

37^e SESSION

Rapport
CG37(2019)18final
31 octobre 2019

Original : anglais

La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteuses¹ : Lelia HUNZIKER (Suisse, L, SOC)
Carla DEJONGHE (Belgique, R, GILD)

Recommandation 442 (2019)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi et à deux visites de post-suivi organisées en Bosnie Herzégovine depuis que ce pays a ratifié la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 2002.

Dans l'ensemble, le rapport fait état du peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre des précédentes recommandations du Congrès, sur la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie Herzégovine. Il note avec satisfaction que les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la promotion et la défense de leurs intérêts et que les autorités infra-étatiques participent activement à la coopération transfrontalière internationale.

Les rapporteuses expriment leur préoccupation concernant les points suivants : l'absence de progrès dans la mise en œuvre des réformes constitutionnelles à tous les niveaux d'autorité, l'absence d'élections à Mostar depuis 2008, le manque de clarté de l'attribution des responsabilités entre les divers niveaux d'autorité, le non-respect du principe de subsidiarité et le manque de consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement.

Les autorités de Bosnie Herzégovine sont appelées à garantir le bon fonctionnement de la démocratie locale et régionale au travers de l'introduction du principe de l'autonomie locale dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine, le renforcement du dialogue politique pour trouver une solution viable à l'impasse électorale dans laquelle se trouve la ville de Mostar, la révision de la législation afin d'éviter le chevauchement de compétences et garantir l'application pratique du principe de subsidiarité et la consultation systématique des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent, notamment les ressources financières et les réformes de l'autonomie locale.

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 : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 442 (2019)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 l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

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

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

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

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

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002 et qu'elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») sans réserve le 12 juillet 2002. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} novembre 2002 ;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. Elle a confié à Mme Lelia HUNZIKER (Suisse, SOC) et Mme Carla DEJONGHE (Belgique, GILD) la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. La délégation a reçu l'assistance de M. Jens WOELK, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

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

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

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

² Discussion et adoption par le Congrès le 31 octobre 2019, 1^{ère} séance (voir le document CG37(2019)18, exposé des motifs), co-rapporteurs : Lelia HUNZIKER, Suisse (L, SOC) et Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD).

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

- a. les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la promotion et la défense de leurs intérêts ;
- b. les autorités infranationales participent activement à la coopération transfrontalière internationale.

4. Le Congrès déplore cependant le peu de progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Recommandation (324) 2012 sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine et de la Recommandation 356 (2014) sur le post-suivi de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. Il exprime en particulier sa préoccupation concernant les points suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a. à introduire le principe de l'autonomie locale dans la Constitution de Bosnie-Herzégovine afin de garantir à tout le moins, dans tout le pays, l'application d'un niveau minimal d'autonomie locale ;
- b. à renforcer le dialogue politique avec les autorités compétentes de tous les niveaux de gouvernance qui œuvrent à trouver une solution viable à l'impasse électorale où se trouve Mostar, afin que les résidents de cette ville puissent voter aux prochaines élections locales, prévues pour octobre 2020 ;
- c. à réviser la législation afin d'éviter le chevauchement de compétences et de garantir l'application pratique du principe de subsidiarité et, en particulier en Fédération de Bosnie-Herzégovine, à aligner la législation des cantons avec la loi de la Fédération sur les principes de l'autonomie locale ;
- d. à garantir, dans la pratique, la consultation systématique des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent, notamment les ressources financières et les réformes de l'autonomie locale, et à envisager la création en Fédération de Bosnie-Herzégovine d'un ministère de l'Autonomie locale en tant qu'institution fédérale et interlocuteur compétent pour toutes les questions relatives à la gouvernance locale ;
- e. à réviser, en concertation avec l'Association des pouvoirs locaux de la RS, la disposition légale plafonnant le nombre d'employés des communes de Republika Srpska, afin que les collectivités locales disposent d'une discrétion et d'une flexibilité plus grandes pour traiter le problème de l'excédent de personnel et garantir l'efficacité de l'administration municipale, sans être limitées du point de vue de leur autonomie organisationnelle ;
- f. à réviser la législation sur les finances locales afin de permettre aux collectivités locales de disposer de ressources financières suffisantes et proportionnées à leurs tâches et à veiller à ce que le transfert de compétences déléguées à des niveaux d'autorité inférieurs s'accompagne des ressources financières correspondantes ;
- g. à réviser la formule et les critères de distribution utilisés actuellement dans les systèmes de péréquation afin de les adapter à un contexte en mutation rapide, en prenant en considération les tendances démographiques actuelles ;
- h. à accroître le pouvoir de décision des collectivités locales concernant les sources de recettes locales afin de diversifier celles-ci et de renforcer l'autonomie budgétaire locale, notamment celle des petites communes (9.3, 9.5) ;
- i. à introduire les changements constitutionnels et législatifs nécessaires pour que la situation spécifique de Sarajevo et Banja Luka, en termes de statut et de compétences, soit dûment prise en compte dans la législation et dans les faits, afin de faciliter l'exercice de fonctions supplémentaires en tant que capitales ;
- j. à garantir l'exécution des décisions des cours constitutionnelles en général, et en particulier en matière d'autonomie locale, notamment en Fédération de Bosnie-Herzégovine, afin de rendre effective la protection légale de l'autonomie locale ;
- k. à soutenir et promouvoir la coopération intercommunale et l'offre conjointe de services publics, notamment par-delà la Ligne-frontière inter-entités, et veiller à ce que cette coopération repose sur des garanties légales ;
- l. à envisager le regroupement des élections à caractère local (élections locales et élections des assemblées cantonales) conformément à la Recommandation 432 (2019) du Congrès sur les élections des assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018) ;
- m. à envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	7
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	7
2.2	Statut de la capitale	9
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	10
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	10
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	11
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	11
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	12
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	14
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	17
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	18
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	20
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	22
3.8	Article 9 – Ressources financières	23
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	30
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	32
4.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	34
5.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	38
6.	CONCLUSIONS	43
	ANNEXE - Programme des visites du suivi du Congrès	45

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

1. La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 12 juillet 2002 sans réserve ni déclaration, et l'instrument est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} novembre 2002. Au moment de la publication du présent rapport, la Bosnie-Herzégovine n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.
2. Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a effectué une visite de suivi en deux parties en Bosnie-Herzégovine, du 20 au 22 novembre 2018 et du 19 au 21 février 2019. La délégation a examiné la situation de la démocratie locale et régionale à la lumière des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par le pays en 2002.
3. Les rapporteuses sur la démocratie locale et régionale, Mme Lelia HUNZIKER (Suisse, SOC) et Mme Carla DEJONGHE (Belgique, GILD), se sont intéressées plus particulièrement à l'évolution de la situation en matière d'autonomie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine depuis l'adoption de la précédente recommandation de suivi du Congrès, en mars 2012.
4. Lors de la première visite, du 20 au 22 novembre 2018, des réunions ont été organisées en particulier dans les villes de Sarajevo, Sarajevo-Est et Banja Luka, avec M. Safet SOFTIĆ, Président de la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, M. Mato TADIĆ, Vice-Président de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, Mme Nives JUKIĆ et Mme Jasminka DŽUMHUR, médiatrices des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, M. Milan TRIVIĆ, maire-adjoint de Sarajevo, M. Miroslav LUČIĆ, Président du conseil municipal de Sarajevo-Est, et M. Esed KADRIĆ, Président de l'Assemblée du district de Brčko.
5. À Banja Luka, la délégation a rencontré Mme Lejla RESIC, ministre de l'Administration et de l'Autonomie locale de la Republika Srpska, M. Dzerard SELMAN, Président de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska, M. Igor RADOJICIC, maire de Banja Luka, et M. Jovo RADUKIĆ, contrôleur général au Bureau suprême de la Republika Srpska pour le contrôle des comptes publics.
6. La délégation s'est entretenue avec les membres de la délégation nationale de Bosnie-Herzégovine au Congrès et les représentants de l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de l'Association des pouvoirs locaux de la Republika Srpska.
7. La seconde partie de la visite en Bosnie-Herzégovine s'est tenue du 19 au 21 février 2019. Des réunions ont été organisées à Sarajevo avec des hauts représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, en particulier M. Mato JOZIĆ, ministre de la Justice, M. Elvir KARAJBIĆ, Président de la Chambre des représentants du Parlement, Mme Aleksandra MARTINOVIĆ, Présidente de la Cour constitutionnelle, et le contrôleur général adjoint du Bureau de contrôle des comptes des institutions en Fédération de Bosnie-Herzégovine.
8. Dans le canton de Sarajevo, la délégation a tenu des échanges avec M. Elmedin KONAKOVIĆ, Président de l'Assemblée de canton, M. Edin FORTO, Premier ministre du canton, et M. Amel KOVAČEVIĆ, ministre des Finances du canton.
9. La délégation a également rencontré M. Suad BALIĆ, ministre de la Justice, de l'Administration et de l'Autonomie locale du canton d'Herzégovine-Neretva, le directeur de cabinet du Premier ministre du canton d'Herzégovine-Neretva et le vice-président de l'Assemblée du canton d'Herzégovine-Neretva, M. Serif SPAGO. Dans la ville de Mostar, la délégation a rencontré M. Ljubo BEŠLIĆ, maire en exercice. À Jablanica elle a rencontré M. Salem DEDIĆ, maire de la commune.
10. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies lors des visites.
11. Conformément à l'Article 84 des Règles et Procédures du Congrès relatif à la procédure de consultation, l'avant-projet de rapport a été envoyé le 24 mai 2019 à tous les interlocuteurs rencontrés lors des visites pour commentaires et ajustements ou corrections éventuels. Le présent rapport se fonde sur les commentaires reçus qui ont été examinés par les rapporteuses avant sa soumission à la Commission de suivi.

12. Les programmes des deux visites figurent en annexe au présent rapport.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

13. La guerre a dévasté la structure administrative et territoriale de la Bosnie-Herzégovine (BiH). Des mairies et des biens municipaux ont été détruits et dans de nombreux endroits tant la population que les personnels administratifs ont été contraints de fuir vers d'autres parties du pays. La réorganisation territoriale et administrative du pays après la guerre s'est fondée sur la division en deux entités telles qu'établies par l'Accord de paix de Dayton de novembre 1995 : la Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

14. La Fédération de Bosnie-Herzégovine est elle-même un système fédéral composé de dix cantons. Après la guerre, quelque 30 nouvelles communes ont été ajoutées aux 109 qui existaient déjà, portant leur nombre à 146 communes et 24 villes ; après la réunification de Mostar, le nombre des communes a été ramené à 140. Comme dans le système yougoslave, les communes ont conservé une taille relativement grande même dans la période d'après-guerre : en Fédération de Bosnie-Herzégovine, six communes seulement comptent moins de 10 000 habitants ; la Republika Srpska compte 21 de ces communes, dont trois ont moins de 1 000 habitants (Gadjanova 2006, 63). Certaines communes situées à la -frontière inter-entités font exception de ce point de vue : elles ont été partagées en deux moitiés après la guerre et sont donc relativement petites (Pejanovic 2006, 212).

15. Le système introduit par la Constitution (annexe 4 de l'Accord de paix de Dayton) garantit une autonomie maximale aux deux Entités (dans le cadre du compromis destiné à mettre fin à la guerre, tout en préservant l'unité et la continuité du pays). Par conséquent, la Constitution ne mentionne même pas l'autonomie locale (sauf dans le cas du district de Brčko, voir ci-dessous), puisque toutes les compétences pertinentes sont entièrement dévolues aux Entités, lesquelles ont toutes deux adopté des dispositions constitutionnelles et des lois ordinaires sur la question.

16. Le niveau de l'État n'a donc pas de relations directes avec les communes, qui relèvent plutôt de la compétence des deux Entités. Celles-ci présentent des structures très différentes pour ce qui concerne les relations avec les communes (ou unités d'autonomie locale) : la Fédération de Bosnie-Herzégovine possède un système à trois niveaux (communes, cantons et niveau fédéral) tandis que la Republika Srpska est organisée sous la forme d'un système unitaire à deux niveaux (communes et ministère de l'Autonomie locale).

17. Compte tenu de l'asymétrie entre ces deux systèmes, dans certains cas on peut conclure à une conformité partielle, lorsque le degré de mise en œuvre des dispositions de la Charte est différent dans les deux Entités.

18. La ville de Brčko présente un cas spécifique. Elle complète le partage territorial du pays en ajoutant un district spécial qui relie – ou sépare – les deux parties de la Republika Srpska. L'importance géostratégique cruciale de la ville lui a valu ce statut territorial spécifique d'autorité locale placée directement sous la souveraineté de l'État. Brčko avait été placée sous l'administration directe de la communauté internationale et son statut était provisoire, jusqu'à ce qu'il soit fixé au moyen d'un arbitrage international. En mars 2009, son statut a été confirmé par le premier amendement de la Constitution de Dayton (article IV.4), qui place le district de Brčko sous la souveraineté de l'État pour ce qui concerne les compétences de ses institutions, tandis qu'il constitue un bien commun des deux Entités.

19. Jusqu'en 2017, le territoire de la Republika Srpska était divisé en 64 communes et deux villes (Sarajevo-Est et Banja Luka) : tandis que Banja Luka est une collectivité locale unique, Sarajevo-Est est une agglomération de plusieurs communes n'ayant pas véritablement de centre urbain (ce qui, de l'avis des rapporteuses, pose problème du point de vue de la délimitation de son territoire et de ses compétences). Depuis la réforme de 2017, la Republika Srpska se compose de 57 communes et 7 villes (en 2015, la commune de Zvornik a acquis le statut d'une ville). Deux nouvelles lois – sur l'autonomie locale et sur les fonctionnaires et agents publics – ont introduit d'importants changements. Tandis que les villes de Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Zvornik, Prijedor et Trebinje ne sont pas subdivisées en communes, et sont considérées comme n'importe quelle autre unité d'autonomie locale (commune), le territoire de la ville d'Istočno Sarajevo comprend six communes (Istočna Ilidža, Istočni Stari Grad, Istočno Novo Sarajevo, Pale, Sokolac et Trnovo).

20. La Fédération de Bosnie-Herzégovine compte 74 communes et six villes, dont deux ont un statut spécial (Sarajevo et Mostar). Dans la Fédération, la plupart des compétences de gouvernance locale appartiennent aux cantons, ce qui explique que la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ne contienne que des dispositions d'ordre général à ce sujet, se bornant à énoncer quelques principes fondamentaux de l'autonomie locale qui doivent être respectés par les constitutions des cantons (article VI.A.1.-6., dans la version amendée de 2004). En 2004, la commission constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine avait proposé d'autres amendements qui, s'ils avaient été adoptés par le Parlement de la Fédération, auraient confié au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine les compétences réglementaires relatives à la gouvernance locale (voir les Avis CDL-AD(2004)014 et CDL(2004)073). Cependant, la loi de 1995 de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur « les fondements de l'autonomie locale », adoptée avant la fin de la guerre à l'occasion de la ratification de la Charte, définit l'autonomie locale et énonce certains principes fondamentaux, qui font ensuite l'objet d'une réglementation plus détaillée au niveau des cantons. De fait, toutes les constitutions cantonales contiennent des dispositions spécifiques rassemblées dans des sections distinctes consacrées aux « autorités locales ». La Constitution du canton de Sarajevo est souvent citée en tant qu'exemple positif en la matière. Tous les cantons ont adopté leurs propres lois sur l'autonomie locale, introduisant parfois des solutions différentes concernant les compétences et les fonctions, les impôts et les ressources. Les fonctions de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine incluent une garantie spécifique du droit à l'autonomie locale (article IV.C.10. Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine).

21. Dans la Fédération, le cadre normatif est par conséquent complexe et varié. Outre les controverses potentielles que cette situation peut entraîner, il faut également souligner qu'un tel système a un coût énorme, puisqu'en moyenne un canton ne comprend que dix communes et que certains n'en comprennent que trois. Ce problème s'ajoute aux inconvénients qui découlent de la fragmentation fondée sur l'appartenance ethnique, qui a créé de graves difficultés par le passé et continue, quoiqu'à un moindre degré, à exercer un effet dommageable sur les politiques locales actuelles dans un certain nombre de cantons.

22. En conséquence des amendements des constitutions des Entités imposés en 2002 par le Haut-Représentant, une représentation proportionnelle est garantie aux membres des trois « peuples constitutifs » à tous les niveaux de l'administration publique, et donc aussi au niveau local. Cependant, il a été fait référence au recensement de 1991 (par exemple dans l'article 3 de la loi de Republika Srpska sur l'autonomie locale, 2004), qui souvent ne correspond pas à la situation démographique actuelle (ni aux besoins qui en résultent). En conséquence, tous les candidats à un emploi dans l'administration publique ou communale sont tenus d'indiquer leur appartenance à l'un des groupes ou à la catégorie « Autres » pour que leur candidature soit examinée, ce qui constitue une discrimination contre d'autres groupes, tels que les Juifs et les Roms, qui ne sont pas représentés en tant que catégorie distincte. Ce système pose aussi de difficiles questions concernant la primauté des critères fondés sur le mérite pour la sélection des candidats, ces critères étant souvent négligés afin de recruter le candidat ayant la bonne appartenance ethnique ou nationale et de respecter ainsi les « quotas de nationalité » et les équilibres ethniques au sein d'une institution ou d'une commune.

23. Dès 2006, le Congrès avait déjà recommandé dans son rapport de suivi de réduire le plus possible les aspects ethniques dans le système électoral et d'attribuer à l'État de Bosnie-Herzégovine la compétence de garantir la mise en œuvre de toutes les obligations internationales, y compris celles qui résultent de la Charte, à tous les niveaux d'autorité territoriale³.

24. Les « villes » sont définies comme des unités d'autonomie locale qui constituent entre un certain nombre de communes, « en référence aux besoins quotidiens des citoyens, une entité territoriale urbaine, culturelle, économique et administrative », un centre de gravité fonctionnel. Cependant, les compétences sont quasiment identiques à celles des communes et dans l'ensemble le concept de « ville » a été vidé de son sens : une « ville » possède la personnalité juridique, peut agir en son nom propre devant les tribunaux et dispose de ses propres recettes fiscales (en Republika Srpska, des mesures d'application doivent encore être prises sur ce dernier point).

25. Un cas particulier est celui du district de Brčko, qui compte quelque 70 000 habitants : depuis 2000, après qu'un arbitrage international a mis fin aux controverses concernant son statut, Brčko constitue un district spécial (sous administration internationale directe). En mars 2009, le district de Brčko a bénéficié

3 Paragraphe 4.c. Recommandation 202(2006) « La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine », examinée et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 4 novembre 2006 <https://rm.coe.int/168071a20d> .

d'un fondement constitutionnel (article VI.4), au moyen du premier et unique amendement de la Constitution de Dayton⁴. Ce territoire est à la fois une commune et un district spécifique doté de sa propre assemblée (31 membres) et d'une législation distincte (laquelle doit être conforme à la législation de l'État, mais pas nécessairement à celle des Entités). Des élections se tiennent en même temps que les élections générales et des membres des minorités – hors peuples constitutifs – peuvent aussi être élus. Le maire n'est pas élu au suffrage direct, mais désigné par l'assemblée parmi ses membres.

2.2 Statut de la capitale

26. L'Accord de paix de Dayton dispose que « Sarajevo est la capitale de la BiH » (article I.5 de la Constitution de la BiH). Il en est de même de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (article I.4, qui indique en outre que la Ville de Sarajevo est établie au sein du canton de Sarajevo). Sarajevo est donc la capitale à la fois de l'État, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du canton de Sarajevo. Cependant, il n'y a pas de loi relative à la capitale, ni de définition du rôle, des compétences et des ressources d'une capitale dans d'autres textes législatifs. Son territoire était considérablement plus étendu avant la guerre. Sarajevo correspond aujourd'hui au territoire assiégé entre 1992 et 1995, et au partage consécutif à ce siège d'après les lignes de front. Après la guerre, des réformes administratives basées sur des critères ethno-politiques ont encore accentué les divisions. Aujourd'hui, il n'y a que quatre communes (Stari Grad, Centar, Novo Sarajevo et Novi Grad). Le canton de Sarajevo constitue un niveau supérieur d'autorité territoriale. Les six autres communes de Sarajevo, situées sur le territoire de la Republika Srpska, jouissent aussi du statut de « ville » (« Sarajevo-Est »), bien que n'ayant pas de véritable centre. Aux termes de la Constitution de Republika Srpska (article 9), « Sarajevo » demeure la capitale de la Republika Srpska (bien qu'en réalité toutes les institutions de cette entité soient concentrées à Banja Luka).

27. L'idée d'un statut spécial ou d'une région métropolitaine n'a pas fait l'objet d'une véritable initiative de réforme. La « ville » de Sarajevo se trouve ainsi « figée » dans l'immobilisme, d'après le maire-adjoint, du fait « qu'il n'y a pas d'infrastructure de la ville et que la question du statut attend une réponse depuis vingt ans ». Les propositions visant à élever Sarajevo au rang d'un district spécial qui réunirait les dix communes historiques ne sont pas réalisables politiquement, ces communes étant actuellement situées dans des entités différentes. Les nouvelles autorités du canton de Sarajevo, constituées d'une coalition d'anciens partis d'opposition, ont pour objectif politique d'adopter une loi sur la capitale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la BiH et de promouvoir un amendement de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine qui fusionnerait le canton et la ville de Sarajevo afin de créer une zone métropolitaine analogue, par exemple, à celle de Zagreb.

