité avec l'article 8, paragraphe 1, de la Charte.

4.8. Article 9 : Ressources financières

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.

64. L'article 9 de la Charte comprend huit paragraphes portant sur divers aspects des finances des collectivités locales. Il est essentiel pour la démocratie et l'autonomie locales que les collectivités locales disposent de ressources financières leur permettant d'exercer leurs fonctions. Les paragraphes de cet article seront examinés de manière thématique : premièrement, l'autonomie et l'accès à des ressources indépendantes et suffisantes, y compris fiscales (paragraphes 1, 2, 3 et 4) ; ensuite, les dotations et la péréquation (paragraphes 5, 6 et 7) ; enfin, les emprunts (paragraphe 8). Les conclusions des rapporteurs seront ensuite résumées.

65. Les collectivités locales et provinciales de Serbie sont essentiellement financées par les impôts locaux, les impôts partagés, les transferts et les dotations. En 2015, 39 % des revenus des collectivités locales provenaient des impôts partagés sur les revenus individuels, 16 % provenaient de l'impôt foncier local et 5 % d'autres taxes. Les transferts et les dotations représentaient 17 % de ces revenus, et 22 % provenaient d'autres sources. La Constitution garantit à la Province autonome de Vojvodine le droit de recevoir « au moins 7 % du budget de la République de Serbie » (Constitution, article 184). Ainsi, les transferts et les dotations sont la principale source de revenus, dont ils représentent 64 % (2015). De plus, la province autonome reçoit 9 % de ses revenus des impôts partagés sur les revenus individuels, 10 % de l'impôt foncier local et 17 % d'autres sources.

66. Les quatre premiers paragraphes de l'article prévoient que les collectivités locales doivent disposer de ressources propres adéquates et que celles-ci doivent être suffisantes pour couvrir les fonctions que les collectivités locales sont tenues d'assurer. Elles doivent avoir le pouvoir de fixer le taux des redevances et des impôts locaux. Les ressources doivent aussi être insensibles aux fluctuations économiques telles que l'évolution du taux d'inflation.

67. L'impôt sur le revenu est la principale source de revenu des collectivités locales de Serbie. Il est partagé entre les collectivités locales et l'État. La loi sur le financement des collectivités locales définit la part reçue par chaque niveau d'autorité. L'accord entre la Serbie et le Fonds monétaire international, qui vise à stabiliser les finances publiques en partie en réduisant les dépenses des collectivités locales, a conduit à une modification de la loi et à une réduction de la part allouée aux collectivités locales. Ainsi, depuis 2016, les villes reçoivent 77 % du revenu (au lieu de 80 % précédemment), les communes en reçoivent 74 % (également 80 % précédemment) et la ville de Belgrade, 66 % (70 %). Ces réductions représentent une perte annuelle de revenu de 4,8 milliards RSD, soit 40 millions EUR.

68. Une autre source majeure de revenus pour les collectivités locales réside dans la taxe foncière locale. Celle-ci est purement locale, ce qui veut dire que chaque assemblée locale peut décider de son montant, mais seulement jusqu'à un certain niveau défini par la loi, de sorte qu'en pratique la marge de manœuvre est très limitée.

69. La Province autonome de Vojvodine reçoit près des deux tiers de ses revenus sur la base de la disposition constitutionnelle selon laquelle au moins 7 % du budget de l'État revient à cette province. Cependant, la méthode exacte de calcul de ce pourcentage est interprétée différemment par la province et le gouvernement, et elle fait aussi l'objet d'une interprétation de la Cour constitutionnelle. D'après les représentants de la province que la délégation a rencontrés lors de la visite de suivi, la méthode employée par le gouvernement n'accorde pas des ressources suffisantes à la province.

Cependant, un accord entre la province et le gouvernement semble en passe d'être adopté, et devrait être codifié dans une loi sur le financement de la Province autonome de Vojvodine.

70. Outre l'incapacité à financer convenablement les tâches des provinces et des collectivités locales, de nombreux interlocuteurs ont souligné que du fait de la réduction des financements il leur avait été plus difficile de verser des salaires concurrentiels et de conserver ou recruter des personnels administratifs spécialisés (lorsqu'ils y étaient autorisés). De faibles niveaux de salaires peuvent aussi être un terrain favorable aux comportements de corruption.

