

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 103 (2001)¹ sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui stipule que le Congrès établit à intervalles réguliers des rapports par pays sur la situation en matière de démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et qu'il veille en particulier à l'application des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. le rapport intérimaire sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, établi par MM. Haegi et Martini et adopté par la Commission permanente le 2 mars 2000;

c. la décision du Bureau de mettre à jour ce rapport eu égard à l'adhésion imminente de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe, en vue d'établir des critères qui puissent servir de base, après l'adhésion, au monitoring concernant la démocratie locale et régionale;

d. la récente visite des rapporteurs, MM. Newbury (Royaume-Uni) et Kittelmann (Allemagne), en Bosnie-Herzégovine et les rencontres qu'ils y ont eues avec des représentants de l'Etat, des entités, des cantons et des autorités locales;

2. Considérant que:

a. la structure institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et de ses entités – la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska – est extrêmement complexe, dictée par les impératifs de la multiethnicité;

b. l'autorité en matière d'autonomie locale et régionale est confiée aux entités, qui doivent donc veiller au respect des normes et principes européens pertinents à travers leurs Constitutions et législations respectives;

c. dans l'une des entités – la Fédération –, cette autorité est répartie aussi entre les cantons, qui peuvent attribuer à leur tour divers degrés de droits et de responsabilités aux communes en vertu de la législation cantonale relative à l'administration locale;

d. au sein des cantons, l'autorité publique s'exerce conformément aux principes parlementaires permettant de considérer lesdits cantons comme éléments constitutifs de

la démocratie régionale, ainsi que le définit le projet de Charte européenne de l'autonomie locale;

e. dans l'autre entité – la Republika Srpska –, dont l'administration publique ne présente pas de niveau administratif intermédiaire, le niveau de l'entité accomplit les tâches dévolues aux cantons dans la fédération;

f. la législation relative à l'autonomie locale en Republika Srpska et dans les cantons de la Fédération est compatible, d'une manière générale, avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais il persiste plusieurs difficultés pour ce qui est:

– de l'étendue de la supervision administrative exercée sur les pouvoirs locaux;

– de l'usage insuffisant des recours juridictionnels par les pouvoirs locaux;

– du manque de liberté des communes dans la détermination de leurs propres structures administratives internes;

3. Note les principales difficultés suivantes dans le fonctionnement de la démocratie locale et régionale:

a. les décisions relatives aux affaires publiques, souvent, continuent de dépendre de critères ethniques. Cela vaut aussi pour la gestion des administrations locales, au sein desquelles les considérations ethniques entraînent fréquemment des décisions biaisées, par exemple lorsque le personnel administratif est nommé en fonction de son appartenance à tel parti ou telle ethnie et que les fonctionnaires suscitent des obstacles afin de retarder le retour des réfugiés;

b. les liens entre niveaux administratifs homologues des deux entités sont lâches, la coopération entre communes de compositions ethniques différentes progresse lentement, et l'on constate des difficultés de communication même entre cantons de la fédération n'ayant pas la même majorité ethnique;

c. les relations entre les différents niveaux administratifs de chaque entité posent des problèmes, car le droit qu'ont les cantons et l'entité Republika Srpska de réexaminer et de passer outre les décisions communales peut entraîner des manipulations politiques fondées sur des priorités d'ordre budgétaire ou autre de l'autorité supérieure. La supervision juridique, la vérification et le contrôle effectifs s'exerçant sur les communes ne sont pas régis de manière uniforme et varient d'un canton à l'autre comme d'une entité à l'autre;

d. les statuts et compétences des villes et capitales ne sont pas assez réglementés, et les relations de celles-ci avec les autorités supérieures ou avec leurs communes constituantes ne sont pas claires;

e. les tâches et compétences des pouvoirs locaux ne sont pas régies de manière uniforme et univoque: dans les différentes lois, elles sont exposées et définies en termes imprécis laissant place à de grandes différences d'interprétation. Les normes de résultat afférentes aux tâches obligatoires sont peu claires. En outre, plusieurs

collectivités locales – notamment dans la Republika Srpska – souffrent d'un manque d'économies d'échelle qui rend difficile l'observation d'une liste de tâches obligatoires pour toutes les communes;