28. La complexité institutionnelle de Sarajevo a une incidence sur son statut et son fonctionnement. L'article 60 de la loi du canton de Sarajevo sur l'autonomie locale assigne à l'Assemblée cantonale le pouvoir de décision sur le partage entre le canton, la ville et les communes. Bien qu'il existe une loi sur l'autonomie locale, il y a aussi dans la pratique une ingérence directe dans les affaires locales (par le biais des ressources). Tandis que la ville n'est pas compétente pour ce qui concerne le lit de la rivière Miljacka qui la traverse ni pour les plans d'aménagement (ces compétences lui ont été retirées et transférées aux 4 communes), les compétences relatives aux entreprises publiques d'avant-guerre ont été reprises par le canton. Les chiffres suivants relatifs aux budgets des trois niveaux d'autorité publique, qui ont été fournis par l'administration de la ville, permettent de bien comprendre la situation : la commune de Centar a un budget annuel de 13-14 millions KM (environ 6,5-7 millions d'euros) ; la Ville de Sarajevo, un budget annuel de 18 millions KM (environ 9 millions d'euros) ; et le canton de Sarajevo (qui comprend 5 autres communes en plus des 4 communes de Sarajevo), un budget annuel de 900 millions KM (environ 450 millions d'euros).

29. Les projets de réformes visant à amender en profondeur la Constitution du canton de Sarajevo, qui auraient entraîné une pleine application de la Charte, n'ont pas été mis en œuvre. Les amendements se bornaient à énumérer des compétences, lesquelles étaient identiques pour les communes et pour la Ville. Les tâches respectives des communes et de la Ville ne sont donc pas suffisamment différenciées. Dans la pratique, la coordination est le principal problème : les communes ont des compétences relativement étendues et ne ressentent pas le besoin de coopérer avec la Ville ; le canton n'applique pas les décisions du Conseil de la ville. D'autres réformes ont porté principalement sur la législation électorale : les 4 conseils municipaux élisent maintenant le Conseil de la Ville de Sarajevo, lequel élit le maire, tous ces mandats ayant la même durée.

4 Voir (en anglais) le texte de l'amendement de mars 2019 relatif au district de Brčko : [http://www.ccbh.ba/public/down/Amendment I to the Constitution of BiH \(OHR and CC\).pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/Amendment%20I%20to%20the%20Constitution%20of%20BiH%20(OHR%20and%20CC).pdf).

30. Aucune disposition institutionnelle ne régit la coopération avec Sarajevo-Est, située de l'autre côté de la Ligne-frontière inter-entités. Des projets conjoints sont mis en œuvre de manière informelle, comme l'organisation des Jeux olympiques d'hiver de la jeunesse en février 2019. Malgré le grand nombre de personnes qui vivent et travaillent de part et d'autre de la Ligne-frontière, les systèmes de transport public sont totalement distincts, parallèles et non coordonnés. Cela signifie que les bus ne circulent que sur leur côté de la Ligne-frontière et que les taxis s'arrêtent souvent avant de traverser la Ligne-frontière afin de retirer leur enseigne de taxi, faute de quoi ils encourent une amende du fait qu'ils n'ont pas de licence dans l'autre Entité et qu'il n'y a pas de reconnaissance légale de la licence délivrée par leur Entité (en dépit de la clause de marché commun contenue dans la Constitution de Dayton, article I.6). La séparation physique est encore aggravée par le fait que les partis politiques de Sarajevo-Est et de Banja Luka sont différents, ce qui entraîne une moindre compréhension des besoins locaux et l'octroi de ressources moins importantes.

31. Bien que Banja Luka soit de fait la capitale de la Republika Srpska, la Constitution de 1992 de cette Entité désigne Sarajevo comme étant sa capitale, une disposition (article 6) qui n'a pas été modifiée à ce jour. En 2009, 29 amendements à la Constitution de la Republika Srpska ont été proposés, parmi lesquels celui de faire de Banja Luka la capitale de l'Entité, mais après une majorité des 2/3 à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, la faction bosniaque de la Chambre des peuples a voté contre les amendements, ce qui a eu pour résultat de bloquer la réforme.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

32. La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte le 12 juillet 2002 sans aucune déclaration ni réserve, ce qui signifie, d'après l'article 13 de la Charte, qu'elle s'applique à tous les niveaux d'autonomie locale de la Bosnie-Herzégovine, y compris les cantons. Cependant, afin de présenter plus en détail l'autonomie des cantons, la situation de la démocratie à ce niveau d'autorité sera analysée dans une partie distincte du présent rapport, à la lumière à la fois de la Charte et du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

33. La Charte est entrée en vigueur pour ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine le 1^{er} novembre 2002. Le pays s'est ainsi engagé à inscrire le principe de l'autonomie locale dans son droit interne afin de garantir sa mise en œuvre effective, à transférer aux collectivités locales des compétences accompagnées des ressources financières correspondantes et à veiller à la pleine mise en œuvre du principe de subsidiarité afin de garantir l'exercice de l'autonomie locale conformément aux dispositions de la Charte. En raison des structures de l'État et des compétences des Entités, au niveau de l'État la Charte n'est pas spécifiquement reconnue dans la Constitution de la BiH. Cependant, les Entités protègent le principe de l'autonomie locale dans leurs constitutions et leur législation.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

34. Le Congrès suit l'évolution de la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine depuis 2000. Cette situation a fait l'objet de deux rapports du Congrès, en 2000⁵ et 2001⁶, avant même l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe et sa ratification de la Charte, et d'un rapport de suivi en 2006⁷. Le Congrès a adopté sa Recommandation 202 (2006)⁸ le 14 novembre 2006.

35. La plus récente visite de suivi concernant la situation de la démocratie locale et régionale a abouti à la Recommandation 324 (2012) relative à la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine. En 2012 et 2013, deux visites de post-suivi ont été effectués dans le pays et ont conduit à l'adoption par le Congrès de la Recommandation 356 (2014) et de la Résolution 369 (2014) relatives au post-suivi de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine.

36. Depuis lors, cependant, la situation générale de la démocratie locale en Bosnie-Herzégovine est hélas devenue un sujet d'attention presque récurrent pour le Congrès, du fait notamment de la situation à Mostar, où aucune élection locale n'a été organisée depuis 2008. Par conséquent, après la première mission menée en 2017, le Congrès a décidé lors de sa session d'octobre 2017 de mettre en place un « Groupe de réflexion sur Mostar » dans le cadre du dialogue post-électoral avec les autorités de Bosnie-

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

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

7 La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine (Doc. CG(13)30 Partie II, 23 octobre 2006). Rapporteurs : Christopher Newbury (Royaume-Uni) et Karsten Behr (Allemagne).

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

Herzégovine. Dans le prolongement de cette décision, une autre mission d'enquête a été menée en juin 2018. Une fois encore, il a été constaté qu'aucun progrès n'avait hélas été réalisé concernant la tenue d'élections locales à Mostar⁹.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE A LA LUMIERE DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal 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.

37. Au niveau de l'État, la Constitution de la BiH ne mentionne pas le concept d'autonomie locale. La Constitution de l'État n'établit donc pas de garanties pour les relations entre les communes et les différents niveaux d'autorité publique, de même qu'aucune législation (cadre) ne régit l'autonomie locale au niveau de l'État. Les relations avec les unités d'autonomie locale sont donc des relations exclusives entre les deux Entités (et, en Fédération de Bosnie-Herzégovine, entre les cantons) et les collectivités locales. En conséquence, il existe trois systèmes parallèles d'autonomie locale : la Fédération de Bosnie-Herzégovine (et les cantons), la Republika Srpska et le district de Brčko. Les situations spécifiques des collectivités locales sont ainsi très différentes selon ses systèmes, en fonction de leur cadre législatif et de leur pratique.

38. Pour ce qui concerne la législation de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la loi sur les principes d'autonomie locale de la Fédération, adoptée en 2006, est pleinement conforme à la Charte. Les principes et définitions de base de la gouvernance locale et des collectivités locales figurent aux articles 2 à 7 de cette loi. Lors de son élaboration, le législateur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a coopéré de manière intensive avec le Conseil de l'Europe (et le PNUD), et les villes et communes ont été associées aux consultations menées lors du processus législatif. Les compétences ont été réglementées, de même que les relations entre les maires et les conseils ainsi que le rôle (renforcé) des localités (*mjesne zajednice*) au sein des communes. Les autorités locales se sont opposées à une tentative d'amendement de la loi sur les principes de l'autonomie locale (2013/14) visant à renforcer les localités en vue d'améliorer la participation citoyenne.

39. En l'absence d'un ministère de l'Autonomie locale au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, le ministère de la Justice de la Fédération comprend un Département de l'administration publique qui s'occupe aussi des questions d'autonomie locale. La création d'un ministère à part entière nécessiterait d'amender la Constitution.

40. Concernant les lois des cantons relatives à l'autonomie locale, à ce jour trois cantons seulement ont harmonisé leur législation avec la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur l'autonomie locale, tandis que le canton de Tuzla a repris la loi fédérale dans son intégralité. Telle est la situation douze ans après l'échéance du délai pour l'harmonisation des législations cantonales avec celle de la Fédération, qui avait été fixé à six mois après l'adoption de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, en 2006. Un exemple positif de ce point de vue est la Constitution du canton de Sarajevo, qui a été amendée en 2017 et contient maintenant des définitions claires du canton, de la Ville de Sarajevo et des communes, et de leurs compétences respectives. Un délai de deux ans a été fixé pour la mise en œuvre des amendements relatifs à l'harmonisation des compétences et des ressources. Ce processus est encore en cours.

41. En Republika Srpska, une nouvelle loi sur l'autonomie locale a été adoptée en novembre 2016. Après plusieurs mois d'une vaste consultation et l'expression du plein soutien de l'Association des pouvoirs locaux de Republika Srpska, la nouvelle loi, censée respecter les lignes directrices énoncées dans la Charte, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

42. Globalement, on peut considérer que la situation législative de la Bosnie-Herzégovine est conforme à l'article 2 de la Charte, puisque le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la législation interne pertinente.

⁹ Voir le rapport CPL(2017)03, adopté le 6 septembre 2017, Voir aussi le site web sur le Groupe de réflexion du Congrès sur Mostar (<https://www.coe.int/fr/web/congress/reflection-group-on-mostar>).

43. Cela étant, il reste regrettable que la structure constitutionnelle générale n'accorde pas une place suffisante à l'autonomie locale en tant qu'élément d'un système global. Par conséquent, en vue de garantir une norme minimale à l'échelle du pays, il serait souhaitable et utile d'introduire dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine à minima une définition de l'autonomie locale, en tant que niveau de gouvernance le plus proche des citoyens, et le droit des collectivités locales à l'autonomie.

44. Il y a quelques années, les associations des communes et des villes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska ont organisé des débats publics dans tout le pays (avec l'assistance de la Direction suisse du développement). Sur la base des conclusions de ces débats publics, elles ont présenté à M. Sefik DZAFEROVIC, alors président de la commission des amendements constitutionnels de la BiH (et actuellement membre de la Présidence de la BiH), une proposition visant à inclure le concept d'autonomie locale dans la Constitution de la BiH. Aucun changement n'a toutefois été adopté.

3.2 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.

3.2.1 Article 3.1 (une part importante des affaires publiques)

45. La question principale est ici de déterminer si, dans la situation actuelle, les communes de Bosnie-Herzégovine règlent et gèrent « sous leur propre responsabilité (...) une part importante des affaires publiques ».

46. Pour évaluer la conformité avec cette disposition, il convient de prendre en compte à la fois les aspects législatifs et factuels. Aux termes de la législation en vigueur dans les deux Entités et dans les dix cantons, un nombre considérable de compétences sont exercées et gérées par les communes (voir l'article 8 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur l'autonomie locale et la loi de la Republika Srpska sur l'autonomie locale)¹⁰. Les problèmes qui se posent de ce point de vue seront examinés ci-

¹⁰ L'article 8 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale (2007) énumère les compétences suivantes (traduction non officielle) :

« Les compétences des unités d'autonomie locale incluent spécifiquement :

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

dessous au sujet de l'article 4 et concernent principalement le manque de clarté quant à l'attribution des fonctions et la création de responsabilités non financées pour les communes, par le biais de la délégation de tâches.

47. Un autre indicateur important pour évaluer le rôle des collectivités locales, et leur fonctionnement concret, est la part des collectivités locales dans les recettes et dépenses publiques. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les villes et communes se partagent environ 10 % des recettes, en comparaison avec une part relativement faible pour le pouvoir central (environ 20 %) et les dix cantons (environ 25 %). Le reste se divise entre les fonds de pension et d'invalidité au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (environ 25 %) et les prestations d'assurance-maladie et de chômage au niveau de chaque canton (près de 20 % des recettes totales). En Republika Srpska, les villes et communes se partagent environ 14 % des recettes, en comparaison avec 44 % pour le pouvoir central et 42 % destinés principalement au financement des pensions, des prestations d'invalidité et d'assurance-maladie, de la voirie et de l'indemnisation du chômage¹¹. Cette part peut être importante du point de vue de la situation politique et économique du pays, mais elle ne l'est pas si on la compare aux normes les plus fréquentes en Europe.

48. Compte tenu de ce qui précède, on peut conclure que l'article 3.1 de la Charte est globalement respecté, mais qu'il existe assurément une marge d'amélioration importante.

3.2.2 Article 3.2 (assemblées élues, organes exécutifs, participation des citoyens)

49. La structure des communes est analogue à celle d'autres pays d'Europe : un conseil et un maire sont élus au moyen de processus électoraux différents. Les élections ont lieu tous les quatre ans, les dernières élections locales remontant au 2 octobre 2016. Les élections sont régies par la Constitution et par le Code électoral. Tout citoyen de la Bosnie-Herzégovine, s'il a atteint l'âge de dix-huit ans et s'il est inscrit, a le droit de voter aux élections locales. Les élections locales ont fait l'objet d'une observation du Congrès et d'autres organisations et instances internationales. L'appréciation générale a été qu'elles étaient équitables et exemptes d'irrégularités.

50. Il existe une représentation ethnique, ou « nationale », spécifique : aux termes de la Constitution de l'État et des Entités, les autorités publiques doivent être « globalement représentatives » de la population, c'est-à-dire des trois peuples constitutifs et des « Autres ». Si dans le district de Brčko cette exigence est garantie au moyen de quotas (voir ci-dessous), à Banja Luka et dans les communes de Republika Srpska il n'existe pas de quotas pour l'élection directe du conseil municipal. Toutefois, si les « Autres » constituent

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

¹¹ LGI Report 2018, p. 31 and p. 65.

plus de 3 % de la population locale, un siège au sein de l'assemblée leur est réservé au moyen d'un scrutin spécial (actuellement : 30 + 1).

51. Un problème découle des données de référence utilisées pour la représentation proportionnelle : elles proviennent en effet du dernier recensement effectué avant la guerre (1991), le nouveau recensement (2013) ayant été déclaré illégal par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Cette situation a créé une grande incertitude. Banja Luka compte environ 190 000 habitants, mais plus de 200 000 électeurs inscrits (précisément, il s'agit du nombre de cartes d'identité délivrées), soit une différence de 30 à 40 000 personnes si l'on tient compte de l'âge du droit de vote.

52. Dans le district de Brčko, les droits collectifs sont garantis d'une autre manière que dans le reste du pays. Ce territoire était précédemment gouverné directement par le Bureau du Haut-Représentant (adjoint). Les « intérêts nationaux » sont protégés au moyen de mesures positives du gouvernement et d'un nombre minimal de voix garanti (quorum), mais le statut définit les questions spécifiques considérées comme des « intérêts vitaux » du groupe, telles que les questions d'éducation, la culture, la langue, l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Dans les faits, le pouvoir de veto n'a encore jamais été utilisé, mais la menace (politique) rend l'accord nécessaire sur presque toutes les questions importantes.

53. La participation des citoyens aux affaires locales hors des périodes électorales est garantie dans les deux Entités (et les cantons), notamment au moyen des dispositions relatives aux référendums locaux.

54. Toutefois, les rapporteuses souhaitent insister sur la nécessité de remédier de toute urgence à la situation de la ville de Mostar, où il n'y a pas eu d'élection locale depuis 2008. Cette situation est contraire à l'article 3.2 de la Charte, qui dispose que le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Eu égard à l'importance du problème de Mostar pour le fonctionnement général de la démocratie locale en Bosnie-Herzégovine, l'analyse détaillée de la situation de cette ville figure à la fin du présent rapport dans une section distincte.

55. Les rapporteuses considèrent que les exigences contenues dans l'article 3.2 ne peuvent être respectées en Bosnie-Herzégovine tant qu'une solution viable n'a pas été apportée à la situation de Mostar et que les résidents de cette ville ne peuvent pas exercer leur droit de choisir leurs représentants au niveau local. De l'avis des rapporteuses, il convient d'appliquer le recensement de 2013 afin de pouvoir se référer à des données claires et acceptées et de sortir ainsi d'une situation d'incertitude.

3.3 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.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

3.3.1 **Article 4.1** (compétences, dans la législation)¹² ; **article 4.2** (toute latitude pour exercer leur initiative) ; **article 4.4** (compétences pleines et entières)

¹² Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 12 (voir la synthèse : Tableau II. Sélection des compétences des collectivités locales de BiH, p. 14).

56. Les trois alinéas relatifs aux compétences, à la latitude pour leur exercice et à leur caractère plein et entier sont examinés conjointement en raison de la situation concrète, en particulier dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

57. Les compétences des communes sont réglementées dans la législation des deux Entités (et des cantons).

58. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'article 8 de la loi sur les principes de l'autonomie locale prévoit un nombre considérable de compétences (il énumère 29 compétences différentes). Cependant, toutes ne sont pas encore totalement respectées ou convenablement mises en œuvre (depuis l'adoption de la loi de 2007 de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale). De plus, les cantons peuvent transférer des compétences aux communes sans leur allouer les ressources correspondantes, et ceci bien que l'article 11 de la loi susmentionnée interdise cette pratique. D'après les estimations de l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, dans la pratique 20 % seulement des financements nécessaires sont alloués. Le système se caractérise donc par « une confusion et une frustration considérables du fait du partage et du chevauchement de compétences entre les deux niveaux d'autorité ; un sentiment, de la part des communes, que des responsabilités leur sont confiées sans leur transférer dans le même temps les ressources correspondantes ; une incapacité à remédier à une répartition inefficace des responsabilités »¹³. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les interlocuteurs ont affirmé que les compétences d'autonomie locale devraient inclure des domaines tels que la protection sociale et la santé, l'enseignement préscolaire et primaire ainsi que le maintien de l'ordre public en tant que compétences originelles (et non pas déléguées), et être accompagnées de ressources budgétaires suffisantes. La plupart des interlocuteurs ont parlé à ce sujet d'un vœu pieux, dans la mesure où chaque niveau d'autorité tenterait de « détourner » et de conserver le plus grand nombre possible de compétences.

59. Au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il semble que les cantons n'appliquent pas les décisions de la Cour constitutionnelle. Il a été indiqué aux rapporteuses qu'il n'existait pas de mécanismes d'exécution ou de régimes de sanctions (suffisants) pour garantir l'application des arrêts.

60. En Republika Srpska, la répartition des compétences entre les deux seuls niveaux d'autorité publique est nettement plus claire, du fait de cette structure à deux niveaux. La « Ville de Sarajevo-Est » (Republika Srpska), composée du « rassemblement » de six communes, présente une situation spécifique : elle peut aussi exercer des compétences dans les domaines des transports publics (subventionnés), des sapeurs-pompiers, de l'enseignement secondaire, du tourisme (promotion) et de la signalisation routière.

61. Le district de Brčko peut exercer toutes les compétences dévolues aux Entités, à l'exception des pensions de retraite (voir l'article 9 du statut du district de Brčko). Ses compétences semblent clairement délimitées vis-à-vis de celles de l'État : par exemple, la santé, la protection sociale et la police sont des compétences indépendantes relevant de la responsabilité de l'Assemblée du district de Brčko. De même, le district est doté de son propre pouvoir judiciaire.

62. Bien que des progrès aient été réalisés depuis 2012, en particulier dans le secteur économique, les communes sont confrontées depuis peu à des difficultés supplémentaires, en lien notamment avec la prise en charge et l'hébergement des migrants, ce qui met en lumière certains problèmes systémiques : il semble que tous les niveaux d'autorité peuvent ajouter – et le font effectivement – des obligations aux tâches des communes et réduire leur budget. Il semble également que tous les niveaux d'autorité s'efforcent de conserver des compétences plutôt que de les transférer ou les déléguer conformément au principe de subsidiarité. Un problème spécifique est celui du partage de compétences, en Fédération de Bosnie-Herzégovine, entre l'Entité et les cantons, combiné avec le manque d'harmonisation de leurs législations.

63. Par conséquent, les rapporteuses considèrent que les exigences de l'article 4.1 sont globalement respectées, tandis que des problèmes systémiques subsistent concernant les articles 4.2 et 4.4 en raison de la confusion et de l'incertitude qui entourent l'attribution des tâches et fonctions dans la pratique, en particulier en Fédération de Bosnie-Herzégovine (du fait du rôle des cantons).

¹³ Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 12 (voir Tableau I. Allocation de ressources aux collectivités locales de BiH, p. 13)

3.3.2 Article 4.3 (subsidiarité)

64. Le principe de subsidiarité n'est énoncé expressément dans aucune des trois Constitutions (État, Fédération de Bosnie-Herzégovine et Republika Srpska). Il n'est mentionné expressément que dans l'article 10 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale, au sujet du transfert de compétences. Dans la pratique, cependant, en Fédération de Bosnie-Herzégovine les cantons s'attribuent souvent les compétences des communes, en particulier en matière de services d'utilité publique (approvisionnement en eau, évacuation des eaux usées et chauffage ; dans le cas du canton de Sarajevo, également l'éducation et les transports publics), mais l'organisation centrale au niveau cantonal est rarement plus efficiente. Les nouvelles autorités cantonales de Sarajevo ont annoncé vouloir abandonner la politique centralisatrice du passé et transférer des compétences aux communes. Bon nombre d'interlocuteurs ont souligné que le plus souvent les communes ne demandaient pas de compétences supplémentaires, celles-ci s'accompagnant de coûts considérables (c'est notamment le cas des écoles élémentaires, dont le transfert est déjà prévu à l'article II.A.4 (b) de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et aux articles 8 et 10 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale).