71. Le financement que le pouvoir central accorde aux collectivités locales fait l'objet des paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 9 de la Charte. Ces paragraphes requièrent une transparence du processus de péréquation financière et du mode de calcul des dotations du pouvoir central. Ils prévoient que les collectivités locales doivent être consultées sur ces questions et soulignent que toutes les dotations ne doivent pas être réservées à des usages spécifiques. Les dotations sont régies par la loi sur le financement des collectivités locales. Les dotations se composent de transferts non catégoriels (le transfert de péréquation, le transfert de compensation, le transfert général et le transfert de solidarité) et de dotations catégorielles, qui sont réservées pour le financement de certaines tâches ou dépenses.

72. La péréquation financière se fait par le biais de plusieurs types de dotation. Le transfert de péréquation est alloué aux collectivités locales où le revenu moyen par habitant est inférieur à un certain niveau. De plus, les collectivités locales les moins développées reçoivent une part comparativement supérieure du transfert général. Dans sa réponse écrite aux rapporteurs, la Conférence permanente des villes et communes a indiqué qu'elle considère que ce système manque de transparence. Elle affirme qu'aucune commune de Serbie ne serait en mesure de calculer par elle-même le montant des transferts auxquels elle a droit.

73. La plupart des dotations aux collectivités locales ont un caractère général, bien que la loi sur le financement des collectivités locales (article 45) prévoit des dotations catégorielles pour des objectifs ou des projets spécifiques. Plusieurs des interlocuteurs ont évoqué des problèmes de transparence concernant les dotations catégorielles accordées par le pouvoir central. Dans le contexte économique extrêmement tendu que les collectivités locales connaissent actuellement, une solution de dernier recours serait de s'adresser au ministère des Finances pour lui demander une aide sur son fonds de réserve. Cependant, les critères d'octroi de dotations sur ce fonds semblent pour le moins imprécis. Cette situation a été critiquée pour son caractère arbitraire et son opacité, et certaines sources se sont inquiétées d'un détournement de ces dotations à des fins politiques.

74. Cela étant, les mécanismes de consultation concernant les dotations du pouvoir central aux collectivités locales semblent bien développés. La Commission intergouvernementale des finances joue un rôle important dans ce processus de consultation.

75. Les collectivités locales de Serbie ont le droit d'emprunter des capitaux sur le marché dans les limites de la loi, comme le prévoit le paragraphe 8 de la Charte. Toutefois, ce droit n'est pas absolu et le gouvernement a plafonné l'endettement local, ce qui signifie que les collectivités locales doivent obtenir l'accord du ministère des Finances avant d'augmenter leur niveau d'endettement.

76. Il est légitime que les collectivités locales prennent leur part des efforts de la Serbie pour parvenir à la stabilité économique. Cependant, les mesures d'austérité et les coupes budgétaires importantes dans l'ensemble du secteur public, alors que les fonctions des collectivités locales restent inchangées, posent problème pour garantir aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs tâches, comme le prévoit l'article 9, paragraphe 2, de la Charte. De plus, tant que la nouvelle loi sur le financement de la Province autonome de Vojvodine n'est pas adoptée, la province reste sous-financée par rapport à ses responsabilités. Les collectivités locales collectent leurs propres impôts, mais elles n'ont qu'une compétence limitée pour en déterminer les taux. Les rapporteurs ont aussi constaté plusieurs problèmes liés à la transparence du mode d'attribution des dotations de l'État, notamment une imprécision des critères appliqués pour l'attribution de ressources sur le fonds de réserve et un manque de transparence du système de péréquation.

77. En résumé, les rapporteurs considèrent que la situation en Serbie est globalement conforme aux paragraphes 3, 4, 6 et 8 de l'article 9. Cependant, elle n'est que partiellement conforme aux paragraphes 5 et 7 et elle n'est pas conforme aux paragraphes 1 et 2.