f. les communes dépendent largement des transferts décidés par les autorités de plus haut niveau. Dans la fédération, chaque canton a sa propre formule de partage des recettes, qu'il peut modifier tous les ans. Au sein de la Republika Srpska, la situation est analogue, le gouvernement de l'entité partageant directement les recettes de certains impôts avec les communes. Les recettes des véritables impôts locaux sont très faibles dans l'une et l'autre entités;

g. bien souvent, on constate un grave déséquilibre entre les responsabilités des collectivités locales et les ressources dont celles-ci disposent. La question du patrimoine constitué par les anciennes propriétés de l'Etat, les avoirs communaux, les services publics et les autres formes de biens collectifs n'a pas été réglée. Il y a de nombreux obstacles à la souscription de véritables emprunts communaux destinés à réunir des capitaux. Enfin, il n'existe pas de mécanisme spécial pour la péréquation des ressources;

4. Recommande que le Comité des Ministres fixe les obligations suivantes à la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de la démocratie locale et régionale, et charge le CPLRE d'assurer le suivi de leur respect après l'adhésion de ce pays au Conseil de l'Europe:

a. étant donné que l'Etat de Bosnie-Herzégovine ne possède pratiquement aucune compétence dans le fonctionnement de l'administration locale et régionale, ses deux entités constituantes devraient prendre, en premier lieu, le ferme engagement politique de pratiquer une véritable décentralisation;

b. les deux entités devraient s'engager à harmoniser les conditions fondamentales de l'autonomie locale sur leurs territoires respectifs avec les principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale, au besoin en amendant leurs Constitutions dans ce sens;

c. la Republika Srpska devrait réviser, en tenant compte des commentaires du CPLRE, la loi sur l'autonomie locale qu'elle a adoptée au mois de novembre 1999;

d. la Fédération, qui n'a pour l'instant que peu d'influence sur la législation relative à l'administration locale au sein de ses cantons, devrait prendre les mesures nécessaires – au besoin en amendant ses lois fondamentales – afin d'aligner la législation de ses dix cantons sur les propositions du CPLRE;

e. les lois devraient réglementer, d'une part, la nature et l'ampleur de la supervision que les niveaux plus élevés exercent sur les collectivités locales, d'autre part, les relations entre les différents niveaux de gouvernement, et elles devront aller de pair avec les structures juridiques mises en place pour régler tout conflit entre ces mêmes niveaux;

f. les deux entités devraient élaborer un régime fiscal qui tienne compte des différents niveaux de gouvernement, qui ne constitue pas un moyen d'exercer une supervision sur les collectivités locales et qui leur procure des ressources financières propres;

g. à tous les niveaux, la législation devrait harmoniser et clarifier les fonctions municipales ainsi que les normes en matière de résultat, garantir à long terme des formules de partage des recettes, rendre plus claire l'obligation d'améliorer la base capitalistique, introduire de la transparence dans les systèmes de subventionnement gérés par les autorités de niveau supérieur et fixer des critères en vue de la création d'une fonction publique professionnelle et non partisane;

h. les deux entités, ainsi que les cantons de la fédération, devraient s'engager à consulter le Conseil de l'Europe sur les réformes législatives majeures à entreprendre dans le domaine de l'autonomie locale et régionale;

i. les deux entités devraient prendre toutes mesures nécessaires pour garantir le respect des lois s'agissant de démocratie locale et régionale, et mettre en place les structures juridiques et administratives à cette fin;

j. les deux entités devraient mettre en œuvre des programmes visant à resserrer les liens et la coopération entre leurs communes (y compris celles de composition ethnique différente), à renforcer le dialogue entre les associations de pouvoirs locaux de l'une et de l'autre, ainsi qu'à faciliter le retour des personnes déplacées;

k. les deux entités, si elles ne l'ont pas encore fait, devraient – dans le cadre de leurs procédures internes – adopter individuellement les conventions suivantes du Conseil de l'Europe:

– Charte européenne de l'autonomie locale;

– Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière;

– Convention-cadre pour la protection des minorités nationales;

– Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

l. après l'adhésion au Conseil de l'Europe, les deux entités devraient charger conjointement le Gouvernement de Bosnie-Herzégovine de déposer les instruments de ratification auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2001 (voir document CG (8) 23, projet de recommandation présenté par M. C. Newbury et M. P. Kittelmann, rapporteurs).