65. Lors de plusieurs de leurs réunions en Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'attention des rapporteuses a été attirée sur l'importance des *mjesne zajednice*, c'est-à-dire les localités qui composent les communes. Ces localités sont réglementées au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine dans les articles 24 à 32 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale, mais elles relèvent aussi des compétences des cantons en matière d'autonomie locale. Leurs conseils sont établis au moyen d'élections directes (en plus des élections locales) et se composent d'un certain pourcentage de conseillers élus. Les *mjesne zajednice* sont financés sur les budgets locaux et soumettent leurs demandes de projets au niveau municipal. Depuis 2013/14, il a plusieurs fois été tenté d'amender la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale, notamment en vue de renforcer les *mjesne zajednice* et de mieux impliquer les citoyens dans un processus de développement ascendant. Cependant, les collectivités locales se sont opposées à ce projet afin de conserver leurs compétences.

66. En Republika Srpska, le principe de subsidiarité n'est pas inscrit expressément dans la Constitution ou la législation, mais la nature des tâches ainsi que les critères d'efficience et d'économie ont été pris en considération lors de la réforme de 2017. Lors de la visite, certains interlocuteurs des rapporteuses ont déploré le non-respect, dans la pratique, du principe de subsidiarité en Republika Srpska. Les rapporteuses ont eu le sentiment qu'en Republika Srpska le principe de subsidiarité, bien que n'apparaissant pas expressément dans la législation, était cependant le plus souvent appliqué dans la pratique.

67. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, le rôle autonome des cantons, qui empiètent souvent sur les compétences des communes, semble aller à l'encontre d'une approche systémique garantissant le principe de subsidiarité. Le rôle des *mjesne zajednice* devrait aussi être inclus dans un système général fondé sur une logique de subsidiarité.

68. Par conséquent, les rapporteuses considèrent que globalement les exigences de l'article 4.3 ne sont que partiellement respectées en Bosnie-Herzégovine.

3.3.3 Article 4.5 (compétences déléguées - liberté d'adaptation)

69. Les constitutions des cantons prévoient la possibilité de déléguer des compétences aux niveaux inférieurs et d'en transférer aux niveaux supérieurs. Aux termes de la loi sur les principes de l'autonomie locale, à la suite de consultations avec la commune concernée, la délégation de compétences doit prendre en considération le principe de subsidiarité et la capacité de chaque commune (article 10) et elle doit s'accompagner de l'attribution des financements nécessaires pour remplir les nouvelles tâches (article 9). Divers interlocuteurs ont souligné que dans la pratique les obligations et responsabilités transférées aux collectivités locales ne sont généralement pas accompagnées d'un transfert de ressources financières permettant d'assumer ces obligations, ce qui va à l'encontre de l'article 9 de la Charte. En revanche, aucune plainte n'a été formulée concernant d'éventuelles ingérences abusives dans l'exercice de compétences déléguées.

70. Par conséquent, il apparaît que l'article 4.5 relatif aux compétences déléguées est respecté du point de vue de la latitude des collectivités locales pour adapter ces compétences aux besoins locaux. Les rapporteuses ont cependant noté davantage de problèmes pour ce qui concerne les conditions dans lesquelles les compétences sont déléguées, notamment le fait que leur financement est insuffisant. Ce point sera exposé plus longuement en lien avec l'article 9.

3.3.4 Article 4.6 (consultation)

71. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les communes semblent faire entendre leur voix dans le débat public et leur consultation au sujet des propositions de lois est prévue dans le cadre de la consultation publique obligatoire par la loi sur les principes de l'autonomie locale (articles 53 et 56) ainsi que par le Règlement du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relatif à la rédaction des lois. L'un des 25 groupes de travail et commissions du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est chargé des questions d'autonomie locale. Dans la pratique, cependant, les autorités supérieures ne semblent pas respecter systématiquement l'obligation de consultation, en particulier lorsqu'une nouvelle législation impose de nouvelles dépenses aux collectivités locales (par exemple pour les casernes de sapeurs-pompiers ou l'approvisionnement en électricité). À ce jour, par huit fois déjà la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a conclu à des violations. Elle a notamment annulé la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur la protection contre l'incendie, qui avait imposé des dépenses aux collectivités locales sans consultation préalable. Un autre domaine important est celui de l'aménagement du territoire et des infrastructures. Par exemple, la ville de Jablanica, située sur le principal axe nord-sud menant actuellement à Mostar, n'a pas été consultée au sujet de la nouvelle autoroute (corridor 5C) qui, d'après le projet actuel, ne donnera accès à la ville qu'à une distance de 40 km, ce qui aura probablement des conséquences négatives pour toute la vie économique de la ville. De même, la consultation n'est pas toujours respectée au niveau des cantons : une loi relative aux transports scolaires (2002) avait été adoptée par le canton de l'Herzégovine de l'Ouest sans attribuer aux communes les financements nécessaires pour assumer cette nouvelle tâche et sans l'approbation de l'Association des communes. En 2012, à la suite d'un recours de cette association, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a statué en sa faveur. La question de la non-exécution des décisions de la Cour constitutionnelle à ce sujet sera évoquée dans l'analyse sur l'article 11.

72. La nouvelle loi de la Republika Srpska sur l'autonomie locale (2016) prévoit une obligation de consultation avec l'Assemblée nationale de la Republika Srpska par le biais de l'Association des pouvoirs locaux de Republika Srpska, en tant qu'ONG représentative de l'ensemble des villes et communes. Il a été indiqué aux rapporteuses qu'une stratégie pour le développement de l'autonomie locale serait élaborée et qu'un groupe de travail chargé du suivi de la mise en œuvre avait été créé. Dès la préparation de cette nouvelle loi, pour laquelle la Charte a été utilisée en tant que « ligne directrice » (d'après les informations fournies par le ministère de l'Autonomie locale de Republika Srpska), de vastes consultations ont été organisées pendant plus d'un an (à partir d'octobre 2015). La loi a reçu le soutien de l'Association des pouvoirs locaux de Republika Srpska et la consultation a permis d'apporter quelques modifications au projet. Certains interlocuteurs ont toutefois souligné l'importance des canaux politiques informels pour représenter les intérêts locaux, ce qui pourrait être le signe que les canaux formels et officiels sont moins utilisés dans les faits.

73. Le district de Brčko participe par le biais d'un bureau de représentation au Conseil des ministres de la BiH, ainsi qu'au sein du mécanisme de coordination. Les pouvoirs du superviseur international sont gelés depuis plusieurs années. Le représentant du district de Brčko a indiqué aux rapporteuses que la coopération et le compromis faisaient partie intégrante de la culture politique du district. La délégation n'a eu connaissance d'aucune plainte concernant la consultation avec les autorités de niveau supérieur.

74. Les rapporteuses considèrent que l'article 4.6 est respecté dans la législation, mais qu'il ne l'est pas dans la pratique. La consultation effective doit être développée et améliorée, en particulier en Fédération de Bosnie-Herzégovine. La création d'un ministère de l'Autonomie locale en Fédération de Bosnie-Herzégovine, en tant qu'institution et interlocuteur central pour toutes les questions relatives aux collectivités locales, comme le recommande l'Association des villes et communes de la Fédération, pourrait être une mesure importante pour améliorer la consultation.

3.4 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.

75. Cet article pose une obligation de consultation des collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales. En conséquence du compromis territorial conclu à la fin de la guerre, qui a assigné 51 % du territoire national à la Fédération de Bosnie-Herzégovine et 49 % à la Republika Srpska, le territoire de nombreuses communes a été modifié, la plupart des nouvelles limites territoriales reflétant

l'évolution de la composition ethnique. Avant la guerre, il y avait 109 communes ; leur nombre a augmenté après la guerre, du fait que certaines communes ont été divisées entre les deux Entités et que les *mjesne zajednice* ayant des minorités ethniques sont devenus de nouvelles communes¹⁴. Certaines communes ayant conservé leur territoire d'avant-guerre ont changé de composition ethnique¹⁵. Du fait de la fragmentation du pays en deux Entités et dix cantons dotés d'un statut constitutionnel, aucune modification du territoire des communes ne s'est faite par-delà les limites territoriales des Entités ou des cantons.

76. Outre le débat sur le statut de Sarajevo (voir ci-dessus), la question de la viabilité (économique) de plusieurs petits cantons qui reçoivent des transferts du budget de la Fédération de Bosnie-Herzégovine fait aussi l'objet de discussions. Cependant, du fait que les cantons sont des structures d'origine politique et qu'ils ont été établis par l'Accord international de Washington de 1994 et, par la suite, dans la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, leur fusion paraît difficilement réalisable.

77. Les précédents rapports de suivi du Congrès n'ont pas fait état de problème spécifique concernant la modification des limites territoriales ou la consultation préalable des autorités concernées. Lors de la visite, la délégation n'a entendu aucune plainte de la part de responsables politiques ou d'associations au sujet d'un éventuel non-respect de l'article 5 dans le contexte actuel. En l'absence de cas récents de modification des limites territoriales des collectivités locales et de plaintes à ce sujet, les rapporteuses ne peuvent que se référer à la loi et partir du principe que les dispositions légales des deux Entités relatives à la consultation s'appliquent en cas de modification potentielle des limites territoriales des collectivités locales conformément à l'article 5 de la Charte.

78. Les rapporteuses considèrent par conséquent que la situation actuelle en Bosnie-Herzégovine est conforme à l'article 5.

3.5 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.
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.

3.5.1 Article 6.1 (capacité à définir les structures administratives internes)

79. D'une manière générale, les collectivités locales peuvent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, dans le respect des dispositions et limitations légales. Cela requiert habituellement une décision du conseil local, sur la base d'une proposition du maire. Celui-ci, en tant que chef de l'exécutif et des personnels administratifs, dispose aussi de compétences modérées pour apporter des changements ou des ajustements dans l'administration de la collectivité locale. Cependant, dans une large majorité des collectivités locales les ressources administratives et humaines sont tellement réduites qu'en réalité très peu de choses peuvent être définies ou adaptées afin de permettre « une gestion efficace ».

80. Plus précisément, une loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les organes administratifs limite l'autonomie des communes, en instaurant une proportion entre la création de nouveaux organes et la population de la collectivité territoriale.

¹⁴ Par exemple, Zvornik était à majorité bosniaque et a maintenant une majorité de Serbes de Bosnie. Avant-guerre, Doboj comptait environ 55 % de Bosniaques ; la population de Croates de Bosnie a rejoint la commune d'Usora, de sorte que la population de Doboj est aujourd'hui presque exclusivement bosniaque. Voir : Banque mondiale (ECSSD), *From Stability to Performance. Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina*, janvier 2009, p. 6.

¹⁵ Huit communes ont conservé les mêmes limites territoriales : Banja Luka, Breza, Jablanica, Ljubinje, Novo Sarajevo, Široki Brijeg, Tuzla et Visegrad. Parmi elles, Visegrad avait une population de Bosniaques et de Serbes de Bosnie avant la guerre et compte aujourd'hui majoritairement des Serbes de Bosnie. La majorité de Serbes de Bosnie de Banja Luka a augmenté, passant d'environ la moitié de la population à plus de 90 %. Après la guerre, Mostar a initialement été divisée en six communes (trois bosniaques et trois croates de Bosnie), mais le BHR a ultérieurement annulé ce découpage et établi Mostar en tant que ville dotée de six zones (sur le cas de Mostar, voir ci-dessous la section distincte). Voir : Banque mondiale (ECSSD), *From Stability to Performance...*, p. 6.

81. L'initiative « Sistem 48 » de la commune de Jablanica, soutenue par l'agence GIZ, offre un exemple positif d'organisation des services et d'interaction avec les citoyens. Les questions des citoyens sur tout aspect lié aux services locaux reçoivent une réponse dans les 48 heures. Les priorités en matière de services font l'objet de discussions et de décisions lors de réunions mensuelles entre le maire et tous les prestataires de services.

82. En Republika Srpska, la nouvelle loi sur la fonction publique a introduit un ensemble de critères sur les normes de recrutement des fonctionnaires et autres agents publics. Cette loi prévoit en particulier un ratio de trois employés pour 1 000 habitants (et d'un pour 1 000 dans les villes), de sorte que le nombre de personnels administratifs est limité. Ce ratio devra être atteint au 30 juin 2019. Sarajevo-Est, par exemple, devra ramener son personnel à 65 employés à la date prévue, au moyen de départs à la retraite et de licenciements. À Banja Luka, le nombre d'agents publics devra être réduit de 750 (actuellement) à 570. Les interlocuteurs se sont inquiétés de cette situation, estimant que la plupart des unités d'autonomie locale ne seront pas en mesure de respecter le nouveau ratio. Ils ont demandé à l'Association des pouvoirs locaux d'intervenir afin de faire modifier le quota. Par ailleurs, la collecte d'une nouvelle taxe foncière introduite à partir du 1^{er} janvier 2019 pour les villes (uniquement) devrait également poser problème. Le ministère de l'Autonomie locale de Republika Srpska a souligné que la préparation de cette nouvelle loi s'était accompagnée d'une vaste consultation. Il a également indiqué que le plafonnement du nombre d'agents publics était nécessaire afin de contenir la part élevée de la masse salariale au sein des budgets locaux, affirmant que l'augmentation continue de cette masse salariale risquait de rendre impossible l'offre de certaines services locaux essentiels. Certaines communes, du fait qu'elles avaient par le passé un personnel trop nombreux, devront avoir recours à des licenciements ; pour les autres, la longue période d'adaptation devrait permettre de gérer la diminution des effectifs au moyen d'une réorganisation interne et de départs à la retraite. De plus, les services d'urgence – comme les pompiers – ne sont pas concernés par cette mesure. Un suivi et un réexamen du plafond en 2020 sont prévus, de même qu'une prolongation du délai dans certains cas dûment motivés.

83. La privatisation des entreprises et biens publics, il y a vingt ans, a privé les collectivités locales de leurs entreprises de service public, à quelques exceptions près. À Banja Luka, 65 % de l'approvisionnement en eau est assuré par la ville et 35 % par d'autres acteurs ; la ville possède aussi 49 % du système de chauffage collectif. Cependant, la quasi-totalité des services publics sont assurés par des entreprises privées : par exemple la construction et l'entretien des routes, les transports, le nettoyage et l'entretien des jardins publics. Cette situation a pour conséquences que la passation de marchés est réputée complexe, lente et exposée à la corruption. Il n'est pas rare que des procédures complexes doivent être renouvelées à la suite de plaintes de concurrents, ce qui retarde considérablement la mise en œuvre de projets importants. À Banja Luka, un nouveau projet de logement social a été lancé, impliquant trois immeubles (59 appartements) dont la ville est propriétaire et assure la gestion.

84. Le district de Brčko a une structure administrative et institutionnelle particulière adaptée à sa situation spécifique. Le district compte onze départements qui correspondent à de petits ministères. L'administration emploie quelque 3 000 personnes, pour une population de 93 000 habitants (chiffre du recensement, le nombre des résidents permanents étant estimé à 75 000). La forte présence internationale (États-Unis) et la rotation fréquente des titulaires de fonctions ont engendré une culture politique particulière, beaucoup plus ouverte au compromis et à la négociation que dans le reste du pays. Ainsi, contrairement à la situation dans les Entités, le système scolaire du district n'est pas fragmenté mais intégré, et tous les élèves sont même réunis pour les cours d'histoire (le compromis étant que la période 1992-95 est exclue du programme). Les différents groupes d'élèves ne sont séparés que pour les cours de langues.

85. La loi laisse une grande liberté aux communes, mais elle prévoit aussi d'importantes restrictions, de sorte que les rapporteuses concluent que l'article 6.1 n'est que partiellement respecté. Elles s'inquiètent notamment du plafonnement du nombre d'agents publics locaux introduit en Republika Srpska. Bien que l'application temporaire de cette mesure puisse se justifier du fait de l'excédent de personnel hérité du passé et de la nécessité de garantir l'efficacité des administrations municipales, ce plafonnement limite l'autonomie organisationnelle des collectivités locales en violation de l'article 6, puisqu'il détermine la taille de leur administration (et pas uniquement un effectif maximal) sans aucune marge de discrétion.

3.5.2 Article 6.2 (statut du personnel - recrutement)

86. La délégation du Congrès n'a eu connaissance d'aucune plainte de la part des représentants des communes concernant le statut du personnel ou des difficultés particulières pour le recrutement. Cependant, d'une manière générale, l'émigration des travailleurs qualifiés vers d'autres pays européens, notamment l'Allemagne, réduit les chances des petites communes de trouver des personnels formés et qualifiés, en particulier pour les tâches spécialisées.

87. Une loi-cadre de la Fédération de Bosnie-Herzégovine encadre les salaires de l'administration municipale, mais il semble que ce texte ne serait pas très bien respecté et que de nombreuses communes fixeraient elles-mêmes les salaires de leur personnel, ce qui est dommageable pour le système budgétaire global mais ne constitue pas une violation de l'article 6.

88. Des problèmes ont été signalés concernant le recrutement des fonctionnaires, dus à plusieurs raisons : le système d'enseignement supérieur n'est pas satisfaisant, le nombre des inspecteurs est trop faible pour garantir un contrôle effectif (seulement quatre inspecteurs du travail pour le canton de Sarajevo) et le Code de règles sur la qualification professionnelle n'a pas encore été adopté. Un problème spécifique aux collectivités locales est le manque d'inspecteurs des bâtiments, qui a pour conséquence un défaut d'exécution des décisions et, plus globalement, un respect insuffisant des réglementations.

89. La loi accorde aux communes une grande marge de liberté concernant le recrutement et le statut des personnels. Si cette liberté n'est pas aussi grande dans la pratique, les rapporteuses concluent cependant que l'article 6.2 est globalement respecté.

3.6 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.
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.

3.6.1 Article 7.1 (libre exercice des mandats électifs locaux)

90. La base juridique pertinente se trouve dans l'article 1.1 de la loi de BiH sur les élections, qui dispose que les principes en vigueur à tous les niveaux d'autorité publique de la Bosnie-Herzégovine sont définis par cette loi. Ainsi, la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur l'élection, la destitution, la révocation et le remplacement des dirigeants de commune régleme nte toutes les questions relatives aux maires élus au suffrage direct en Fédération de Bosnie-Herzégovine, tandis que l'élection des conseillers municipaux est régie par la loi de BiH sur les élections. La loi de Republika Srpska sur les élections dispose que l'élection des organes locaux (assemblées municipales) se fait conformément à la loi de BiH sur les élections, tandis qu'une loi de l'Entité régit l'élection et la révocation des maires. La loi du district de Brčko sur les élections régleme nte l'élection des membres de l'Assemblée du district, et son article 1.1.(2) précise que les dispositions de la loi de BiH sur les élections s'appliquent à toute situation non expressément régleme ntée par la loi du district de Brčko sur les élections.

91. Les maires sont élus au suffrage direct selon un système uninominal à un tour. En BiH, les élections se déroulent sur la base d'un système de représentation proportionnel à listes ouvertes, avec un seuil de 3 %. La méthode de Sainte-Laguë est employée pour la répartition des sièges entre les partis ayant atteint le seuil requis, ce qui privilégie les petits partis.

92. Depuis 2017, une nouvelle loi sur l'autonomie locale (2016) est en vigueur en Republika Srpska, ainsi qu'une nouvelle loi sur les fonctionnaires et agents publics. D'importants changements ont ainsi été introduits, en particulier pour les assemblées confrontées à de fréquents blocages : par le passé, il était possible de révoquer le maire, mais pas les conseillers municipaux. Cela a cependant été tenté souvent (environ cinq ou six fois), y compris quelques mois seulement après les élections, à l'initiative de conseillers minoritaires ou de ceux qui avaient quitté la majorité. La nouvelle procédure de révocation prévoit la dissolution du conseil en cas d'échec à un référendum. Aucun référendum de révocation n'a été organisé à ce jour selon la nouvelle procédure. Par ailleurs, le conseil doit se réunir pour des sessions ordinaires au moins tous les deux mois.

93. De l'avis des rapporteuses, la possibilité de révoquer des élus locaux peut d'une manière générale constituer une menace pour l'exercice de l'autonomie locale, eu égard aux risques liés à l'abus de cette pratique, comme dans le cas des blocages susmentionnés. Les rapporteuses conviennent qu'il est nécessaire d'établir des moyens effectifs d'empêcher l'utilisation abusive de la révocation d'élus locaux, ce qui a motivé les initiatives législatives en Republika Srpska. Elles doutent cependant que la dissolution d'un

conseil puisse être une mesure de protection satisfaisante du point de vue du droit des élus locaux d'exercer librement leurs fonctions, comme le prévoit l'article 7.1 de la Charte. Les rapporteures considèrent que la simple abrogation de la disposition portant sur la révocation dans la nouvelle Loi sur l'autonomie locale de 2016 pourrait être la solution la plus adéquate.