4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

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

78. Cet article concerne les moyens juridiques dont les communes disposent pour former des associations. Le paragraphe 1 porte sur la coopération intercommunale à l'intérieur du pays tandis que le paragraphe 3 évoque les associations avec des collectivités locales d'autres pays. Le Congrès, après la visite de suivi de 2011, avait souligné la nécessité de promouvoir des formes de coopération intercommunale et recommandé d'institutionnaliser et de développer, avec la Conférence permanente des villes et communes, la pratique de la coopération intercommunale et de la prestation conjointe de services. Il avait aussi été suggéré que la Serbie signe la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 207).

79. La délégation a noté plusieurs exemples de coopération intercommunale, à la fois à l'intérieur du pays et avec des communes étrangères. Les rapporteurs considèrent que dans l'ensemble la Serbie a accompli des progrès dans ce domaine, bien que diverses formes de coopération intercommunales doivent encore être développées afin de faciliter une utilisation plus efficace des ressources. Dans le projet de loi portant amendement de la loi relative à l'autonomie locale, préparé en concertation avec la CPVC, de nouvelles formes de coopération intercommunale seront introduites. L'éventail des possibilités offertes aux communes pour cette coopération s'en trouvera élargi.

80. Le troisième paragraphe de cet article énonce le droit des collectivités locales de former des associations destinées à protéger et promouvoir des intérêts communs. En Serbie, ce droit est garanti par l'article 13 de la loi relative à l'autonomie locale. Toutes les collectivités locales sont membres de la Conférence permanente des villes et communes, l'Association nationale des collectivités locales de Serbie, qui joue un rôle important dans la défense de leurs intérêts communs lors des décisions politiques prises au niveau national et européen (Congrès, Comité consultatif mixte avec le Comité des Régions et le CCRE), étant reconnue comme représentative de toutes les collectivités locales. La CPVC propose aussi une formation et des conseils aux collectivités locales, coopère avec les donateurs et met en œuvre les projets financés par l'UE pour les collectivités locales (elle gère en particulier les systèmes de dotations). La Conférence permanente est financée par les cotisations et les dons de ses membres et ne reçoit pas de fonds sur le budget de l'État. Une autre organisation importante est la NALED, l'Alliance nationale pour le développement économique local. Il s'agit d'une association public/privé entre des collectivités locales et des entreprises. Une majorité de ses 280 membres sont des entreprises, mais deux tiers des collectivités locales du pays en sont membres. La NALED est financée par les cotisations et les dons de ses membres et coordonne des actions visant à promouvoir le développement économique.

81. Les rapporteurs considèrent que le droit d'association des collectivités locales, tel qu'il est prévu à l'article 10, a nettement progressé. Les constatations faites lors de la récente visite et les initiatives prises par le pays depuis la précédente visite de suivi amènent la délégation à conclure que la situation en Serbie est conforme à tous les paragraphes de l'article 10 de la Charte.

4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

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.

82. L'article 11 de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin de garantir l'autonomie locale. L'article 193 de la Constitution dispose que les collectivités locales « ont le droit de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle si un acte juridique ou une action spécifique d'un organe de l'État ou d'un organe d'autonomie locale s'oppose à l'exercice de compétences de la commune ». De plus, la Constitution donne aux collectivités locales le droit de demander un contrôle a posteriori, par la Cour constitutionnelle, de tout acte juridique ou toute action portant atteinte à l'autonomie locale. Cette protection est détaillée dans la loi relative à l'autonomie locale (articles 95-97). La Constitution inclut des dispositions utiles pour la protection de l'autonomie des provinces (article 187).

83. Les rapporteurs concluent que la Constitution et la loi relative à l'autonomie locale constituent des outils juridictionnels adéquats pour la protection de l'autonomie locale et provinciale et que la situation en Serbie est par conséquent conforme à l'article 11 de la Charte.

4.11. Questions diverses ayant trait à la protection de la démocratie et l'autonomie locales

84. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont constaté autres questions qui ont trait à l'autonomie des provinces et des collectivités locales mais ne se rapportent pas directement à des articles de la Charte ou du Cadre de référence. De l'avis des rapporteurs, elles doivent cependant être portées à l'attention du Congrès.