94. Des règles spécifiques s'appliquent à la représentation des groupes ethniques ou nationaux : dans les communes où plus de 80 % de la population appartient à un peuple constitutif donné, le président du conseil doit être issu d'un groupe ethnique différent. Les membres des minorités nationales peuvent être représentés au conseil proportionnellement à leur pourcentage au sein de la population totale, tel qu'établi par le dernier recensement effectué en BiH. Le nombre des membres de minorités nationales qui sont élus directement au conseil est défini par le statut de la ville ou commune concernée. Les minorités nationales qui constituent plus de 3 % de la population totale d'une circonscription donnée d'après le dernier recensement se voient garantir au moins un siège (article 13.14 de la loi de BiH sur les élections).

95. Divers interlocuteurs ont évoqué le problème du contexte permanent de campagne électorale, du fait que différentes élections ont lieu tous les deux ans en Bosnie-Herzégovine. À ce sujet, les rapporteures souhaitent rappeler la précédente recommandation du Congrès¹⁶, qui appelait à regrouper les élections à caractère local (élections locales et élections des assemblées cantonales).

96. Les rapporteures considèrent que l'article 7.1 est globalement respecté en Bosnie-Herzégovine.

3.6.2 Article 7.2 (compensation financière adéquate)

97. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les lois sur les salaires définissent les règles et plafonds (sous la forme de coefficients) applicables aux personnels et aux conseillers. Cependant, une loi différente s'applique dans chacun des dix cantons. Tous les maires exercent leur mandat à titre professionnel (aucune autre activité n'est autorisée) et leur rémunération est calculée sur la base d'un salaire minimum multiplié par un coefficient. Dans l'ensemble, les salaires sont relativement faibles (en moyenne 850 KM). Les conseillers perçoivent une indemnité fixée par le conseil municipal. À Jablanica, cette indemnité est relativement faible (300 KM par mois) et couvre la participation aux sessions du conseil et des commissions, les frais de transport (dans la commune) et les heures de présence (une fois par semaine). Dans d'autres communes, l'indemnité pourrait aller jusqu'à 800 KM.

98. En Republika Srpska, l'indemnisation des responsables locaux (le maire, le chef de l'exécutif municipal, leurs adjoints ainsi que les président et vice-président de l'assemblée) est définie conformément à la loi sur le statut des responsables de collectivités locales. La situation est analogue à celle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine : tous les maires exercent leur mandat à titre professionnel, mais leur salaire est calculé d'après le salaire moyen dans la commune, multiplié par un coefficient fixé sur décision du conseil (1 100 KM en moyenne, pouvant aller de 750 KM jusqu'à 2 500 KM à Banja Luka et Bijelina). L'article 41 de la loi de Republika Srpska sur l'autonomie locale dispose que les conseillers locaux peuvent percevoir une indemnité, dont le montant est défini par l'assemblée locale (l'indemnité peut aller jusqu'à 50 % du salaire net moyen versé par la collectivité locale).

99. En conclusion, les exigences énoncées à l'article 7.2 semblent être respectées actuellement.

3.6.3 Article 7.3 (fonctions ou activités incompatibles)

100. Les lois spécifiques de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, de la Republika Srpska et du district de Brčko relatives aux conflits d'intérêts déterminent les fonctions ou activités incompatibles avec le mandat de maire ou de conseiller municipal. Aucun problème spécifique concernant une limitation excessive n'a été signalé lors de la visite de la délégation.

101. La situation en Bosnie-Herzégovine semble être conforme à l'article 7.3.

16 Rapport CPR36(2019)02final sur les élections des assemblées cantonales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2018) adopté par le Congrès le 3 avril 2019 : https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680937715

3.7 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.

3.7.1 Article 8.1 et 8.2

102. Aux termes de l'article 8, paragraphes 1 et 2, tout contrôle administratif des activités des collectivités locales doit être effectué conformément à des procédures préétablies et ne doit viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels.

103. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, le ministère de la Justice exerce un contrôle sur les procédures administratives et les questions touchant à l'emploi des fonctionnaires (des cantons et des communes). Dans sa recommandation de 2012, le Congrès appelait déjà les autorités de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à envisager la création d'un ministère de l'autonomie locale (analogue à celui de la Republika Srpska), en tant qu'interlocuteur à la fois pour les cantons et les communes. Un tel ministère n'a toujours pas été créé. Actuellement, les communes doivent s'adresser à différents ministères (au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de leur canton respectif) sur chacune de ces questions. Cela vaut également pour le contrôle des communes. Le Service de l'administration publique du ministère de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine reste l'interlocuteur pour les affaires des collectivités locales.

104. Les autorités cantonales exercent un contrôle administratif sur les communes, portant sur la légalité des actes administratifs et autres adoptés conformément à la législation cantonale ou en vue de son application. En cas de non-application, en dernier recours les autorités cantonales ont la possibilité de se substituer à la commune. Les inspections approfondies des cantons peuvent porter sur tous les aspects de l'action administrative, tels que les permis de construire et les services d'utilité publique. Elles incluent aussi un contrôle strict et fréquent (tous les six mois) de la tenue des registres d'état-civil. Le contrôle porte en outre sur les dépenses budgétaires, et notamment sur la manière dont les autorités locales gèrent les dotations qui leur sont allouées.

105. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, le contrôle administratif des activités des communes exercé par les autorités cantonales est limité, concernant l'exécution des responsabilités propres des communes, à la légalité des activités ; dans le cas des compétences déléguées, le contrôle peut aussi porter sur l'opportunité des activités.

106. En 2018, le Bureau de contrôle des comptes des institutions en Fédération de Bosnie-Herzégovine a effectué un contrôle dans cinq villes et trois communes (budget total de 96.7 million BAM) ainsi que cinq cantons. En raison du grand nombre d'unités auditées relevant de la juridiction du Bureau de contrôle des comptes des institutions de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (plus de 2000), lorsque le Bureau planifie le nombre total d'audits chaque année, le principal facteur pris en compte est la disponibilité des ressources humaines. Ensuite, sur la base d'une évaluation des risques, les audits restants sont sélectionnés, l'accent étant mis ces deux dernières années sur les unités qui n'ont jamais été auditées auparavant.

107. Le ministère de l'Administration et de l'Autonomie locale de Republika Srpska comprend un service d'inspection qui assure un contrôle de légalité sur les activités des communes. Des inspections spécialisées peuvent être menées dans des domaines spécifiques par les services des ministères compétents (contrats publics, santé, etc.). Jusqu'en 2016 les tribunaux de Republika Srpska étaient submergés de requêtes et de plaintes, du fait que les inspections et les litiges sur tous les actes des collectivités locales devaient nécessairement être réglés par les tribunaux. La nouvelle loi de Republika Srpska (2017) prévoit un contrôle par les tribunaux pour les actes généraux et les dettes (de plus de 10 000 BAM), ainsi qu'une compétence pour les plaintes de citoyens.

108. La Cour des comptes de Republika Srpska exerce un contrôle sur la gestion financière et la performance des collectivités locales de l'Entité. Il lui faut cinq ans pour examiner le cas de chacune des 64 collectivités locales. Tous les rapports de contrôle comportant des conclusions négatives concernent des communes ou leurs entreprises. Ces communes font l'objet d'un nouvel examen afin de vérifier si la situation s'est améliorée eu égard aux recommandations formulées. Les problèmes les plus fréquents concernent la gestion comptable des biens, l'exécution des budgets, l'emprunt et la synthèse des états financiers des entreprises appartenant à la commune. Ils découlent le plus souvent, d'après les contrôleurs, d'un manque de qualification et de formation des personnels municipaux. En réponse à ce problème, le ministère des Finances de Republika Srpska a élaboré un Plan comptable à l'usage des communes.

109. Les rapporteuses considèrent que le système de contrôle est conforme aux principes énoncés à l'article 8, paragraphes 1 et 2.

3.7.2 Article 8.3

110. Concernant les modalités concrètes de l'exercice du contrôle, du point de vue en particulier du principe de proportionnalité, les interlocuteurs de la délégation ne lui ont fourni que peu d'informations, et aucune plainte n'a été formulée.

111. L'article 47 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale prévoit expressément la proportionnalité dans l'exercice des compétences de contrôle. Seule une juridiction compétente peut rendre une décision définitive portant sur l'annulation ou la modification d'actes adoptés par des communes dans leur domaine de responsabilités propres (article 47 de la loi susmentionnée).

112. Aucune sanction véritable ne semble être imposée en vertu de la loi de Republika Srpska. Le procureur public peut intervenir dans les cas les plus graves. Habituellement, le rapport est adressé à l'assemblée municipale concernée, qui doit présenter dans un délai de 60 jours un plan de remédiation dont l'exécution sera examinée lors du contrôle suivant ou à l'occasion d'un contrôle spécifique. L'exécution des budgets fait l'objet d'un contrôle de légalité et de conformité. C'est également le cas dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

113. En conclusion, les exigences de l'article 8.3 concernant la proportionnalité du contrôle semblent être respectées.

3.8 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.

3.8.1 **Article 9.1** (ressources financières suffisantes – libre disposition) ; **article 9.2** (proportionnées aux compétences) et **article 9.4** (diversification)

114. Le caractère suffisant, proportionné et diversifié des ressources financières est examiné conjointement, puisque ces trois conditions garantissent aux collectivités locales des ressources financières leur permettant d'exercer leurs compétences.

Les finances publiques en Bosnie-Herzégovine

115. Il existe quatre systèmes de finances publiques en Bosnie-Herzégovine : le budget des institutions de la BiH ; le budget de la Republika Srpska ; le budget de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; le budget du district de Brčko. Compte tenu de la taille du pays, la part des autorités infranationales sur l'ensemble des finances publiques est inhabituellement élevée : « les institutions de l'État n'utilisent que 15 % des recettes publiques, tandis que la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska en utilisent respectivement 52 et 30 % (le reste allant au district de Brčko) ¹⁷. Un Cadre global d'équilibre et de politiques budgétaires pour la BiH assure la coordination des politiques budgétaires du pays pour les trois années à venir. Il est adopté sous la forme d'un accord entre les gouvernements de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, de la Republika Srpska et de la BiH et promulgué par le Conseil budgétaire de BiH composé des trois chefs de gouvernement et des trois ministres des Finances (le gouverneur de la Banque central et le maire du district de Brčko y ont le statut d'observateurs).

116. Si les impôts directs sont de la compétence exclusive des Entités et collectés à ce niveau, l'État (Autorité des impôts indirects) lève des impôts indirects dont les recettes sont allouées aux deux Entités. Celles-ci les distribuent elles-mêmes aux collectivités locales selon diverses méthodologies et après les étapes suivantes : après l'affectation de ressources au compte de réserve, pour le produit sur les recettes indirectes, des ressources prédéterminées sont allouées pour le financement des institutions de la BiH, suivies du montant de 3,55 % ou d'au moins 124 millions BAM par an pour le financement du district de Brčko. Les ressources restantes sont partagées entre les Entités. Les communes reçoivent la part la moins importante, par rapport aux autres niveaux d'autorité. De même que les cantons, elles dépendent lourdement des impôts indirects : « les recettes de la TVA constituent : 30 % des budgets municipaux en Fédération de Bosnie-Herzégovine ; près de 65 % des recettes des cantons ; 50 % des budgets municipaux en Republika Srpska »¹⁸.

117. Avant que le montant des recettes des impôts indirects au sein des Entités soit partagé entre le budget de l'Entité et celui des communes (et des cantons en Fédération de Bosnie-Herzégovine), chaque Entité paie tout d'abord ses propres dettes extérieures au moyen des recettes de la TVA, ce qui engendre des différences de recettes considérables des communes (et des cantons) du fait de la variation annuelle du service de la dette¹⁹.

118. Conformément à la loi de la Republika Srpska sur le système budgétaire, sur les recettes des impôts indirects allant à la Republika Srpska, et après l'engagement de ressources pour le service de la dette extérieure, 72 % vont au budget de l'Entité, 24 % aux budgets des collectivités locales et 4 % à l'entreprise publique « Putevi Republike Srpske » (infrastructures routières).

119. La part des recettes des impôts indirects allant aux communes est ensuite répartie en appliquant la formule suivante : 75 % selon la population, 15 % selon la superficie et 10 % selon le nombre d'élèves de l'enseignement secondaire. Cette formule (adoptée en 2005) n'établit aucune distinction entre Banja Luka, les villes et les communes, ce qui a donné lieu à des plaintes des communes situées aux frontières ou sur le Ligne-frontière inter-entités du fait des coûts supplémentaires liés aux travailleurs frontaliers.

120. Leur part sur les impôts indirects représente environ 30 % des recettes des communes de Republika Srpska. La législation de la Republika Srpska détermine la manière dont les recettes propres des collectivités locales sont structurées : taxe foncière, amendes (contraventions), frais administratifs, taxes sur les services collectifs, taxe sur l'approvisionnement en eau, jeux de hasard. La liberté de dépenses des recettes propres est garantie. Le ratio entre les recettes indirectes et propres est de 70 % pour 30 %.

¹⁷ Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 12 (voir le Tableau I. Répartition des recettes des collectivités locales de BiH, p. 13).

¹⁸ Chiffres provenant de l'Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 18.

¹⁹ Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 18.

Les taxes partagées incluent : l'impôt sur les sociétés (70 % Republika Srpska – 25 % communes), la TVA indirecte (72 % Republika Srpska – 24 % communes), la taxe sur la conversion des terrains (70 % communes), les concessions (75 % communes), les loyers de terrains appartenant à la Republika Srpska (50 % Republika Srpska – 50 % communes), l'eau (en surface et sous-terrain, 30 % communes), l'énergie hydraulique (30 % communes).

121. En Republika Srpska, les ministères compétents (Finances, Autonomie locale) estiment que la situation financière globale des collectivités locales est satisfaisante. En 2017, les 64 collectivités locales de Republika Srpska (57 communes et 7 villes) ont réalisé un excédent de 40,43 millions BAM (environ 20 millions d'euros), et l'excédent non attribué (c'est-à-dire les fonds assignés non dépensés) s'élève à 16,96 millions BAM (environ 8 millions d'euros). Pour 2018, au 30 septembre de cette année, un excédent de 53,7 millions BAM a été réalisé, et l'excédent non attribué s'élève à 44,78 millions BAM.

122. Cependant, les maires de Republika Srpska soulignent qu'en dépit d'améliorations les budgets locaux ne se remettent que graduellement et lentement des tensions extrêmes provoquées par la crise économique et financière et qu'ils ne sont pas encore revenus à leurs niveaux d'avant la crise. De plus, le maire de Banja Luka a précisé que l'année électorale 2018 a été marquée par deux changements ayant entraîné des réductions majeures du budget de la ville : la modification de la politique d'accises au niveau de l'État et la modification relative à l'impôt sur le revenu au niveau des Entités. Cette réduction significative du budget local (2018 : -1,4 million BAM, 2019 (prévision) : -1 million BAM) aura des effets négatifs sur les projets et la passation de marchés. Ces changements ont semble-t-il été adoptés au moyen d'une procédure d'urgence, ce qui n'a pas permis la tenue de consultations. Dans les quatre prochaines années, la loi annoncée de la Republika Srpska sur le financement des collectivités locales définira des structures garanties et stables.

123. Trois catégories de communes peuvent être distinguées en Republika Srpska, selon leur situation budgétaire :

a. Les villes et autres grandes collectivités locales ont des budgets stables, mais connaissent parfois des problèmes de surinvestissement ;

b. Les petites collectivités locales ont des budgets beaucoup plus modestes et connaissent souvent des problèmes de recettes. En règle générale, ces villes secondaires sont en déclin et « ont de moins bons résultats que les zones rurales sur presque tous les indicateurs économiques »²⁰ ;

c. Les petites collectivités locales (5 000-20 000 habitants) ne sont pas nécessairement pauvres, en particulier lorsqu'elles ont la possibilité d'exploiter des ressources naturelles (mines, eau, forêts) qui, combinées à d'autres ressources, garantissent leur stabilité budgétaire. Une part importante de la population réside encore dans ces zones rurales (environ 60 %).

124. Deux exemples illustrent la situation : Sarajevo-Est en tant que ville secondaire – de facto – (bien que juridiquement la capitale de la Republika Srpska) et la capitale – de facto – de la Republika Srpska, Banja Luka.

a. Le budget de Sarajevo-Est est composé pour 26 % de recettes d'impôts directs et indirects et pour 74 % de recettes propres, c'est-à-dire générées dans ou par la collectivités locales (par exemple pour la délivrance de licence ou la vente de terrains). Les ressources proviennent principalement (2/3) des impôts indirects, tandis que les taxes et redevances locales (sur les biens fonciers, les services collectifs et le tourisme) en constituent environ un tiers. Le budget municipal est stable, avec un niveau d'endettement actuel de 8 % (le maximum autorisé est de 18 %). Chaque année, un excédent budgétaire limité est utilisé pour les services. En 2004, le montant total du budget était de 15 millions BAM (environ 7,5 millions d'euros) ; en 2012, il était de 50 millions BAM (25 millions d'euros). Toutefois, d'après le maire, il faudrait près de trois fois ce montant pour assumer toutes les tâches.

b. Le budget annuel de Banja Luka est de 132 millions BAM (60 millions d'euros), dont un tiers provient des impôts indirects (40 millions BAM / 20 millions d'euros) et 50 % de taxes locales. Les dépenses incluent les salaires (27 %), l'administration de la ville, les crèches, les équipements sportifs, l'approvisionnement en eau et les entreprises locales. Un tiers (environ 50 millions BAM) est consacré aux dépenses d'investissement.

20 Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 18

125. La structure des ressources financières de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est également complexe. Les recettes proviennent principalement des impôts indirects (environ 60-70 %), tandis que les impôts directs, versés pour la plupart aux cantons et aux communes, ne représentent qu'une petite portion du budget de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Des fonds supplémentaires proviennent de l'emprunt (voir ci-dessous). Pour ce qui concerne les communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, 30 % de leur budget provient des impôts indirects, 9 % (en moyenne) des impôts directs et plus de 11 % de la taxe foncière, le reste étant constitué de dotations et transferts des autorités centrales et d'autres sources de recettes. Les associations demandent que soit adoptée une loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur le financement des collectivités locales. Un projet a déjà été élaboré, mais un groupe de travail doit encore être établi (après la formation du gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine).

126. Le district de Brčko lève des impôts locaux (environ 60 millions d'euros) et reçoit une part de la TVA et des impôts indirects (distribuée chaque mois). Sa situation budgétaire est jugée stable. Une part de 3,55 % est garantie au district, en vertu de la législation et d'une décision du BHR pendant les cinq premières années, et actuellement en vertu d'un accord informel. Le district n'a quasiment pas d'emprunts ni de dettes. Un tiers du budget (35 millions d'euros) est dépensé en salaires, y compris pour le système judiciaire et dans le secteur de l'éducation.

Procédures budgétaires

127. Les compétences du ministère des Finances de Republika Srpska sont définies par la loi sur l'administration de la République (articles 18 et 34) et par l'article 7 de la loi de Republika Srpska sur la procédure fiscale. L'élaboration du budget de la Republika Srpska s'appuie sur le Document de budget-cadre présenté par le Gouvernement de la Republika Srpska pour une période de trois ans, qui définit les politiques et priorités (conformément à la loi de la Republika Srpska sur le système budgétaire). Ce document constitue un avant-projet de budget pour l'année suivante et contient des plafonds de dépenses contraignants pour toutes les entités budgétaires.

128. La Republika Srpska a conduit ces dernières années une série de réformes budgétaires en coopération avec les institutions internationales, en vue de renforcer l'administration et la planification en matière de finances publiques. La Republika Srpska est passée d'un processus traditionnel de planification budgétaire aux principes d'une planification basée sur des programmes définis en termes d'objectifs politiques et de résultats attendus.

129. D'après le Gouvernement de la Republika Srpska, son ministre des Finances ne donne pas aux collectivités locales des directives budgétaires sur les priorités, les programmes, les politiques, etc. De telles directives sont déjà présentes dans la législation : la loi de Republika Srpska sur le système budgétaire (OG RS, numéros 121/12, 52/14, 103/15 et 15/16), le Document de budget-cadre, la loi de Republika Srpska sur l'emprunt, l'endettement et les garanties (OG RS, numéros 71/12, 52/14 et 114/17), la loi de Republika Srpska sur l'autonomie locale (OG RS, 97/16), la loi sur la responsabilité budgétaire (OG RS, numéros 94/15 et 62/18), et par les Décision sur l'exécution des budgets des collectivités locales.

130. Après l'élaboration du projet de budget par les communes, le ministère des Finances (MdF) de la Republika Srpska adopte des recommandations au sujet du projet, par exemple sur la masse salariale, les recettes indirectes (partagées) ou l'allocation de ressources suffisantes pour le service de la dette (si le plafond de l'emprunt est dépassé). Les communes sont tenues de suivre ces recommandations, mais les conseils adoptent le budget et la responsabilité repose sur le maire (qui prend la décision en dernier ressort). Des rapports trimestriels sur l'exécution des budgets doivent être soumis au ministère des Finances. D'après le MdF, seulement 1 % des recommandations ne sont pas suivies. Dans ce cas, le MdF saisit l'inspection budgétaire afin d'examiner pourquoi elles n'ont pas été suivies.

131. La procédure budgétaire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est similaire : le ministère des Finances de la Fédération doit donner un avis sur le volet recettes des budgets des cantons et des collectivités locales avant leur adoption. Dans cet avis non contraignant, le ministère indique si les directives et projections ministérielles ont été respectées par la collectivité locale dans son projet de budget. Un Organe de coordination budgétaire, composé de représentants des ministères des Finances de la Fédération et des dix cantons, se réunit au moins deux ou trois fois par an. Il comprend également un représentant de l'Association des pouvoirs locaux de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

Biens municipaux

132. Chaque commune possède ses propres biens. Des problèmes se sont posés concernant les biens militaires (anciennement JNA) et le territoire alentour, qui n'était pas enregistré au cadastre. Un autre

problème concerne les terrains constructibles, du fait que l'urbanisme est souvent une compétence partagée entre la collectivité locale, le canton et l'Entité. En 2003, le Haut Représentant a imposé au niveau de l'État un plan d'aménagement sur les terrains constructibles, lesquels sont de la responsabilité des communes. Les cantons s'y sont opposés.