85. La Serbie est un État multiculturel où il existe une grande diversité culturelle. Cette situation est le résultat de plusieurs siècles d'évolution historique mais aussi d'événements plus récents. La Serbie a accueilli un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays après les guerres des Balkans. De plus, la crise actuelle des réfugiés, qui a atteint son apogée en 2015, a aussi eu d'importantes conséquences pour le pays. Il est donc naturel que la Serbie ait mis en place un système de protection juridique des minorités nationales et propose des types de représentation qui permettent à ces minorités de peser sur les décisions prises aux niveaux national, provincial et local. Les mesures prises incluent notamment le droit des minorités d'être représentées au sein des assemblées locales et provinciales, ainsi qu'un système de conseils des minorités nationales. La diversité est particulièrement importante dans la Province autonome de Vojvodine et plusieurs de ses collectivités locales, mais aussi dans d'autres villes et communes des régions frontalières du pays. Les rapporteurs considèrent qu'il est justifié d'encourager toutes les initiatives positives en faveur de la diversité, et que la manière dont elles sont mises en œuvre, en particulier aux niveaux local et provincial, peut servir d'exemple de bonne pratique pour la préservation et la promotion de la diversité culturelle dans d'autres pays d'Europe.

86. Les rapporteurs soulignent qu'il reste encore nécessaire de combattre la corruption en Serbie, y compris au niveau local. De nombreux interlocuteurs de la délégation, tant au niveau local que national, l'ont confirmé. Bien que la délégation ait eu connaissance de nombreuses initiatives mises en œuvre avec succès afin de combattre les comportements de corruption, plusieurs problèmes subsistent et doivent recevoir une solution. D'après l'Agence anticorruption¹⁰, il existe plusieurs domaines où le risque de corruption est particulièrement élevé : l'adoption de réglementations et d'autres actes de portée générale (le manque de transparence lors de la préparation, l'adoption et la publication des réglementations ; l'adoption de « réglementations à une fin spécifique ») ; les conflits d'intérêts (la subordination d'intérêts publics à des intérêts privés, le trafic d'influence/l'abus de pouvoir ; le non-signalement d'un conflit d'intérêts potentiel) ; un défaut de réglementation dans le domaine de l'éthique et de l'intégrité ; la gestion des entreprises publiques et d'autres institutions publiques au niveau local ; la gestion des biens publics ; les droits et responsabilités des usagers des services ; le dépôt de plaintes contre des agents et des employés et le traitement de ces plaintes ; l'inspection et le contrôle en matière d'urbanisme et de construction ; la passation de marchés publics.

87. Lors de la visite, la délégation a observé que des progrès notables avaient été réalisés de plusieurs points de vue. Les politiques de lutte contre la corruption mettent de plus en plus l'accent sur la prévention, et la méthode la plus efficace en la matière consiste à simplifier et systématiser les procédures, ce qui restreint les possibilités de corruption. De telles mesures sont énoncées au Chapitre 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) du Plan d'action pour les négociations sur l'adhésion entre la Serbie et l'UE. Une mesure récente et prometteuse est l'obligation pour toutes les

¹⁰ « Analyse du cadre juridique applicable aux risques de corruption – Autonomie locale », www.acas.rs/wp-content/uploads/2016/12/Analiza-pravnog-okvira-na-rizike-od-korupcije-lokalna-samoprava-FINAL-cir.pdf

collectivités locales d'élaborer et d'adopter un plan local contre la corruption incluant des mesures concrètes, qui sera contrôlé par l'agence nationale pour la lutte contre la corruption. En coopération avec la CPVC, cette agence développe un modèle détaillé pour ces plans locaux, accompagné de conseils. Bien que les rapporteurs considèrent qu'il s'agit de mesures positives, les évolutions futures en lien avec ces questions devront être suivies de près.

5. CONCLUSIONS

88. La Constitution de 2006 définit la Serbie comme un État unitaire indépendant. La population du pays comprend un grand nombre de groupes ethniques parlant de nombreuses langues. Depuis la fin des guerres des Balkans, la Serbie est sur la voie du redressement économique. Toutefois, le pays a été durement touché par la crise de 2008 et par une autre récession en 2012. La stratégie du gouvernement consiste à mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la stabilité macroéconomique et à poursuivre la réforme structurelle du secteur public, sur la base en particulier de la Stratégie de réforme de l'administration publique. La crise des réfugiés qui a débuté en 2015 a aussi un impact important sur la Serbie, en tant qu'un des principaux pays de transit des réfugiés.

89. La Province autonome de Vojvodine (voir le paragraphe 14 ci-dessus) est une collectivité territoriale autonome de la République de Serbie, dans laquelle les citoyens exercent un droit à l'autonomie provinciale, conformément à la Constitution et la loi. Elle représente environ un quart du territoire serbe et possède une riche diversité culturelle, avec plus de 26 groupes ethniques et six langues officielles. La province est dotée en propre d'une assemblée élue, d'un gouvernement et d'une administration.

90. En 2009, la Serbie a déposé officiellement une demande d'adhésion à l'Union européenne. Les négociations ont débuté en janvier 2014. Fin février 2017, huit des 35 chapitres avaient été ouverts et deux avaient été clos. Les rapporteurs ont le sentiment que le processus d'adhésion à l'UE a un impact considérable sur la modernisation et la réforme, ainsi que sur l'autonomie locale et provinciale dans le pays.

91. La Serbie a répondu favorablement à la plupart des recommandations formulées par le Congrès au terme de la précédente visite de suivi, effectuée en 2011. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) a été ratifiée et le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales a été signé. Selon les rapporteurs, la législation relative au statut des agents des collectivités locales a été améliorée. Pourtant, ils voudraient souligner l'importance de la continuation de la mise en œuvre en pratique de cette législation récemment adoptée. De plus, la Serbie envisage de ratifier les articles de la Charte qui ne le sont pas encore. D'autres changements conformes aux recommandations du Congrès sont aussi prévus, notamment la révision de la disposition permettant au gouvernement de révoquer une assemblée municipale, la clarification des compétences et ressources de la ville de Belgrade, le renforcement des instruments juridiques de démocratie directe et l'élaboration de dispositions sur la coopération intercommunale.

92. Les rapporteurs souhaitent aussi souligner que la Serbie, en tant qu'État multiculturel, peut être une source d'enseignements. La délégation a observé de nombreux exemples positifs de la manière dont la diversité peut être accueillie, traitée et considérée comme une ressource bénéfique, y compris aux niveaux local et provincial. Ces exemples peuvent servir de bonnes pratiques pour une Europe multiculturelle.

93. Enfin, la délégation a noté qu'un effort avait manifestement été fait pour élaborer des mesures destinées à faire reculer la corruption, par exemple l'obligation pour chaque collectivité locale d'adopter un plan local contre la corruption.

94. La délégation a aussi noté un certain nombre de cas de non-conformité avec la Charte. Par exemple, les rapporteurs considèrent que les dispositions relatives au gel temporaire des recrutements doivent être précisées du point de vue des critères pour l'approbation ou le rejet des demandes.

95. Les rapporteurs s'inquiètent de la proposition de transférer, des autorités locales au pouvoir central, la responsabilité de nommer les conseils et les directeurs des organes en charge de la santé

et de l'éducation. Ils y voient le signe d'une centralisation qui remet en cause la responsabilité locale pour ces fonctions et qui est incompatible avec l'article 4, paragraphe 4, de la Charte.

96. Du fait que la législation serbe accorde encore au gouvernement le droit de révoquer, sous certaines conditions, des assemblées locales élues, les rapporteurs jugent indispensable de définir dans la législation les compétences de l'organe temporaire qui remplace l'assemblée.

97. Les revenus des collectivités locales ont connu une réduction massive ces dernières années, en vue de contribuer à la stabilisation de l'économie serbe. Cependant, puisque les fonctions des collectivités locales sont restées inchangées, les collectivités locales ne disposent pas de ressources suffisantes pour les exercer. Les rapporteurs espèrent que les restrictions financières qui pèsent sur les collectivités locales seront levées le plus tôt possible.

98. La disposition constitutionnelle selon laquelle la Province autonome de Vojvodine doit recevoir au moins 7 % du budget de l'État fait de longue date l'objet de controverses qui doivent être réglées. Une loi sur le financement de la Province autonome de Vojvodine devrait être adoptée afin de garantir à cette province des ressources financières suffisantes.