133. Le cadastre est une institution relevant de l'Entité. Toutefois, il est très surprenant qu'une collectivité locale doive payer pour obtenir des informations dont elle a besoin pour ses propres politiques publiques (notamment d'aménagement du territoire). Une décentralisation du cadastre pourrait être envisagée.

134. La Bosnie-Herzégovine est riche en ressources naturelles (notamment : eau, forêts, mines). Les droits de propriété sont de la compétence des deux Entités, dont les ministères sont responsables de la gestion des ressources naturelles. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, cette responsabilité est aussi partagée avec les ministères des cantons, qui sont accusés de s'ingérer fortement dans cette gestion et d'entraver l'utilisation des bénéfices. Les communes reçoivent une partie des revenus découlant de l'exploitation par des entreprises ou concessions publiques. Les Associations de collectivités locales affirment que celles-ci devraient être autorisées à délivrer des concessions dans 14 domaines.

135. De l'avis des rapporteuses, les ressources naturelles devraient appartenir aux communes. En 2002, la Fédération de Bosnie-Herzégovine a adopté une loi sur les forêts, qui a transféré la gestion des forêts aux ministères de canton (en Republika Srpska, il existe un service spécifique des forêts au sein du ministère de l'Agriculture, des Forêts et de la Gestion des eaux). En 2009, cependant, la Cour constitutionnelle de la Fédération a annulé cette loi au motif qu'elle constituait une violation de la Charte et de la loi de la Fédération sur les principes de l'autonomie locale. À ce jour, aucune nouvelle loi n'a été adoptée au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Aussi huit cantons ont-ils adopté leur propre législation à ce sujet. De l'avis des rapporteuses, la législation relative aux forêts devrait être adoptée afin d'appliquer la décision de la Cour constitutionnelle.

136. En Republika Srpska, les ministères considèrent que les ressources financières dont disposent les collectivités locales sont conformes aux responsabilités qu'elles doivent assumer. Lorsque les ressources financières ne sont pas suffisantes, les collectivités locales effectuent un audit destiné à identifier des solutions pour remédier à cette situation. Par ailleurs, six villes se partagent 70 % des biens, ce qui explique qu'elles ne soient pas endettées. Les controverses au sujet des biens municipaux sont relativement fréquentes. Les communes sont en conflit avec des écoles et d'autres institutions, ainsi qu'avec des coopératives (qui gèrent d'immenses terrains agricoles) concernant la propriété de biens qui étaient anciennement publics.

137. Les rapporteuses considèrent que les exigences énoncées à l'article 9, paragraphes 1 et 2, ne sont pas respectées. Elles s'inquiètent du manque de ressources financières suffisantes et proportionnées aux tâches que les collectivités locales doivent exercer.

138. Les rapporteuses suggèrent en outre de suivre la situation législative dans les deux Entités : tandis qu'en Republika Srpska une loi sur le financement des collectivités locales sera adoptée dans les prochaines années, instaurant des structures sûres et stables, en Fédération de Bosnie-Herzégovine un groupe de travail doit encore être créé afin d'examiner le projet de loi de la Fédération sur le financement des collectivités locales. Les rapporteuses appellent les autorités compétentes à veiller à ce que cette législation nécessaire soit adoptée le plus tôt possible, afin d'améliorer la situation financière des collectivités locales des deux Entités et de garantir la conformité avec l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la Charte.

139. Par ailleurs, une plus grande diversité des sources de revenus des collectivités locales de Bosnie-Herzégovine, en particulier pour les petites communes, semble indispensable pour que la situation soit conforme à l'article 9.4.

3.8.2 Article 9.3 (redevances et impôts locaux)

140. Depuis 2017, les communes de Republika Srpska sont en charge de la collecte de ses impôts et redevances. Dans cette Entité, des projets ont été élaborés (et des consultations menées) concernant de nouveaux types de recettes, par exemple une taxe sur les biens immobiliers ou fonciers. Toutefois, les représentants locaux consultés semblent s'être davantage intéressés aux exceptions et exemptions qu'à une modification de la loi qui laisserait une plus grande discrétion aux collectivités locales, par exemple en leur permettant de fixer les taux d'imposition au moyen de décisions locales.

141. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les avis divergent concernant le caractère suffisant ou non des finances municipales. Selon certains, le problème se poserait surtout dans les communes de petite taille et sous-développées, qui sont loin d'être autonomes financièrement. L'exemple de Celic a été cité : dans cette commune de 10 000 habitants (majoritairement des agriculteurs) située en Bosnie septentrionale, le budget ne couvre qu'un minimum de base (salaires, éclairage public et infrastructures des services collectifs) et la commune ne dispose d'aucune ressource pour le développement. Elle dépend donc totalement de dotations des autorités de niveau supérieur.

142. Les recettes des communes en Fédération de Bosnie-Herzégovine sont largement déterminées par les autorités de niveau supérieur. Les collectivités locales n'ont aucun rôle dans la collecte des recettes, qui est assurée par la Fédération ou les cantons. La part laissée à la décision des communes est marginale : les impôts et redevances collectés à l'échelle locale portent principalement sur l'occupation des sols (KGZ) et sur les services.

143. Un autre problème tient au fait que les critères relatifs au caractère proportionné des ressources financières ont été définis il y a longtemps et qu'ils peuvent difficilement être corrigés ou modifiés en raison du grand nombre d'acteurs politiques ayant des intérêts divergents. Cette observation vaut aussi pour les cantons : tandis que le canton de Sarajevo-Est, avec approximativement 350-400 000 habitants, dispose d'un budget d'environ 800 millions KM (environ 400 millions d'euros), le canton de Tuzla, qui compte 500-600 000 habitants, ne dispose que d'un budget annuel de 350 millions KM (environ 170 millions d'euros). Malgré le surcroît de dépenses auquel une capitale doit faire face, ce déséquilibre manifeste a pour effet que les habitants de Tuzla sont défavorisés en termes d'offres de services. Les réunions des premiers ministres des cantons en vue d'une plus grande coordination n'ont abouti à aucun progrès et elles ne sont plus organisées.

144. Les rapporteuses observent que les exigences énoncées à l'article 9.3 ne sont que partiellement respectées et qu'il semble nécessaire de donner plus de pouvoir aux collectivités locales pour décider des sources de revenus locales, en vue de renforcer leur autonomie budgétaire.

3.8.3 Article 9.5 (péréquation financière)

145. Fondée sur l'article 76 de la loi de Republika Srpska sur l'autonomie locale, la répartition des ressources entre les communes dépend de leur niveau de développement. Ainsi, les collectivités locales de Republika Srpska sont divisées en quatre catégories en fonction de leur niveau de développement, de leurs moyens et de leur potentiel (décision de l'Assemblée nationale de Republika Srpska sur les critères d'évaluation du niveau de développement, 2016). Elles peuvent être : (a) développées (villes), (b) moyennement développées, (c) sous-développées ou (d) extrêmement sous-développées. La situation de ces dernières communes pose la question des mécanismes de péréquation : elles ne peuvent en effet résoudre par elles-mêmes leur manque de ressources, leur population ne leur permettant pas de générer des ressources suffisantes. La péréquation se fait essentiellement par le biais de dotations spécifiques transférées par le ministère de l'Autonomie locale de Republika Srpska (2,3 millions KM en 2018), suivant les critères énoncés dans un Règlement de 2015. Pour chaque commune, sont pris en compte (chiffres de l'année précédente) : (1) le revenu total par habitant des entreprises enregistrées (35 %), (2) les recettes budgétaires totales (25 %), la densité démographique (20 %) et le taux de chômage (20 %). En outre, d'autres dotations couvrent des secteurs spécifiques tels que les PME, l'agriculture, l'environnement, les infrastructures, etc.²¹

146. La Fédération de Bosnie-Herzégovine cofinance sur son budget une dotation aux niveaux subfédéraux de gouvernance, d'un montant annuel de 10-20 millions KM. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale formelle ni de système de péréquation formalisé (certains interlocuteurs considèrent qu'un tel système sera nécessaire à l'avenir), le gouvernement de la Fédération accorde des dotations aux cantons qui connaissent des difficultés financières. Les collectivités locales reçoivent les dotations sous la forme d'une assistance financière, c'est-à-dire pour le cofinancement de projets (bâtiments, établissements scolaires ou dotations à vocation spécifique). Les collectivités locales doivent rendre compte des dépenses effectuées dans un délai de six mois. Pour ce qui concerne les cantons, de nombreux interlocuteurs ont déploré une gestion financière inconsidérée et, d'une manière générale, la difficulté d'établir des critères généraux. De plus, il n'y a pas de priorités ni de lignes directrices, mais une évaluation des besoins d'année en année.

²¹ Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 69 (Encadré 20 : Système de dotation de la RS aux communes sous-développées et extrêmement sous-développées).

147. La loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur le décaissement des fonds publics, qui définit les critères relatifs aux zones les moins développées, simplifie la répartition en s'appuyant sur 4 critères fondamentaux : (1) la population, (2) la superficie et le nombre d'élèves (3) de l'enseignement primaire et (4) de l'enseignement secondaire. D'après certains interlocuteurs, ces critères simplifiés constituent une source supplémentaire d'inégalité, en utilisant des coefficients différents pour calculer les besoins d'une population locale. Ces coefficients sont compris entre 1,1 et 2,0 (il est par exemple de 1,5 pour Sarajevo). De ce fait, la population de Sarajevo est avantagée, en termes de protection sociale et de services de santé, par rapport à celle de la périphérie. Ce système doit par conséquent être réformé (mission technique du FMI, 2018) : un nouveau projet de loi devra inclure des éléments de péréquation pour les « zones vulnérables » et des impôts indirects plus élevés (à des fins de différenciation, tandis que les impôts directs, qui sont de la compétence de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, resteront identiques partout). Il appartient maintenant au nouveau gouvernement de reprendre cette proposition et de réviser la loi en vigueur, y compris les critères (démographie, nombre d'élèves, etc.). Actuellement, les cantons s'occupent de la question des zones sous-développées.

148. Le problème des migrations rend plus urgente encore l'élaboration de nouvelles procédures et de nouveaux critères de péréquation. De nombreux interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude à ce sujet. Ces dernières années, les gens sont (de plus en plus) nombreux à quitter le pays. Cette évolution démographique, combinée avec l'urbanisation de ces vingt dernières années concentrée sur quelques sites (notamment Sarajevo et Banja Luka), a engendré de graves difficultés, surtout pour les zones rurales et les villes situées en périphérie d'une ville plus grande. La population et sa croissance sont en effet la seule source de développement. Les grandes villes continuent à s'agrandir, mais les maires estiment que plus de 100 000 personnes quittent le pays chaque année, en raison principalement de l'incertitude (réelle ou ressentie) engendrée par le « conflit gelé ». Aujourd'hui, ce ne sont plus seulement des travailleurs (« *Gastarbeiter* ») qui quittent le pays, mais des familles entières. À Banja Luka, le nombre des chômeurs baisse de 5 000 chaque année et on observe déjà un manque de travailleurs qualifiés dans certaines professions (par exemple les chauffeurs de bus). Si la baisse du nombre de chômeurs est assurément une bonne chose, la diminution et le vieillissement de la population ont pour conséquences une réduction de l'assiette fiscale et une hausse du coût des services essentiels (notamment en matière de santé et de prise en charge des personnes âgées).

149. Les rapporteuses considèrent que l'article 9.5 n'est que partiellement respecté, du fait que les systèmes en vigueur s'appuient trop lourdement sur des dotations spécifiques (Republika Srpska) ou doivent être réformés (Fédération de Bosnie-Herzégovine). L'introduction d'une obligation juridique formelle concernant le développement et la péréquation devrait être envisagée, en même temps que la mise en place d'un système de péréquation formalisé, après un examen minutieux de la formule et des critères utilisés actuellement, afin de les adapter à un contexte qui connaît une évolution rapide (liée par exemple à l'émigration et à la démographie).

3.8.4 Article 9.6 (consultation sur l'attribution des ressources financières)

150. En Republika Srpska, la législation comprend des garanties spécifiques qui obligent les institutions à consulter les collectivités locales sur les questions ayant trait à leur situation et à leur rôle. L'article 73, paragraphe 2, de la loi de Republika Srpska sur l'autonomie locale (O.G. RS 97/16) dispose notamment que les collectivités locales doivent être consultées sur toute question ayant trait à l'attribution et la répartition des ressources, ainsi que sur toute modification de la législation susceptible de modifier la situation financière d'une collectivité locale. L'article 151, paragraphe 2, de cette même loi précise que lors de l'élaboration d'une législation ou réglementation concernant la position, les droits ou les obligations des collectivités locales, les organes compétents sont tenus de soumettre les projets ou propositions de loi ou de tout autre acte d'application générale à l'Association des pouvoirs locaux et aux collectivités locales pour consultation. Un accord sur (les modalités de) la coopération dans le domaine du financement des collectivités locales a été signé entre le Gouvernement de la Republika Srpska et l'Association des pouvoirs locaux. Certains interlocuteurs ont toutefois souligné le trop grand nombre de changements intervenus dans le secteur fiscal, qui ont entraîné une instabilité et une incertitude des sources de recettes.

151. La situation législative est analogue en Fédération de Bosnie-Herzégovine. L'article 34 de la loi de la Fédération sur les principes de l'autonomie locale dispose ce qui suit : « le législateur est tenu de recueillir l'avis de l'Association des villes et communes sur toute question ayant trait à l'allocation de ressources financières, ainsi que sur toute modification de la législation susceptible d'avoir une incidence sur les obligations financières des collectivités locales ». Toutefois, comme les rapporteuses l'ont noté au terme de l'analyse sur l'article 4.6 (voir le paragraphe 77 ci-dessus), certaines insuffisances subsistent dans la pratique de la consultation, par exemple au sujet des dépenses.

152. Par conséquent, les rapporteuses concluent que la situation en matière de consultation sur l'attribution des ressources financières en Bosnie-Herzégovine semble conforme du point de vue de la législation, mais qu'il existe encore une marge de progression pour que la pratique soit pleinement conforme à l'article 9.6.

3.8.5 Article 9.7 (subventions, non destinées à des fins spécifiques)

153. En Republika Srpska, les collectivités locales n'obtiennent pas facilement des prêts sur le budget de l'Entité pour financer leurs investissements. Des ressources considérables sont destinées aux investissements des collectivités locales, sur le budget de la Republika Srpska pour 2018 (au 30 novembre 2018, 25,854 millions KM ont été distribués, soit environ 12,5 millions d'euros). Outre les ressources provenant du budget de la Republika Srpska, les collectivités locales reçoivent des ressources pour leurs projets d'investissement de la part du Gouvernement de la Republika Srpska et des ressources provenant de l'apurement de dettes. Deux types de transferts du ministère de l'Autonomie locale de Republika Srpska peuvent être distingués : les transferts ordinaires ; qui ne sont pas associés à une fin spécifique, et les transferts extraordinaires, que le ministère peut accorder sous condition.

154. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les dotations directes des cantons aux communes sont la règle, en tant qu'investissements partiels couvrant 40-50 % des coûts, les communes ayant l'obligation de rendre compte des dépenses. Dans de nombreux cas, des partenariats avec des organisations internationales (comme la Banque mondiale, le PNUD, GIZ) fournissent des fonds additionnels pour les investissements dans des écoles, l'efficacité énergétique, etc.

155. De l'avis des rapporteuses, les exigences de l'article 9.7 sont respectées.

3.8.6 Article 9.8 (emprunt, accès au marché des capitaux)

156. Le Gouvernement de Republika Srpska n'impose pas de limites à l'endettement, qui sont régies par la loi de Republika Srpska sur l'emprunt, les dettes et les garanties (O.G. RS, numéros 71/12, 52/14 et 114/17). Cette loi fixe un plafond à l'emprunt, qui favorise les villes, tandis que les petites communes peuvent difficilement emprunter des montants élevés, car leur budget réduit ne leur permettrait pas d'assumer le service de la dette.

157. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'emprunt constitue une source supplémentaire pour les dépenses d'investissement. Les autorités de niveau inférieur s'appuient principalement sur des moyens internes (certaines émettent aussi leurs propres obligations), tandis que la Fédération de Bosnie-Herzégovine s'appuie sur l'emprunt interne et international ainsi que sur l'émission de bons du trésor et d'obligations à long terme. Cependant, du fait de l'amélioration générale de la situation économique, l'emprunt est devenu de moins en moins nécessaire.

158. Une procédure judiciaire oppose actuellement l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Fédération, portant sur le remboursement de prêts au FMI, dont le service prime sur la distribution de ressources aux cantons ou aux communes. L'Association affirme que le remboursement a entraîné une réduction des fonds attribués aux collectivités locales et provenant des impôts indirects.

159. Les exigences énoncées à l'article 9.8 semblent être globalement respectées. Cependant, la situation en Fédération de Bosnie-Herzégovine concernant le remboursement de prêts du FMI devrait être surveillée, eu égard aux préoccupations relatives aux conséquences de la réduction des ressources destinées aux collectivités locales.

3.9 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.

160. L'article 10 concerne les formes de coopération entre les communes (10.1.), le droit de ces dernières de former des associations (internationales ou nationales) de collectivités locales et d'y adhérer (10.2) et leur participation à la coopération transfrontalière (10.3). Compte tenu de la structure institutionnelle spécifique de la BiH, il semble opportun d'examiner les paragraphes 1 et 3 simultanément.

3.9.1 Article 10.1 et 10.3

161. Il existe diverses formes de coopération intercommunale au sein des Entités, en particulier pour l'organisation et l'entretien des infrastructures (voirie locale, gestion des eaux et des déchets et écoles). Cependant, la plupart des projets plus importants ou de dimension plus vaste sont gérés directement par les cantons (en Fédération de Bosnie-Herzégovine) ou par le Gouvernement de la Republika Srpska.

162. Bien qu'il n'y ait pas de mesures spécifiques d'incitation pour les promouvoir, il existe aussi certaines formes de coopération inter-entités entre les collectivités locales, souvent mises en œuvre dans un objectif de développement économique et dans le cadre de projets financés par des donateurs internationaux (par exemple le PNUD ou le Conseil de l'Europe). Toutefois, diverses réglementations des Entités doivent être respectées et créent souvent des obstacles considérables, d'autant plus que la coopération inter-entités n'est pas soutenue ni encouragée activement et qu'elle est donc difficile à mettre en pratique. La coopération est donc possible, mais elle demeure relativement rare.

163. Par conséquent, les services ordinaires par-delà la Ligne-frontière inter-entités sont le plus souvent inefficaces ou totalement inexistantes. Le ministère de la Republika Srpska a souligné qu'il était difficile de trouver le bon interlocuteur du côté de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, du fait que celle-ci n'a pas de ministère de l'Autonomie locale (le ministère de la Justice s'y substitue parfois). Il semble que la coopération par-delà la Ligne-frontière ne puisse se développer que lorsque des donateurs étrangers la soutiennent financièrement (par exemple le système d'approvisionnement en eau de la région Una-Sana, financé par la Suisse). Un exemple parlant à cet égard est celui des déplacements pendulaires entre Sarajevo-Est (Republika Srpska) et la ville de Sarajevo (canton de Sarajevo, Fédération de Bosnie-Herzégovine) situées dans deux vallées adjacentes et voisines. Les chauffeurs taxis qui traversent la Ligne-frontière inter-entités (séparant les deux villes) doivent s'arrêter et retirer leur enseigne de taxi s'ils ne veulent pas encourir une amende pour exercice d'un service public non reconnu par la législation et les autorités de l'autre Entité. Cela vaut aussi pour les transports publics, qui d'un côté comme de l'autre s'arrêtent juste avant la Ligne-frontière. Les rapporteuses ont été étonnées que certains interlocuteurs trouvent cette situation normale et puissent déclarer : « évidemment, il n'y a pas de liaison directe par bus entre les deux villes ». Les interlocuteurs ont justifié cette situation en indiquant que des législations différentes régissent les transports publics dans les deux Entités. Bien que les transports publics soient de la compétence des communes, la loi de Republika Srpska sur les transports généraux semble faire obstacle à l'organisation de transports publics inter-entités pour les personnes qui résident d'un côté de la Ligne-frontière et travaillent de l'autre côté. Cette situation – et cette position – stupéfiantes le sont davantage encore si l'on sait que l'article I.6 de la Constitution de Dayton prévoit l'instauration d'un Marché commun en BiH. Pour le moins, cette disposition n'est pas pleinement appliquée, ce qui a un effet dissuasif pour les citoyens et les entreprises. Contrairement aux informations reçues de la part des collectivités locales concernées, le ministère de l'Autonomie locale de Republika Srpska a indiqué à la délégation que les deux villes pouvaient régler le problème en se rencontrant et en concluant un accord. De fait, un tel accord a été conclu après la guerre concernant l'approvisionnement en eau. Là encore, il apparaît que la bonne volonté suffirait à rendre possible une coopération insufflée à l'échelle locale.

164. Les problèmes de coordination entre les Entités concernent aussi les forces de police, la difficulté étant de garantir la continuité des poursuites en voiture par-delà la Ligne-frontière inter-entités dans les cas (fréquents) de vols de voitures, en particulier à Sarajevo, proche de la Ligne-frontière. Une autre difficulté concerne la garantie des services de santé pour les citoyens d'autres territoires (cette garantie pose même problème entre certains cantons).

165. Les communes elles-mêmes ont pris des initiatives importantes en organisant la coopération et en s'accordant sur ses modalités. Citons par exemple la coopération entre les communes de Tesanj, Teslic et Zepce, ainsi que l'accueil conjoint, par Sarajevo et Sarajevo-Est, des Jeux européens d'hiver de la jeunesse en février 2019. Cette grande manifestation sportive internationale organisée conjointement de part et d'autre de la Ligne-frontière inter-entités, et financée principalement par le canton de Sarajevo (4,5 millions KM en plus des infrastructures), offre un bon exemple de ce qui peut être fait si la volonté politique est présente des deux côtés.

166. Le ministère de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de la Republika Srpska ont suspendu la mise en œuvre du programme

de pratiques d'excellence (« Beacon Scheme »), qui permettait aux communes de concourir dans diverses catégories et sur des thèmes divers et d'être récompensées pour leurs bonnes pratiques. Le projet encourageait la coopération intercommunale de toutes les collectivités locales de BiH, dans un esprit de compétition. Après sept années d'existence, le projet a été suspendu récemment faute des financements nécessaires (35 000 euros par ministère et par an).

167. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe encouragent (et soutiennent financièrement) la coopération transfrontalière, par exemple dans le cadre du programme trilatéral Interreg (lancé en 2007). Divers projets ont ainsi été menés en Serbie, en Croatie et au Monténégro. Dans le bassin de la Drina, les domaines de coopération sont notamment l'enseignement secondaire, l'hôpital et les transports, ainsi que les accords de jumelage. Un Plan d'action entre la Serbie et la Republika Srpska définira des priorités. Le canton d'Herzégovine-Neretva est l'un des cofondateurs de l'Eurorégion adriatique-ionienne établie en 2006.

168. Les rapporteuses se félicitent de la participation à des projets de coopération transfrontalière et considèrent que les exigences énoncées à l'article 10.1 et 10.3 sont respectées. Cependant, elles appellent les autorités des deux Entités à promouvoir et soutenir la coopération des communes situées de part et d'autre de la Ligne-frontière inter-entités en créant l'environnement nécessaire à ces activités afin de faciliter l'offre de services et de favoriser le développement économique.

3.9.2 Article 10.2

169. La Bosnie-Herzégovine compte deux Associations indépendantes de communes et de villes : l'une pour et en Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'autre pour et en Republika Srpska. L'Association des pouvoirs locaux de Republika Srpska rassemble 64 collectivités locales, tandis que l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine en représente 80, auxquelles s'ajoute le district de Brčko. Les associations jouent un rôle crucial, pour le compte des communes, dans l'action en faveur de modifications de la législation et du financement. Elles se réunissent régulièrement et organisent fréquemment des discussions, à la fois pour leurs membres et pour le grand public. Elles proposent des services professionnels aux communes, principalement dans les domaines du soutien juridique et budgétaire et de l'intégration européenne. Un projet financé conjointement par les gouvernements suisse et suédois renforcera les capacités et les activités au cours de trois phases allant de janvier 2016 à décembre 2027, pour un investissement total de 5 000 000 CHF. Ce projet sera mis en œuvre en partenariat avec la Direction du développement et de la coopération de la Confédération suisse et l'Agence suédoise de coopération internationale au développement.

170. L'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a critiqué à de multiples reprises les autorités, affirmant qu'elle n'avait pas été suffisamment associée aux processus de réforme, contrairement à la plus récente recommandation du Congrès.

171. La situation des associations est conforme à l'article 10.2. Leur rôle de représentation devrait être mis à profit de manière continue et constructive dans les processus de consultation, en particulier lorsque des réformes sont planifiées.

3.10 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.

172. Le droit de recours légal et juridictionnel effectif des communes, en tant que garantie de l'autonomie locale, dépend du domaine concerné. Sur de nombreuses questions, la juridiction ordinaire est compétente. Les communes ont qualité pour agir devant les tribunaux afin de défendre leurs droits, leurs biens et leurs intérêts, exactement au même titre que n'importe quelle autre personne morale. Les villes et communes ont donc accès aux juridictions ordinaires, devant lesquelles elles peuvent défendre leurs intérêts et leurs droits. La délégation n'a eu connaissance à ce sujet d'aucune doléance de la part de ses interlocuteurs.

173. Les communes peuvent porter d'autres questions devant les cours constitutionnelles des Entités, dont les arrêts peuvent être « définitifs et contraignants » (pour les collectivités locales, voir par exemple les articles IV.C.3 et 10 (3) de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine). Les cours constitutionnelles des Entités sont en permanence saisies de litiges impliquant des collectivités locales, qui

portent le plus souvent sur l'obligation de consultation au sujet des propositions législatives ayant trait aux collectivités locales. En particulier, de nombreuses lois de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont été déclarées inconstitutionnelles en raison d'une violation des obligations de consultation. Du fait de la compétence des cours constitutionnelles des Entités, la Cour constitutionnelle de la BiH s'est déclarée incompétente dans dix affaires qui concernaient aussi, entre autres sujets, des questions liées à l'autonomie locale.

174. De fait, en cohérence avec l'absence de toute disposition relative à l'autonomie locale dans la Constitution de BiH, la Cour constitutionnelle du pays n'est pas compétente dans ce domaine. Toutefois, certaines de ses décisions en matière électorale peuvent influencer sur la situation des collectivités locales. C'est notamment le cas de l'affaire Ljubic du 1.12.2016 (U 23/14), qui pèse lourdement sur la situation de Mostar. Après l'expiration du délai de six mois sans action du législateur, les dispositions inconstitutionnelles ont été abrogées, créant un vide juridique et faisant d'une action du législateur une condition préalable pour la tenue d'élections locales à Mostar (voir la section 6 ci-dessous).

175. Entre 2009 et 2019, 99 affaires portées devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine concernaient l'autonomie locale : dans 57 cas, la Cour a conclu à une violation du droit à l'autonomie locale ; dans 14 autres elle a conclu qu'il n'y avait pas eu violation ; neuf affaires ont été déclarées irrecevables ou les recours retirés ; onze affaires sont encore en instance. La plupart de ces affaires concernent une violation de l'article 4 de la Charte ou le manque de consultation. Un autre groupe important concerne l'attribution d'obligations et de tâches non accompagnées d'un financement suffisant, ce qui est contraire au principe du financement proportionné. Un exemple à ce sujet concerne l'octroi d'indemnités aux pompiers, qui a été inscrit dans la législation des cantons sans que les communes soient consultées afin de s'assurer qu'elles pouvaient assumer cette charge et sans leur fournir des ressources supplémentaires. Enfin, un dernier groupe d'affaires porte sur la non-harmonisation de la législation des cantons relative à l'autonomie locale avec la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les principes de l'autonomie locale. Par exemple, le canton de Sarajevo n'a pas encore adopté sa propre loi sur l'autonomie locale et, après un recours des maires et de l'Association des communes, en 2011 la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a conclu qu'une telle législation était nécessaire. Cette décision n'a cependant pas encore été appliquée.

176. Des problèmes subsistent concernant le manque de respect et d'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine relatifs à la protection des droits à l'autonomie locale : 44 décisions de la Cour constitutionnelle de Fédération de Bosnie-Herzégovine rendues jusqu'en décembre 2017 n'ont pas été exécutées. Par exemple, malgré un arrêt de 2009 en faveur de l'Association des villes et communes de la Fédération et de la commune de Konjic, les amendements à la loi sur les forêts doivent encore être adoptés. L'arrêt obligeait le ministère compétent à harmoniser, dans un délai de six mois, la loi en question en coopération avec l'Association des villes et communes de la Fédération. Ce délai est arrivé à échéance sans qu'aucune action ne soit entreprise. Les forêts étant une ressource importante des communes et une source de revenus, cette situation est extrêmement préoccupante.

177. Les cours constitutionnelles ne peuvent pas faire exécuter leurs propres arrêts. Bien que des dispositions pénales sanctionnent la non-exécution des décisions judiciaires, aucune action n'a été intentée sur la base de ces dispositions, car des éléments d'intentionnalité devraient être démontrés, ce qui – vis-à-vis du législateur – serait interprété comme limitant les principes de la liberté de mandat et de la séparation des pouvoirs. Le véritable problème réside dans la dimension politique de ces affaires, qui nécessiteraient des changements plus vastes et plus profonds pour lesquels il n'existe pas de consensus politique, en particulier pour ce qui concerne le système actuel de représentation ethnique. Par conséquent, même le vide juridique semble plus acceptable (du fait qu'il garantit le statu quo) que des réformes qui remettraient en cause et modifieraient nécessairement les équilibres. Le vide juridique peut cependant avoir des conséquences financières considérables : un recours de 2009 contre le canton de Sarajevo concernant l'enseignement préscolaire s'est conclu en 2011 par un arrêt en faveur des communes. La non-exécution de cette décision s'explique assurément par le coût de la mesure pour le budget du canton de Sarajevo, qui devrait alors allouer 300 millions KM aux collectivités locales.

178. Les rapporteurs soulignent qu'il est extrêmement préoccupant que la protection juridictionnelle assurée par la Cour constitutionnelle de la Fédération soit dans de nombreux cas inefficace, les décisions n'étant pas mises en œuvre.

179. À la différence de la situation en Fédération de Bosnie-Herzégovine, très peu de recours portés devant la Cour constitutionnelle de Republika Srpska concernent un conflit de compétence. Il est en revanche fréquent que des citoyens contestent devant les juridictions ordinaires des décisions locales portant atteinte à leurs droits. Ces litiges portent le plus souvent sur les services collectifs, les

infrastructures, les terrains publics ou les décisions d'aménagement (développement et occupation des sols). Le problème semble souvent découler d'erreurs dans la mise en œuvre de la législation, les plaignants obtenant souvent gain de cause pour des raisons de procédure. Si aucune violation n'a été constatée concernant la constitutionnalité de la loi de Republika Srpska sur l'autonomie locale, certaines violations ont toutefois été identifiées dans des décisions ou des actes généraux de contrôle administratif (ministère de l'Autonomie locale) et des tribunaux ordinaires.

180. Suivant le modèle allemand, il existe aussi une procédure de recours direct des communes auprès de la Cour constitutionnelle de Republika Srpska pour les violations présumées du droit à l'autonomie locale. La Cour a cependant indiqué à la délégation que ce recours n'était pas utilisé dans les faits. Les communes semblent préférer les canaux politiques par le biais de leur Association et l'harmonisation spontanée remplace souvent un recours devant une juridiction. De même, les moyens juridictionnels permettant de faire respecter l'autonomie locale vis-à-vis du ministère, par exemple concernant l'exercice des pouvoirs d'inspection, ne sont pas utilisés dans les faits. Là encore, il semble que les collectivités locales préfèrent le dialogue politique avec le ministère. La position dominante du même parti aux deux niveaux – communes et gouvernement de la Republika Srpska – peut jouer un rôle.

181. À la lumière des considérations ci-dessus, les exigences énoncées à l'article 11 semblent être formellement respectées.

4. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

182. Compte tenu de la structure du pays, divisé en deux « entités » constitutives (et la Republika Srpska ayant une structure unitaire), les rapporteuses considèrent les cantons comme étant un niveau – fonctionnellement – intermédiaire entre l'Entité et les communes. Par conséquent, aux fins de l'analyse détaillée de la situation de la démocratie régionale fournie ci-dessous, les cantons seront considérés comme équivalant aux « régions ».

4.1. Principaux faits récents concernant la démocratie régionale et le cadre constitutionnel de la démocratie régionale

183. Tandis que la Republika Srpska possède une structure unitaire à deux niveaux, la Fédération de Bosnie-Herzégovine, établie avant l'Accord de paix de Dayton par l'Accord de Washington de 1994, est elle-même un système fédéral composé de dix cantons dotés chacun de leur constitution, leur parlement et leur gouvernement. Certains cantons ont une majorité bosniaque ou croate, tandis que deux cantons n'ont pas de majorité claire de l'un ou l'autre groupe. Les cantons ont des tailles très variables : le canton 10 est le plus grand en superficie (4 934 000 km²), mais ne compte que 82 000 habitants, tandis que les deux cantons les plus petits (canton de Posavina et canton du Podrinje bosnien) n'ont respectivement que 41 200 et 33 700 habitants. Sarajevo et Tuzla sont les cantons ayant le plus grand nombre d'habitants (respectivement 420 000 et près de 500 000). Cette structure se répète à l'intérieur de la plupart des cantons : par exemple, le canton d'Herzégovine-Neretva (92 000 habitants) comprend neuf communes, mais plus de la moitié de sa population réside dans la ville Mostar (46 752 habitants).

184. En mars 2005, la Commission de Venise a proposé, en tant que solution « radicale », de supprimer les cantons, « ce qui reviendrait à créer une situation analogue à celle de la Republika Srpska ». Si cette solution s'avère irréalisable politiquement, « on ferait un pas dans la bonne direction en concentrant la fonction législative au niveau de la FB-H, faisant des cantons des structures de caractère essentiellement exécutif », ce qui rationaliserait l'administration au niveau à la fois de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et des cantons²². Cependant, ces propositions n'ont eu aucun écho dans le débat politique. En effet, aucune réforme de décentralisation n'a jamais été menée et aucune non plus n'est planifiée, que ce soit au niveau de l'État de Bosnie-Herzégovine ou à celui de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Cela tient principalement à des raisons constitutionnelles : toute réforme affecterait en effet les structures constitutionnelles et fédérales telles qu'elles sont prévues par les instruments internationaux qui ont mis fin à la guerre (Accord de Washington, 1994, pour la Fédération ; Accord de paix de Dayton, 1995, pour l'État de Bosnie-Herzégovine).

²² Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis sur la situation constitutionnelle et les pouvoirs du Haut-Représentant, adopté lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005) (Doc. CDL-AD(2005)004), paragraphe 51.

4.2. Organisation interne

185. Tous les cantons jouissent du même statut constitutionnel en tant qu'éléments constitutifs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Cependant, ils présentent des différences frappantes du point de vue de leur situation économique, démographie et géographique. Les cantons ne comptent le plus souvent qu'un petit nombre de communes, pouvant aller de trois (canton du Podrinje bosnien) à treize (canton de Tuzla). De même, leur population varie de 25 336 à 477 278 habitants.

186. Les constitutions de quatre cantons emploient encore le terme de « comtés » (« županije »), bien qu'en 1998 la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ait déclaré que l'utilisation de ce terme était inconstitutionnelle (de plus, dans les constitutions de ces quatre cantons, la langue officielle des Bosniaques de BiH n'est pas appelée « bosnien » mais « bosniaque », bien que ce dernier terme ne désigne pas une langue). Dès le 7 juillet 1998, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a indiqué clairement que l'utilisation du terme « comtés » (« županije ») dans les articles de la Constitution du canton de l'Herzégovine de l'Ouest n'était pas conforme à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Cette décision est particulièrement symbolique car le terme de « 'comtés » est utilisé (à la place de « cantons ») dans trois autres cantons de la Fédération, à savoir le canton de la Posavina, le canton d'Herzégovine-Neretva et le canton 10. Dix-neuf ans après, rien n'a changé et les organes officiels continuent à utiliser le terme inconstitutionnel.

4.3. Analyse (article par article) de la situation de la démocratie régionale, du point de vue du Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale

Compétences régionales

187. La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine établit les compétences des cantons en tant que compétences résiduelles (article III.4). Elles sont également définies dans les constitutions cantonales (par exemple l'article 12 de la Constitution du canton de Sarajevo). Une part d'incertitude subsiste toutefois concernant l'étendue exacte des compétences exercées par les cantons. D'une part, il existe un espace de chevauchement considérable, les cantons partageant des compétences avec la Fédération de Bosnie-Herzégovine (article III.2 de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et article 13 de la Constitution du canton de Sarajevo). Les cantons qui exercent une compétence en vertu de leur propre législation sont tenus d'harmoniser celle-ci si la Fédération de Bosnie-Herzégovine légifère ensuite dans le même domaine (par exemple les forêts). Dans ce cas, la Fédération a l'obligation de consulter le ou les canton(s) concerné(s) (article III.3 (1)-(3)). Cependant, cette obligation n'est pas énoncée par une loi spécifique. L'incertitude liée à l'existence de responsabilités communes à la Fédération et aux cantons aboutit inévitablement à des conflits et à des réglementations différentes dans les mêmes domaines. Les projets de loi font l'objet d'une consultation, laquelle ne suffit cependant pas toujours à résoudre les conflits. D'autre part, les cantons tendent à absorber les compétences des collectivités locales en vue d'organiser les services à un niveau plus vaste et plus intégré, sans parvenir nécessairement à réaliser des économies d'échelle. Les principales fonctions des cantons sont l'éducation, les soins de santé, la sécurité et l'ordre publics et les tribunaux. Le plus souvent, les services collectifs sont gérés par les cantons (approvisionnement en eau, chauffage). Certains cantons gèrent en outre les transports publics. En moyenne, les salaires représentent 40 % des budgets des cantons. Par exemple, le canton de Sarajevo emploie quelque 25 000 personnels administratifs, au sein des structures de santé publique, des écoles et autres établissements d'enseignement, des transports publics, etc.

188. Les cantons ont leur propre assemblée. Des règles institutionnelles et procédurales garantissent une représentation spécifique des groupes constitutifs : par exemple, le Président de l'Assemblée et le Premier ministre doivent appartenir à des groupes différents, de même que les Vice-Présidents. Toutes les décisions sont prises à la majorité simple, à l'exception des amendements de la Constitution et de la désignation du gouvernement, qui nécessitent une majorité des deux tiers.

189. Les principes généraux concernant la rémunération des personnels sont énoncés dans une loi cantonale sur les salaires, conforme à la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur les salaires (elles prescrivent par exemple un coefficient pour le calcul des salaires). Le canton décide de manière autonome de la rémunération des membres de son assemblée. Dans le canton d'Herzégovine-Neretva, elle est de 900 euros par mois, soit le double du salaire moyen des fonctionnaires au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (environ 450 euros).

Relations avec les autres autorités territoriales infranationales

190. Dans certains cantons, en particulier celui de Sarajevo, une évaluation de l'efficacité de la gestion des fonctions a été engagée, dans l'objectif de transférer le plus possible de compétences aux collectivités locales sans perdre en efficacité. Certaines communes ont un budget excédentaire et n'ont pas de difficulté à couvrir leurs dépenses, tandis que les cantons doivent assumer un grand nombre de compétences et donc la masse salariale de nombreux employés. La loi sur les redevances municipales collectées au niveau des cantons offre un exemple des relations entre les cantons et les communes. Une nouvelle loi sur les taxes cantonales a été adoptée afin de mettre en œuvre le programme de réformes visant à créer, à l'échelle de la BiH, un environnement plus favorable à l'activité économique. Cette loi requiert l'emploi de personnels pour la collecte des impôts et a suscité des inquiétudes au niveau des communes concernant la compensation de la perte de recettes, tout en entraînant une réduction relativement importante de l'impôt sur les sociétés qui n'a toutefois pas suffi à attirer les jeunes entreprises. En réponse à cette situation, une initiative menée en coopération avec l'Association des villes et communes vise à modifier la loi sur les recettes publiques afin de créer des conditions plus favorables pour les entrepreneurs et les jeunes entreprises.

Participation aux processus décisionnels de l'État

191. Les cantons déterminent la composition de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et sont associés au processus législatif au niveau de la Fédération par le biais de cette seconde chambre.

Contrôle des collectivités régionales par les autorités de l'État

192. Les cantons exercent un contrôle au moyen d'inspections portant sur les procédures administratives des communes, mais ils ne fonctionnent pas comme des autorités de recours pour les citoyens. Les recours ou les objections contre des décisions sont de la compétence des tribunaux. Le Bureau de contrôle des comptes des institutions de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est chargé du contrôle et de l'évaluation de la gestion financière des cantons. Des rapports sur les cantons sont transmis aux audités/assemblées de canton ainsi qu'au Gouvernement et à l'Assemblée de la Fédération. Cependant, les recommandations contenues dans ces rapports ne sont pas contraignantes. D'après le Bureau de contrôle des comptes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il est (trop) fréquent que le ministère public ne donne pas suite aux demandes de poursuites pénales dans des affaires concernant une responsabilité individuelle en raison d'une insuffisance de preuves. Sur les deux dernières années, c'est par exemple le cas de sept rapports au ministère public concernant la passation de marchés publics. Le Bureau de contrôle des comptes affirme par conséquent que la législation relative aux marchés publics requiert une révision approfondie, en particulier pour ce qui concerne l'agence de passation des marchés publics et le service d'examen (les plaintes semblent être trop souvent rejetées pour des raisons de forme).

Protection de l'autonomie régionale

193. Les cantons peuvent défendre leurs prérogatives devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

Droit d'association

194. Les cantons ont le droit de coopérer, mais en usent assez peu. Une exception à cet égard est cependant la coopération accrue entre les cantons dont la population est majoritairement croate. Cette coopération a une dimension clairement politique : les Croates se plaignent en effet d'une inégalité de traitement en tant que peuple constitutif du fait qu'il n'y a pas de « troisième entité » (c'est-à-dire un organe territorial et politique dominé par les Croates). Les ministères de l'Éducation, de la Science, de la Culture et des Sports des cantons à majorité croate ont conçu et élaboré un programme scolaire pour neuf années de l'enseignement élémentaire en BiH. Une « Communauté croate d'Herceg-Bosna (HZHB) » constitue une plate-forme politique et culturelle soutenant activement la coopération entre les cantons à majorité croate. En avril 2019, un organe de médias privé, la Radio-télévision d'Herceg-Bosna, s'est vu accorder une licence de radiodiffusion (le nom fait référence à un projet sécessionniste de l'unité administrative-territoriale autoproclamée des Croates pendant la guerre des années 1990). D'une manière générale, les cantons sont vivement critiqués au motif qu'ils seraient un niveau d'autorité redondant et superflu mais coûteux (en particulier les plus petits d'entre eux). Bien que l'opinion soit favorable à leur suppression ou leur fusion afin de les agrandir et d'améliorer leur efficacité, cette position ne bénéficie pas d'un soutien politique suffisant au sein des institutions. De plus, des amendements constitutionnels seraient nécessaires

à au moins deux niveaux (Fédération de Bosnie-Herzégovine et canton) pour modifier la structure institutionnelle de la Fédération.