99. Le manque de transparence du système de péréquation et de la répartition des dotations de l'État est un sujet de préoccupation. S'il convient de se féliciter que les collectivités locales puissent recevoir des ressources supplémentaires provenant d'un fonds de réserve du ministère des Finances, les critères d'attribution de telles ressources devraient cependant être inscrits dans la loi et rendus plus transparents.

100. La délégation se félicite de la signature récente, par la Serbie, du Protocole additionnel à la Charte et elle encourage les autorités serbes à le ratifier.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Serbie

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE DE SERBIE
Belgrade, Novi Sad, Kovačica (28 février – 2 mars 2017)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

Mme Lucia KROON

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE¹¹
Maire de Waterland,
Pays-Bas

M. Sören SCHUMACHER

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, SOC¹²
Membre du Hamburgische Bürgerschaft,
Allemagne

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN

Cosecraire de la commission de suivi du
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du
Conseil de l'Europe

Expert :

M. Anders LIDSTRÖM

Membre du Groupe d'experts indépendants
sur la Charte européenne de l'autonomie
locale, Suède

Interprètes :

Mme Biljana OBRADOVIĆ
Mme Dušica LISJAK
Mme Slavica UROŠEVIĆ

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée pendant la visite, seront le serbe et l'anglais.

¹¹ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès

¹² SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Lundi 27 février 2017
Belgrade**

Arrivée de la délégation du Congrès

**Mardi 28 février 2017
Belgrade**

- **Réunion conjointe avec la délégation nationale du Congrès, Association de la Conférence permanente des villes et communes et des experts indépendants**
 - **M. Robert FEJSTAMER**, président du conseil municipal de Kanjiza
 - **Mme Minja OBRADOVIĆ**, membre du conseil municipal de Kragujevac
 - **M. Sasa PAUNOVIĆ**, Vice-Présidente de la délégation serbe, présidente du conseil municipal de Paracin
 - **Mme Jelena TRIFUNOVIĆ**, présidente du conseil municipal de Svrlijig
 - **Mme Aleksandra POPOVIĆ**, présidente du conseil municipal de Surdulica
 - **M. Vladan VASIĆ**, maire de la ville de Pirot
 - **M. Zoran PERIŠIĆ**, Président de la délégation serbe, membre de l'assemblée de la ville de Nis
 - **M. Zoran ALIMPIĆ**, membre de l'assemblée de la ville de Belgrade
 - **Mme Dušica DAVIDOVIĆ**, membre de l'assemblée de la ville de Nis
 - **Mme Maja SEDLAREVIĆ**, membre de l'assemblée de la Province autonome de Vojvodine

- **Association de la Conférence permanente des villes et communes :**
 - **M. Djordje STANIČIĆ**, Secrétaire général
 - **M. Ivan BOŽOVIĆ**, conseiller pour l'intégration dans l'UE
 - **Mme Aleksandra VUKMIROVIĆ**, chef du service pour l'Intégration dans l'UE et la coopération internationale et secrétaire de la délégation nationale du Congrès
 - **Mme Jana PAVLOVIĆ**, conseillère pour la coopération internationale

- **Experts indépendants (GEI) :**
 - **Mme Jelena JERINIĆ**, membre

Ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale

- **M. Željko OŽEGOVIĆ**, Secrétaire d'État
- **Mme Irena POSIN**, conseiller principal
- **M. Saša MOGIĆ**, ministre adjoint pour l'Autonomie locale

Réunion commune Hôtel de ville de Belgrade et Assemblée de la ville de Belgrade

- **M. Andreja MLADENOVIĆ**, premier adjoint au maire de la ville de Belgrade
- **M. Slobodan MILOSAVLJEVIĆ**, adjoint au maire en charge des finances
- **Mme Vesna IVIĆ**, membre du conseil municipal
- **Mme Jelena TANASKOVIĆ**, secrétaire auprès du Secrétariat des finances
- **Mme Nataša STANISAVLJEVIĆ**, secrétaire auprès du Secrétariat de la protection sociale
- **M. Zoran RELJIN**, chef du département analyse et normes du Secrétariat de l'administration
- **Mme Snežana LAZAREVIĆ**, relations internationales, Cabinet du maire