Relations extérieures. Coopération transfrontalière

195. Un canton ne peut conclure des accords avec des pays étrangers ou des organisations internationales qu'avec l'approbation du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Certains cantons, associés à des communes (voir ci-dessus), participent à des projets et programmes transfrontaliers.

4.4. Finances régionales :

196. Les collectivités locales (cantons et communes) comptent pour les deux tiers des dépenses publiques de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Les cantons ne collectent ni ne distribuent pas de ressources de manière autonome. La plupart de leurs ressources sont en effet définies par la législation de l'État ou de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (taxe sur la valeur ajoutée, taxes sur la consommation et droits de douane, loi de la Fédération sur le droit à des ressources publiques, loi de la Fédération relative à l'impôt sur le revenu). La taxe foncière et la taxe immobilière, les droits de transmission de biens immobiliers et quelques autres recettes relèvent du domaine d'autonomie des cantons.

197. Le budget annuel cumulé des dix cantons s'élève à 2,1 milliards KM (il est de 750 millions KM pour les 80 communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, soit un tiers). Les dépenses portent principalement sur la consommation, le personnel/administration et les prestations sociales. Presque tous les cantons ne dépensent que très peu pour les investissements. D'après la Cour des comptes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les dépenses budgétaires des cantons se décomposent habituellement comme suit : 55 % en salaires, 28 % en dépenses courantes et transferts de capitaux et 9 % en coûts de fonctionnement. Cependant, d'importants secteurs de « dettes » n'apparaissent pas dans les bilans de la plupart des cantons, en particulier les droits de fonctionnaires découlant de conventions collectives (remontant à 2002) qui donnent lieu à des actions judiciaires en vue d'obtenir le versement de salaires impayés. Ces droits engendrent des arriérés (par exemple 200 millions KM dans le canton de Sarajevo, 170 millions KM dans le canton d'Una-Sana Canton, 150 millions KM dans le canton de Zenica-Doboj), qui sont dans certains cas supérieurs aux budgets, ce qui remet en cause la viabilité des cantons concernés, d'autant plus que les intérêts liés à la non-exécution de décisions judiciaires contribuent à l'accumulation de dettes.

198. Bien que les cantons ne puissent légalement être mis en faillite, la situation financière des plus petits d'entre eux semble difficilement tenable sur le plan économique. Citons l'exemple du plus petit d'entre eux, le Canton du Podrinje bosnien (Gorazde), qui se compose d'une ville et trois communes et où l'existence d'un niveau supplémentaire d'autorité publique est particulièrement coûteuse, ce qui remet gravement en cause la valeur ajoutée qu'il offre. Cela étant, les cantons n'ont pas pour vocation première d'assurer une gouvernance territoriale efficiente : il s'agit plutôt de structures politiques créées afin d'assurer un équilibre entre les deux groupes ethniques dominants (Bosniaques et Croates).

199. La répartition des ressources au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine se fonde sur la loi-cadre relative à la répartition des recettes publiques, qui définit un ensemble de paramètres tels que le nombre d'habitants, la superficie, la consommation et le nombre d'élèves. Il est vivement reproché à cette répartition d'avantager certains cantons, en particulier celui de Sarajevo : en 2016, celui-ci a reçu 377 millions KM de recettes provenant des impôts indirects, tandis que le canton le plus peuplé (Tuzla) a reçu 209 millions KM. La formule, basée sur une combinaison de données (population, superficie, nombre d'élèves), est complexe et jugée obsolète et inadéquate. Afin de prendre en compte les différences entre certaines zones, la formule est corrigée au moyen d'un coefficient. Tandis qu'en vertu de la législation actuelle le canton de Sarajevo reçoit 36 % de ses recettes, aux termes de la nouvelle loi cette source de recettes diminuera progressivement jusqu'à atteindre seulement 17 % (26 % actuellement).

200. Cependant, Sarajevo, dont la population représente 20 % de celle du pays, génère un revenu annuel d'un milliard KM, soit davantage que l'ensemble de la Republika Srpska et 33 % du PIB de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Certains craignent par conséquent que la diminution des fonds disponibles ait un impact drastique sur l'économie de la ville, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du pays tout entier. Le canton de Sarajevo reçoit une part spécifique des recettes de l'impôt sur le revenu des ménages, à savoir 98 % du montant de cet impôt payé dans le canton, alors que ce taux ne dépasse pas 65,54 % dans les autres cantons ni 34,46 % pour les communes de résidence des contribuables (en vertu de la loi sur l'attribution des recettes publiques). Le canton de Sarajevo exerce aussi des compétences nettement plus nombreuses que celles des autres cantons, parmi lesquelles tous les niveaux d'éducation

(3 820 employés) et les entreprises de services collectifs du canton (au lieu des entreprises municipales dans les autres cantons). Cependant, à la suite de huit amendements apportés à la Constitution du canton de Sarajevo en 2017, un processus de décentralisation des services publics collectifs vers les communes a été lancé, de sorte que les quatre communes de la ville ont la possibilité de confier au canton la gestion de l'approvisionnement en eau, du chauffage, du traitement des déchets et des transports²³. Depuis 2004, des décisions judiciaires sur les conflits du travail, portant en particulier sur les indemnités et avantages impayés (congrés et repas), ont engendré un montant énorme de dettes impayées qui représentent un fardeau considérable pour les finances des cantons (le canton d'Herzégovine-Neretva doit verser un total de 37 millions KM, dont 16 ont déjà été versés au cours des trois dernières années). Tandis que certains cantons (par exemple Zenica-Doboj) sont au bord de la faillite, le canton d'Herzégovine-Neretva a vu ses recettes augmenter de 10 millions KM en 2018 (par rapport à 2017).

De futures réformes pour le développement économique et une prestation de services efficace ?

201. Une étude récente publiée par l'Initiative pour la gouvernance locale, et basée sur une vaste consultation des collectivités locales et plusieurs enquêtes, propose une approche « régionale » (renvoyant à une dimension territoriale, indépendante des structures institutionnelles actuelles des deux Entités)²⁴. L'étude recommande de renforcer la coopération entre les cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui devraient assumer le rôle de coordinateurs de l'offre de services cantonaux et municipaux, tandis que pour la Republika Srpska, sur la base du nouveau système de communes de types multiples proposé par le Gouvernement de cette Entité (et censé remplacer le système actuel d'organes uniformes), l'étude suggère de créer un système de réseaux autour des grandes villes. Cette « approche régionale » devrait prendre des formes institutionnelles diverses selon les différents types de services : a) une approche de « réseau en étoile » pour les services à accès unique (tels que les soins de santé) ; b) une approche collaborative pour l'offre d'un produit commun pour laquelle des économies d'échelle sont possibles grâce au partage d'infrastructures (par exemple l'approvisionnement en eau) ; c) une « approche associée » pour l'offre de « services de réseau groupés » au moyen d'organismes fonctionnels appartenant conjointement à plusieurs collectivités locales (par exemple pour le développement économique ou les transports publics). L'étude insiste sur l'importance de la coopération pour proposer des services de manière efficace et efficiente « dans un petit pays où les deux tiers des communes sont frontalières d'une commune située dans l'autre Entité ».

5. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

5.1 Participation des citoyens à la prise de décision locale

202. La nouvelle loi de la Republika Srpska (2017) introduit différents moyens de participation citoyenne, à commencer par l'élection directe de représentants dans les quartiers et les collectivités locales et la mise en place de consultations pour la planification et les processus budgétaires (pour ces derniers, les partenaires sociaux et des ONG sont associés à la consultation publique).

203. En Fédération de Bosnie-Herzégovine, les communes doivent mettre leur budget à la disposition des citoyens et le publient habituellement sur leur site web. Novo Sarajevo va un peu plus loin et publie un guide pratique permettant de décrypter le budget et les processus budgétaires : Budget pour les citoyens / *Budzet za Gradane* (<https://novosarajevo.ba/budzet-za-gradane-2018-godine/>). Les citoyens peuvent y trouver des données et des explications et déposer des commentaires sur le budget et les questions connexes.

204. Concernant les localités, on dénombre en Bosnie-Herzégovine 2 587 *mjesne zajednice* établies officiellement : 1 451 en Fédération de Bosnie-Herzégovine, 1 058 en Republika Srpska et 78 dans le district de Brčko. Elles ont des statuts juridiques différents : en Fédération de Bosnie-Herzégovine, ce sont des autorités locales définies légalement ; en Republika Srpska, elles n'ont pas de personnalité juridique ;

²³ Ce paragraphe s'appuie dans une large mesure sur les informations reçues lors de la rencontre avec les membres du gouvernement cantonal de Sarajevo et sur l'« Encadré n° 12. Spécificités du canton de Sarajevo », Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 5 : (<https://europa.ba/wp-content/uploads/2018/06/Master-LGI-report-04062018-web-eng.pdf>).

²⁴ Voir l'Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 8-9 : (<https://europa.ba/wp-content/uploads/2018/06/Master-LGI-report-04062018-web-eng.pdf>)

dans le district de Brčko, elles sont considérées comme des associations de citoyens. Entre 2015 et 2019, le PNUD a mis en œuvre un projet axé sur le « Renforcement du rôle des *mjesne zajednice* », visant à promouvoir une culture de participation active dans les localités de niveau infracommunal, autour de groupes de réflexion et de débats publics permettant aux citoyens de définir des priorités. Le projet incluait 24 communes et 136 *mjesne zajednice* des deux Entités. La population montre semble-t-il un intérêt élevé pour la participation à ce niveau infracommunal²⁵.

205. Les rapporteuses encouragent les autorités de BiH à poursuivre leurs efforts visant à renforcer la participation directe des citoyens aux affaires publiques au niveau local et à envisager de signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

5.2. Institutions du médiateur

206. En BiH, trois institutions du médiateur surveillent la situation des droits de l'homme. Elles emploient 63 personnes (dont trois médiateurs) et disposent du site principal à Banja Luka, d'antennes à Mostar et Brčko et d'un bureau de terrain à Livno. Elles mènent des actions de promotion et de sensibilisation et reçoivent des plaintes spécifiques (au total 5 000 par an). Elles émettent des recommandations chaque fois qu'une violation est constatée, ainsi que des rapports annuels et des rapports thématiques au sujet des violations des droits de l'homme. Il a été indiqué qu'après un processus d'accréditation « pénible », les institutions avaient reçu une note internationale « A », mais que des améliorations sur la base financière étaient encore nécessaires, notamment pour garantir efficacement l'indépendance des institutions. Ainsi, une proposition d'amendement de la loi sur les institutions du médiateur a été soumise au Parlement afin que les institutions soient rattachées exclusivement au Parlement et que le ministère des Finances soit tenu à l'écart des décisions financières. Ces dispositions correspondent aux conclusions du comité d'accréditation devant être appliquées au cours du prochain cycle d'accréditation.

207. Concernant l'autonomie locale, les médiateurs ont insisté sur le rôle essentiel des collectivités locales pour l'accès aux droits, à commencer par les registres d'état-civil et électoraux. En 2012, un rapport spécifique sur les centres d'assistance sociale avait été adopté, passant en revue la part des services sociaux au sein des budgets locaux. Des progrès peuvent être constatés et des résultats parfois excellents sont obtenus au niveau local. La situation est toutefois très variable d'un endroit à l'autre du pays. Citons l'exemple des nouvelles cartes électroniques des services de santé (garantissant que leur titulaire est inscrit et à jour de ses cotisations), qui ne peuvent pas être utilisées par les médecins faute d'un lecteur spécifique. Les médiateurs s'inquiètent du manque de respect et d'exécution des décisions des tribunaux et critiquent le caractère sélectif de l'exécution. Concernant les plaintes fréquentes relatives aux emblèmes (et à leur utilisation), les médiateurs considèrent que la représentation des citoyens (sans exception) devrait être au cœur de toute décision, ainsi que la participation aux processus politiques de toutes les personnes concernées.

208. Les rapporteuses encouragent les institutions du médiateur à envisager la possibilité de consacrer un rapport spécifique à la non-exécution des arrêts de la/des cour(s) constitutionnelle(s), dont un nombre considérable concernent les questions de gouvernance locale.

5.3. La situation à Mostar

209. Comme on l'a vu précédemment, aucune élection locale ne s'est tenue à Mostar ces dix dernières années. Lors de la visite, la plupart des interlocuteurs ont indiqué que, de leur point de vue, les questions politiques (et constitutionnelles) sous-jacentes à ce problème étaient difficiles voire impossibles à résoudre. Du 24 au 27 juin 2018, une délégation du Congrès s'est rendue à Sarajevo et Mostar afin d'évaluer la situation dans cette dernière ville. L'objectif de la visite, qui faisait suite à la mission d'enquête menée dans le cadre du dialogue post-électoral avec les autorités de Bosnie-Herzégovine²⁶, était de comprendre les

²⁵ Voir la documentation sur le site web du PNUD :

(http://www.ba.undp.org/content/bosnia_and_herzegovina/en/home/operations/projects/democratic_governance/strengthening-the-role-of-local-communities-mjesne-zajednice--mz.html)

²⁶ Dans son rapport publié en septembre 2017, le Congrès s'inquiétait qu'aucun progrès n'ait été réalisé (voir CPL(2017)03, adopté le 6 septembre 2017). La délégation de la visite de 2018 était composée du Président de la Chambre des pouvoirs locaux Anders KNAPE (Suède, PPE-CCE), de la Vice-Présidente du Congrès Barbara TOCE (Italie, SOC) et du Porte-parole thématique sur l'observation d'élections locales et régionales et Rapporteur sur les élections locales du 2 octobre 2016 en Bosnie-Herzégovine, Stewart DICKSON (Royaume-Uni, GILD). Ont également participé à cette visite M. Franz SCHAUSBERGER, Président du groupe de travail du Comité des régions sur les Balkans occidentaux, et M. Petri MIRALA (CIVEX).

raisons de cette impasse, en vue de progresser vers la levée des obstacles s'opposant à la tenue d'élections locales dans cette ville²⁷.

210. Mostar fait partie du canton d'Herzégovine-Neretva où la population croate est nettement majoritaire. Elle est considérée comme la plus grande ville des Croates de Bosnie, ce qui lui donne une dimension symbolique importante. La guerre a conduit non seulement à un déclin démographique de la ville (105 797 habitants en 2013 au lieu de 126 662 en 1991), mais aussi à une modification majeure de sa composition démographique : d'après les données du recensement de 2013, les Croates sont devenus le groupe le plus nombreux (52,2 %, au lieu de 33,3 % en 1991) ; bien que le nombre des Bosniaques ait aussi augmenté, ils constituent aujourd'hui le deuxième groupe (46,8 %, au lieu de 34,8 % en 1991) ; les Serbes et les « Autres » ont quasiment disparu (respectivement 4,2 %, au lieu de 18,8 %, et 1,9 %, au lieu de 12,5 %) ²⁸.

211. Après la guerre, il a été tenté plusieurs fois (sans succès) de réunifier les services publics, les écoles et les services de santé publique, jusqu'à la création en 2003 d'une Commission spéciale chargée de réformer la ville. En 2004, un nouveau Statut de la ville de Mostar a finalement été imposé par le Haut-représentant Paddy Ashdown²⁹. Ce statut a transformé les six anciennes communes en autant de circonscriptions électorales pour un conseil municipal unique et comprenait des garanties contre la mise en minorité et pour la défense des intérêts vitaux (c'est-à-dire les mêmes caractéristiques qu'aux autres niveaux d'autorité). Bien que l'unification administrative et institutionnelle ait été réalisée, la plupart des services d'utilité publique restent divisés et l'absence de consensus entre les parties a engendré des obstacles à la mise en œuvre, même après les premières élections en 2004. La ville est restée marquée fondamentalement par les clivages territoriaux et ethniques.

212. Les dispositions électorales de 2004 prévoient un conseil municipal composé de 35 conseillers. Elles partagent la ville en six zones, dont chacune élit trois conseillers, indépendamment du nombre d'électeurs de la circonscription (qui varie de 3 000 à 38 000), tandis que les résidents de la zone dite « centrale » ne peuvent voter que pour l'élection des 17 autres conseillers au sein d'une circonscription unique coïncidant avec le territoire de la ville³⁰. La deuxième et (à ce jour) dernière élection locale s'est tenue en 2008. Afin d'attirer l'attention sur cette situation, un groupe d'ONG a organisé en octobre 2016 de fausses élections locales sous le slogan « Élisez Mostar ».

213. Actuellement, un maire *ad interim* (croate), sans légitimité ni responsabilité démocratique, gère les affaires ordinaires de la ville sur la base d'un « mandat technique », conjointement avec un directeur des finances (fonctionnaire, bosniaque). Tous deux ont été désignés au moyen d'une décision du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, en 2012, après l'expiration du mandat du conseil de la ville. Le dernier conseil avait adopté 23 programmes et plans qui ont servi de base aux activités de développement menées jusqu'à ce jour (une commission d'experts, composée de deux Croates, deux Bosniaques et un Serbe, se prononce à la majorité des deux tiers sur des évaluations portant sur l'urbanisme). Aucun nouveau projet ou plan d'urbanisme ne peut cependant être adopté³¹. Par ailleurs, les résidents de Mostar continuent de payer des impôts et taxes, de sorte que le principe démocratique fondamental « pas d'imposition sans représentation » est remis en question.

214. Le budget de Mostar fait partie de celui de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Il est provisoire (une année civile), ce qui permet au maire et au directeur des finances d'effectuer les opérations financières relevant de leur responsabilité. La loi sur les budgets autorise le maire à se substituer au conseil, si celui-ci n'approuve pas le budget pendant trois mois, et elle prévoit un arbitrage du ministre des Finances du canton³². Le projet de budget fait l'objet d'un débat public devant le Parlement de la

27 Les paragraphes suivants s'inspirent directement des conclusions de cette mission de juin 2018 et des entretiens de la délégation lors de la visite effectuée dans la ville en février 2019.

28 Voir les chiffres des recensements officiels de 1991 et 2013, sous la forme d'une carte interactive (<http://www.statistika.ba/?lang=en>) – consulté le 9 septembre 2018.

29 Texte (en anglais) du Statut de la ville de Mostar (<https://www.mostar.ba/statut-181.html>) – consulté le 9 septembre 2018.

30 Carte des six circonscriptions de Mostar, voir p. 70-71, Recommandations de la Commission pour la réforme de la ville de Mostar, 15 décembre 2003 ([http://www.ohr.int/archive/report-mostar/pdf/Reforming%20Mostar-Report%20\(EN\).pdf](http://www.ohr.int/archive/report-mostar/pdf/Reforming%20Mostar-Report%20(EN).pdf)).

31 Il a été indiqué à la délégation qu'une usine d'incinération des déchets avait été construite mais n'avait jamais été inaugurée.

32 Il est évident que ces règles sont interprétées et appliquées de manière (extrêmement) extensive. Cependant, la loi de la Fédération sur l'autonomie locale ne prévoit pas de commissaire, mais uniquement la tenue d'élections extraordinaires, lesquelles ne sont à l'évidence pas une solution envisageable dans le cas de Mostar.

Fédération de Bosnie-Herzégovine. Il doit reposer sur les ressources courantes, la souscription d'emprunts n'étant pas possible.

215. Le maire *ad interim* a souligné le gouffre financier que constitue la situation actuelle, citant l'exemple d'une usine de traitement des eaux usées dont la construction est achevée, qui est opérationnelle mais ne fonctionne qu'à une partie de ses capacités, faute des essais nécessaires sur son fonctionnement à plein rendement et de la délivrance d'une autorisation par une commission. Par ailleurs, aucune augmentation du coût de l'approvisionnement en eau n'est possible, malgré une amélioration des services. Alors que le tourisme connaît une expansion rapide, la reconstruction de bâtiments en ruines situés le long de l'ancienne ligne-frontière qui traverse la ville est différée en raison du risque d'actions judiciaires de la part des propriétaires et anciens locataires.

216. Cela étant, la ville s'est portée candidate au titre de « Capitale européenne de la culture » (2024), sur la base d'un accord de (presque) tous les partis politiques sous le slogan remarquable « *Tout est surmontable* » (ou, littéralement, « *un pont est toujours possible* »), qui fait référence à la diversité de la ville, au célèbre vieux pont (reconstruit) et peut-être même à l'impasse électorale. Il est également révélateur que Mostar (Fédération de Bosnie-Herzégovine) et Banja Luka (Republika Srpska) ont présenté des candidatures séparées, prétendument sans savoir que l'autre était aussi candidate. Toutes deux sont actuellement au deuxième tour de la sélection.