Réunion commune avec Novi Pazar et Leskovac

- **M. Nihat BIŠEVAC**, maire de Novi Pazar
- **M. Mirsad DJERLEK**, président de l'Assemblée de la ville de Novi Pazar
- **M. Zoran VUKAJINOVIĆ**, secrétaire auprès de l'Assemblée de la ville de Leskovac

Mercredi 1^{er} mars 2017
Belgrade

Ministère des Finances

- **Mme Jelena STOJOVIĆ**, Secrétaire d'État auprès du ministère des Finances, en charge des affaires de l'Union européenne
- **Mme Tatjana MILIVOJEVIĆ**, département du budget
- **M. Ivan ĐOLEVIĆ**, département des questions immobilières et juridiques
- **Mme Jelena DAVIDOVIĆ**, département des questions immobilières et juridiques
- **Mme Sanja MEŠANOVIĆ**, département de la coopération internationale et de l'intégration européenne
- **Mme Sanja AMANOVIĆ**, département de la coopération internationale et de l'intégration européenne
- **Mme Dina MOMČILOVIĆ BALABAN**, département de la coopération internationale et de l'intégration européenne

Assemblée nationale

- **Mme Aleksandra TOMIĆ**, présidente de la commission des finances, du budget de l'État et du contrôle des dépenses publiques
- **Mme Jelena SUDIMAC**, conseillère, département des affaires étrangères

Cour des comptes

- **M. Radoslav SRETENOVIĆ**, président contrôleur général
- **M. Duško PEJOVIĆ**, contrôleur suprême
- **Mme Iva VASILIC**, chef de cabinet du président

Cour constitutionnelle

- **Mme Vesna ILIĆ-PRELIĆ**, Présidente
- **M. Bratislav ĐOKIĆ**, Juge
- **Mme Vesna BABIĆ**, chef de service

Médiateur (défenseur des citoyens)

- **Mme Vladana JOVIĆ**, médiatrice adjointe
- **Mme Tanja DLESK**, Secrétaire générale adjointe
- **Mme Jelena UNIJAT**, secrétaire du Mécanisme national de prévention
- **Mme Katarina JOKIĆ**, conseiller principal

NALED – Alliance nationale pour le développement économique local

- **M. Goran KOVAČEVIĆ**, président du comité de direction de la NALED
- **M. Vladimir MARINKOVIĆ**, Vice-Président de l'Assemblée nationale
- **M. Nebojša ZELENOVIĆ**, maire de la ville de Šabac
- **M. David LITHGOE**, président de la commission d'éthique de la NALED
- **Mme Violeta JOVANOVIĆ**, directrice exécutive
- **Mme Jelena BOJOVIĆ**, directrice politique
- **Mme Tatjana VOLAREV**, coordinatrice de programme

**Jeudi 2 mars 2017
Novi Sad**

Province autonome de Vojvodine

- **M. Igor MIROVIĆ**, Président du Gouvernement provincial
- **M. Ištvan PASZTOR**, Président de l'Assemblée
- **M. Sandor EGERESI**, secrétaire provincial adjoint en exercice pour le développement régional, la coopération interrégionale et l'autonomie locale
- **Mme Senka BENGIN**, conseillère auprès du Président du Gouvernement provincial
- **Mme Snežana KRESOJA**, conseillère auprès du Président de l'Assemblée
- **Mme Jelena SAVKOVIĆ**, chef du service de relations publiques de l'Assemblée

Ville de Novi Sad

- **M. Milos VUČEVIĆ**, maire
- **M. Zdravko JELUŠIĆ**, président de l'Assemblée de la ville
- **M. Aleksandra RADAK**, membre du Conseil municipal, en charge du budget et des finances
- **M. Milan ĐURIĆ**, membre du Conseil municipal, en charge de l'administration et des réglementations

Commune de Kovačica

- **M. Milan GARAŠEVIĆ**, maire
- **M. Zlatko ŠIMAK**, président de l'Assemblée municipale
- **M. Jan HUSARIK**, maire-adjoint

**Vendredi 3 mars 2017
Belgrade**

Départ de la délégation du Congrès.