217. Au cours des dix dernières années, plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle de BiH et de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux questions électorales ont contesté la légitimité et la validité des réglementations électorales et autres applicables à Mostar et à d'autres niveaux d'autorité de BiH, conditionnant toute solution pour Mostar :

a. En 2010, la Cour constitutionnelle a déclaré que certaines dispositions du Statut de la ville de Mostar étaient inconstitutionnelles (affaire Mostar), en raison des limites applicables aux électeurs de la zone centrale et à la valeur inégale des voix. L'élection de trois conseillers dans chaque zone, indépendamment du nombre d'électeurs inscrits, a été jugée incompatible avec la grande diversité des zones du point de vue du nombre d'électeurs inscrits. La Cour constitutionnelle a demandé au législateur de modifier la loi dans un délai de six mois, mais cela n'a pas été fait, ce qui explique qu'aucune élection n'a eu lieu en 2012 ni en 2016. Dans l'affaire « Ljubic » de 2016, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnels et abrogé les quotas ethniques appliqués lors de l'élection de la Chambre des peuples de la BiH³³, en raison d'une distorsion du droit de représentation des peuples constitutifs (chacun d'eux était représenté à la Chambre des peuples de la FBH par un membre par canton, indépendamment du nombre d'électeurs du canton en question)³⁴. La Cour constitutionnelle n'a toutefois proposé aucune solution de substitution, durable ou provisoire.

b. De même, deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux questions électorales ont un impact sur le système électoral de Mostar. Dès 2009, dans l'affaire *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, la Cour a conclu que les restrictions des droits d'éligibilité imposant l'affiliation à un peuple constitutif étaient discriminatoires et constituaient une violation du droit des « Autres ». Dans cette affaire, un Rom et un Juif n'ont pas pu se porter candidats à la Présidence de la BiH. Toute réforme du système en vigueur en BiH, à tous les niveaux, nécessitera de se poser la question de la place à accorder aux « Autres » dans un système fondé sur l'appartenance ethnique, sans porter atteinte à leur droit individuel de voter et de se présenter aux élections. En 2016, dans l'affaire *Ilijaz Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, la Cour a ajouté que les restrictions des droits d'éligibilité fondées sur la résidence étaient elles aussi discriminatoires (un Bosniaque de Republika Srpska ne pouvait pas voter pour le membre bosniaque de la Présidence, mais seulement pour le candidat serbe). D'autres arrêts sur des affaires analogues ont été rendus depuis (le dernier en date dans l'affaire *Zornic et Slaku*).

c. Cependant, aucun des arrêts ci-dessus n'a été exécuté à ce jour. Au niveau de l'État, des élections ont toutefois eu lieu en 2014 et octobre 2018, toujours en violation des droits de vote de certains citoyens.

33 La Cour constitutionnelle a donné droit partiellement au recours de décembre 2016, accordant six mois au Parlement national pour amender les parties litigieuses de la loi sur les élections. Le Parlement n'ayant pas agi en conséquence, la Cour a décidé de supprimer elle-même les parties de la loi concernées. Ce faisant, elle a annulé la base juridique permettant d'établir la Chambre des peuples dans la Fédération. Sans cette base, il est impossible de former des gouvernements, tant au niveau fédéral qu'à celui de l'État.

34 Le problème de l'égalité des votes dans la représentation ethnique et territoriale se rencontre aussi à d'autres niveaux : citons l'exemple de l'élection des 42 membres de la Chambre des représentants de BiH, qui sont élus dans huit circonscriptions (3 RS – 5 FBH). Or, d'après la commission électorale centrale, certaines de ces circonscriptions comptent jusqu'à 200 000 électeurs de plus que d'autres.

À l'inverse, à Mostar le vide juridique engendré par les deux arrêts de la Cour constitutionnelle demeure et des réformes du système électoral seront nécessaires avant que de nouvelles élections puissent avoir lieu.

218. En 2017, d'éventuels amendements de la loi sur les élections ont été examinés par le Groupe de travail interinstitutionnel sur les modifications de la législation électorale au sein du Parlement de la BiH (composé de trois représentants de chacune des instances suivantes : la Chambre des peuples de la BiH, la Chambre des représentants de la BiH, le Conseil des ministres de la BiH et la Commission électorale centrale). Les amendements portaient en particulier sur l'exécution des arrêts susmentionnés. Toutefois, en raison de l'absence générale de volonté politique, aucune décision importante n'a pu être adoptée. Les arrêts et les interconnexions entre les différents niveaux d'autorité en matière électorale amènent à se demander si un plan global est nécessaire pour exécuter les décisions judiciaires ou s'il est possible de trouver une solution limitée à Mostar, négociée et approuvée au niveau local.

219. À Mostar, les responsables politiques locaux ont élaboré deux modèles (appelés « A » et « B ») pour l'exécution de la décision de la Cour constitutionnelle et ont convenu des principes suivants : (1) Mostar doit rester une ville unifiée et multiculturelle ; (2) l'arrêt de la Cour constitutionnelle doit être exécuté dans son intégralité (élections, statut de la ville) ; (3) la question des élections locales doit être distinguée des autres questions (Chambre des peuples, Présidence). Cependant, des différences subsistent, principalement sur deux questions. La première est d'ordre procédural et concerne le choix de l'instance qualifiée pour modifier le statut de la ville : est-ce le conseil municipal qui sera élu après modification de la loi sur les élections ? ou faut-il d'abord amender le statut (deux articles) afin de définir le nombre d'électeurs et de conseillers à Mostar ? La seconde question – liée à ce dernier point – concerne la demande d'autres changements au statut de la ville afin d'adapter les garanties institutionnelles pour les peuples constitutifs (et les « Autres »). Cette question doit-elle être intégrée dans un dispositif global (réforme de l'ensemble du statut) ou doit-elle être traitée une fois qu'un nouveau conseil municipal aura été élu légitimement ? Ces différences témoignent de l'absence d'une vision commune en dépit de l'accord trouvé sur des solutions techniques (nombre de conseillers, voir les modèles A et B).

220. Mostar reflète, à son échelle locale, l'impasse dans laquelle l'ensemble du pays se trouve, et la ville est dans le même temps l'otage de ce contexte plus général. En dépit de nombreuses initiatives et tentatives de médiation (y compris du BHR), rien ne change. Les obstacles à une solution éventuelle sont les calculs liés aux groupes ethniques. En effet, les équilibres ethniques ont évolué au cours des vingt dernières années, de sorte qu'il est plus difficile encore de trouver des solutions. L'impasse dans laquelle le pays se trouve de longue date et la non-exécution des arrêts montrent que la Bosnie-Herzégovine est prise en étau dans un dispositif institutionnel qui doit garantir, d'une part, la parité des peuples constitutifs (en vertu de l'Accord de paix de Dayton) et, d'autre part, les droits individuels et l'égalité entre les citoyens (en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme). Ces deux concepts s'opposent, le premier étant lié à la nécessité de mettre fin à la guerre, le second à celle de respecter le droit européen des droits de l'homme. L'un et l'autre sont des principes constitutionnels fondamentaux dans la BiH d'après-guerre. Cependant, plus de vingt ans après la fin du conflit, et dans l'objectif d'une future adhésion à l'Union européenne, un rééquilibrage du poids respectif de ces deux principes paraît inévitable. La classe politique semble cependant ne pas être capable (ou ne pas avoir la volonté) de résoudre ce dilemme par elle-même et choisit plutôt le statu quo.

221. Quoi qu'il en soit, le fait que la ville soit restée pendant dix années sans élections locales et que sa population ait été privée de moyen effectif de participer aux affaires locales pose de graves questions en termes de démocratie, de responsabilité et de perspectives pour le futur développement de la ville (et du pays). De fait, l'impasse de Mostar illustre de manière radicale la situation de l'ensemble du pays et l'absence d'une vision commune : tandis que les partis politiques serbes et croates tendent à insister sur l'importance du statut des peuples constitutifs et des garanties dont ils bénéficient, les Bosniaques prônent un modèle civique de citoyenneté et de droits.

222. À la différence de Mostar, le district de Brčko offre un exemple intéressant d'une autre culture politique, où la négociation et le compromis sont valorisés et où le discours dominant n'est pas politique mais centré autour de la vie des citoyens.

223. Les rapporteuses s'inquiètent vivement de la situation de Mostar et exhortent les autorités de tout niveau à travailler à une solution durable pour restaurer la démocratie locale dans la ville de Mostar et à modifier le cadre législatif, en particulier la loi sur les élections et le statut de la ville. De l'avis des rapporteuses, afin d'éviter la domination d'un groupe dans une ville unifiée, les amendements devront à la fois garantir l'égalité des voix, conformément aux arrêts de la Cour constitutionnelle, et offrir des garanties pour les groupes dans le dispositif institutionnel consécutif aux élections, sans discrimination envers les « Autres ».

6. CONCLUSIONS

224. Dans l'ensemble, les rapporteuses n'ont guère constaté de progrès dans la mise en œuvre des Recommandations adressées par le Congrès aux autorités de la BiH en 2012 et 2014. Bien que les deux Entités de la BiH aient des systèmes d'administration locale distincts et très différents, ce qui exige d'examiner leur situation séparément, elles sont confrontées à de graves difficultés communes : le vieillissement et le déclin de la population ; le déclin des villes secondaires et une fracture de plus en plus nette entre les zones urbaines et rurales ; le caractère fragmentaire et souvent coûteux de l'administration des collectivités locales ; les charges découlant du service de la dette extérieure ; les controverses concernant l'allocation horizontale de ressources (en particulier en Fédération de Bosnie-Herzégovine) ; la gestion et le partage souvent inefficients des ressources naturelles (qui ne peuvent pas devenir une source importante de financement des collectivités locales) ; l'absence de marge d'augmentation des recettes fiscales cumulées (qui pourrait résoudre les difficultés financières) ; la coopération insuffisante entre les divers niveaux d'autorité. « Les deux systèmes d'administration locale souffrent de graves problèmes et nécessitent des réformes fondamentales, point de vue que partagent une très large majorité des dirigeants de collectivités locales »³⁵.

225. En résumé, le système d'administration locale de la Bosnie-Herzégovine est extrêmement complexe et disparate, en particulier du point de vue de la délimitation des responsabilités entre le niveau des communes et celui des cantons ou des Entités. De plus, l'autonomie administrative et financière des communes, surtout les plus petites d'entre elles, semble très limitée. Les procédures décisionnelles au niveau local sont aussi inefficaces que l'administration au niveau local, qui manque souvent de compétences.

226. Cette structure institutionnelle complexe et fragmentaire est en elle-même un obstacle au développement local et à l'autonomie des communes. Loin d'être fonctionnelle et efficiente, la fragmentation nuit à la coopération, en particulier entre les communes voisines appartenant à des Entités ou des cantons différents, reflétant l'absence d'un cadre général ou, du moins, d'une coordination entre les deux Entités, ainsi que la faiblesse du niveau de l'État. La devise « Un pays, deux systèmes (et Entités) » est appliquée.

227. Le maire de Banja Luka a fourni une bonne illustration des difficultés liées à la fragmentation et à la complexité institutionnelle, citant l'exemple d'un prêt de la BERD pour l'approvisionnement en eau, la construction de ponts et d'autres infrastructures, qui requiert l'approbation d'un trop grand nombre d'institutions (la Présidence de la BiH, le Conseil des ministres de la BiH, les deux Chambres du Parlement de la BiH, le gouvernement de la Republika Srpska, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et, enfin et surtout, la collectivité locale).

228. Il est à noter que dès 2006 des mesures concrètes visant à améliorer la situation sans amender les constitutions avaient été proposées, comme l'adoption d'une résolution de l'Assemblée parlementaire de la BiH confirmant les principes de la Charte et la création d'une Agence de l'État pour le développement de l'autonomie locale, qui serait chargée de promouvoir la coopération entre les communes (Pejanovic, 2006, 228). Aucune de ces propositions n'a été suivie d'effet.

229. De l'avis des rapporteuses, l'absence de progrès tangible tient principalement au contrôle omniprésent qu'exercent des partis politiques fondés sur l'appartenance ethnique, combiné à un système de favoritisme. Ce contrôle s'exerce de manière directe et généralisée dans les processus décisionnels (y compris au moyen de pouvoirs de veto), ainsi que par l'utilisation des médias. Il donne souvent lieu à une violation des droits des minorités (et des « Autres ») et constitue l'obstacle principal à la création d'une culture démocratique participative impliquant les citoyens.

230. Il est également à noter que la politique, en Bosnie-Herzégovine, se caractérise par un climat permanent de campagne électorale : des élections (générales ou locales) ont lieu tous les deux ans et la formation des gouvernements prend très souvent plusieurs mois. En raison du discours permanent de division et des controverses entre les partis nationalistes, il est difficile de se concentrer sur l'action concrète à moyen et long terme des nombreuses instances exécutives.

35 Ces « difficultés communes » ont été identifiées dans une étude récente menée par l'Initiative pour la gouvernance locale financée par l'Union européenne. Voir : Initiative pour la gouvernance locale, La gouvernance locale en Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les consultations d'une commission conjointe sur la gouvernance locale, juin 2018, p. 8 : (<https://europa.ba/wp-content/uploads/2018/06/Master-LGI-report-04062018-web-eng.pdf>).

231. Malgré l'urgence de mener des réformes, les rapporteurs doutent, dans la situation politique actuelle du pays, que soient entreprises dans un avenir proche d'éventuelles réformes constitutionnelles ou modifications majeures de la législation visant à améliorer le cadre dans lequel les collectivités locales doivent opérer. Des efforts supplémentaires devraient donc être déployés afin de corriger les insuffisances et d'améliorer le système de fonctionnement des collectivités locales, en tirant le meilleur parti possible du cadre constitutionnel et législatif actuel.

232. Une source importante de légitimité pour les institutions locales tient à leur capacité à garantir des services efficaces. Cette capacité dépend de la situation locale et des personnes impliquées, mais aussi du contexte général et de processus de portée plus vaste, comme l'attribution de compétences et de ressources financières. En Bosnie-Herzégovine, cette corrélation avec la situation de l'État est particulièrement manifeste. Elle limite fortement le potentiel des collectivités locales et la contribution positive qu'elles pourraient apporter au développement du pays.

ANNEXE - Programme des visites du suivi du Congrès

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN BOSNIE-HERZÉGOVINE
Sarajevo, Sarajevo Est, Banja Luka**

**20-22 November 2018
(partie I)**

Programme

Délégation du Congrès :

Rapporteuses :

Mme Lelia HUNZIKER

Rapporteuse sur la démocratie locale
Membre de la chambre des pouvoirs locaux, SOC³⁶
Membre du Conseil général de la ville d'Aarau (Suisse)

Mme Carla DEJONGHE

Rapporteuse sur la démocratie régionale
Membre de la chambre des régions, GILD³⁷
Membre du Parlement de la région de Bruxelles-Capitale
(Belgique)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès
des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Expert :

M. Jens WOELK

Membre du groupe d'experts indépendants sur la Charte
européenne de l'autonomie locale (Allemagne)

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

³⁶ SOC: Groupe socialiste

³⁷ GILD: Groupe Indépendant et Libéral Démocrate

**Mardi, 20 novembre 2018
Sarajevo, Sarajevo Est**

**JOINT MEETING WITH THE MEMBERS OF THE BOSNIA AND HERZEGOVINA
DELEGATION TO THE CONGRESS AND THE ASSOCIATIONS:**

• **DÉLÉGATION NATIONALE DE LA BOSNIE-HERZÉGOVINE AUPRES DU CONGRÈS:**

M. Ivan VUKADIN, Maire de Tomislavgrad, Membre du Congrès

• **ASSOCIATIONS:**

M. Ljubiša ĆOSIĆ, Président

Association des pouvoirs locaux de la Republika Srpska, Municipalité de Sarajevo-Est

M. Faris HASANBEGOVIĆ, Président de l'Assemblée de l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Maire de la municipalité de Sanski most

M. Hamdo EJUBOVIĆ, Président de l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Maire de la municipalité de Hadžići

Mme Vesna TRAVLJANIN, Directrice de l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

Mme Mirela BUBALO, Président de la commission pour la coopération et les relations internationales et l'intégration à l'UE de l'Association des villes et communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Municipalité de Novi Grad Sarajevo

M. Dževad BEĆIREVIĆ, Conseiller de M. Nedžad AJNADZIĆ (Maire de la municipalité de Centar Sarajevo)

VILLE DE SARAJEVO :

M. Milan TRIVIĆ, Adjoint au Maire de Sarajevo

M. Ensar EMINOVIĆ, Conseiller du Maire

Mme Dragana SOLAKOVIĆ, Assistant du Maire pour l'autonomie locale et le développement de la ville

Mme Nina FUCEC, Conseiller du Maire pour la coopération internationale

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE:

M. Safet SOFTIĆ, Président de la Chambre des peuples

VILLE DE SARAJEVO-EST:

M. Miroslav LUČIĆ, Président du Conseil municipal de Sarajevo-Est

M. Ognjen JUGOVIĆ, Chef de Cabinet du Maire

AUTORITE DU DISTRICT DE BRČKO (réunion à Sarajevo) :

M. Esed KADRIĆ, Président de l'Assemblée du district de Brčko

**Mercredi, 21 novembre 2018
Sarajevo**

COURT CONSTITUTIONNELLE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE:

M. Mato TADIĆ, Vice-Président
M. Zvonko MIJAN, Greffier

MÉDIATEUR DES DROITS DE L'HOMME DE BOSNIE-HERZÉGOVINE :

Mme Nives JUKIĆ, Ombudsperson
Mme Jasminka DŽUMHUR, Ombudsperson

**Jeudi, 22 novembre 2018
Banja Luka**

**MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'AUTONOMIE LOCALE DE LA
REPUBLIKA SRPSKA :**

Mme Lejla RESIC, Ministre
Mme Gordana VUJIČIĆ, Conseillère du Ministre

MINISTÈRE DES FINANCES DE LA REPUBLIKA SRPSKA :

Mme Svjetlana RADOVANOVIĆ, Assistante du Ministre
Mme Maja PERIĆ, Assistante du Ministre

VILLE DE BANJA LUKA :

M. Igor RADOJICIC, Maire
M. Bojan GREBENAR, Cabinet du Maire

COURT CONSTITUTIONNELLE DE LA REPUBLIKA SRPSKA :

M. Dzerard SELMAN, Président

**BUREAU SUPREME DE LA REPUBLIKA SRPSKA
POUR LE CONTRÔLE DES COMPTES PUBLICS :**

M. Jovo RADUKIĆ, Contrôleur Général
Mme Božana TRNINIĆ, Contrôleur Général Adjointe

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN BOSNIE-HERZÉGOVINE Sarajevo, Mostar, Jablanica

19-21 février 2019
(partie II)

Programme

Délégation du Congrès :

Rapporteuses :

Mme Lelia HUNZIKER

Rapporteuse sur la démocratie locale
Membre de la chambre des pouvoirs locaux, SOC³⁸
Membre du Conseil général de la ville d'Aarau (Suisse)

Mme Carla DEJONGHE

Rapporteuse sur la démocratie régionale
Membre de la chambre des régions, GILD³⁹
Membre du Parlement de la région de Bruxelles-Capitale
(Belgique)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès
des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Expert :

M. Jens WOELK

Membre du groupe d'experts indépendants sur la Charte
européenne de l'autonomie locale (Allemagne)

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

³⁸ SOC: Groupe socialiste

³⁹ GILD: Groupe Indépendant et Libéral Démocrate

**Mardi 19 février 2019
Sarajevo**

MINISTÈRE DE LA JUSTICE DE LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE :

M. Mato JOZIĆ, ministre de la Justice
M. Enver IŠERIĆ, directeur de l'Institut pour l'administration publique
Mme Ajša SOFTIĆ, secrétaire du ministre
M. Alen TALETOVIĆ, ministre adjoint pour le secteur de l'Administration

MINISTÈRE DES FINANCES DE LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE :

Mme Mirjana VUČIĆ, ministre adjointe des Finances
M. Alija ALJOVIĆ, ministre adjoint dans le secteur du Budget et des Dépenses publiques

PARLEMENT DE LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE :

M. Elvir KARAJBIĆ, Président de la Chambre des représentants
Mme Elvira HABOTA, conseillère auprès du Président pour l'intégration européenne et les relations internationales

COUR DES COMPTES POUR LES INSTITUTIONS DE LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE :

M. Dragan KOLOBARIĆ, auditeur général adjoint
Mme Mia BULJUBAŠIĆ, auditrice principale pour les relations internationales et la communication
M. Sead ČORBO, chef du Service d'audit financier pour les institutions des cantons, des villes et des communes

COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE :

Mme Aleksandra MARTINOVIĆ, Présidente
Mme Kata SENJAK, juge
M. Zaim OSMANOVIC, greffier

**Mercredi 20 février 2019
Sarajevo, Mostar**

CANTON DE SARAJEVO :

M. Elmedin KONAKOVIĆ, Président de l'Assemblée de canton
M. Edin FORTO, Premier ministre du Canton
M. Amel KOVAČEVIĆ, ministre des Finances du Canton
Mme Aida ARAP, chef de Cabinet de la Présidence
Mme Lejla MUJKIĆ, chef du Cabinet du Premier ministre
M. Nenad MARILOVIĆ, service du protocole

GOUVERNEMENT DU CANTON D'HERZÉGOVINE-NERETVA :

M. Suad BALIĆ, ministre de la Justice, de l'Administration
et de l'Autonomie locale

M. Veselko ČERKEZ, chef du Cabinet du Premier ministre
Mme Kristina CRNJAC, chef du service de la communication

ASSEMBLÉE DU CANTON D'HERZÉGOVINE-NERETVA :

M. Šerif ŠPAGO, Vice-Président de l'Assemblée du canton

Jeudi 21 février 2019
Mostar, Jablanica

VILLE DE MOSTAR :

M. Ljubo BEŠLIĆ, maire en exercice

COMMUNE DE JABLANICA :

M. Salem DEDIĆ, maire