

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 226 (2007)¹ Démocratie locale et régionale en Croatie

Le Congrès,

1. Se réfère:

a. à l'article 2, paragraphe 1*b.*, de la Résolution statutaire (2000) 1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui prévoit que 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 (2000) 1 relative au Congrès, qui stipule que «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), énonçant les principes à suivre pour la préparation des rapports précités;

2. Attire l'attention sur la Résolution (67) et la Recommandation (46) adoptées par le Congrès en 1998 sur la démocratie locale et régionale en Croatie;

3. Prend note du rapport sur la démocratie locale et régionale en Croatie (CG/INST(14)6) rédigé par les rapporteurs Karsten Behr (Allemagne, PPE/DC, R) et Cees Bijl (Pays-Bas, SOC, L) à la suite de deux visites officielles en Croatie du 18 au 20 avril 2007 et du 2 au 4 juillet 2007. Dans l'accomplissement de leur mission, les rapporteurs ont été assistés par le professeur Chris Himsworth, consultant (RU), vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, que le Congrès souhaite remercier pour sa précieuse contribution;

4. Souhaite remercier les autorités croates des niveaux local, régional et central (gouvernement et parlement), la Cour constitutionnelle, les associations nationales de collectivités locales et régionales, de même que les experts et les représentants d'organisations non gouvernementales et de la communauté internationale en Croatie, pour les informations communiquées et les commentaires formulés durant leurs réunions avec les rapporteurs;

5. Considérant que:

a. la Charte européenne de l'autonomie locale a été signée et ratifiée par la Croatie et est entrée en vigueur le 19 septembre 1997;

b. la Recommandation 46 (1998) du Congrès sur l'état de la démocratie locale et régionale en Croatie a mis en évidence de graves insuffisances en matière de démocratie locale et régionale dans le pays, soulignant l'imprécision relative à la répartition des compétences entre les différents niveaux du gouvernement ainsi que les moyens insuffisants mis à la disposition des responsables locaux et régionaux pour exercer leurs compétences;

6. Note avec satisfaction que:

a. l'évaluation globale des conditions de la démocratie locale et régionale révèle un engagement visible, à tous les niveaux du gouvernement, en faveur du principe de la décentralisation et de la mise en place d'une véritable autonomie de fonctionnement aux deux niveaux;

b. la réforme législative de 2001 a permis l'accomplissement de progrès considérables dans les domaines de la démocratie locale et régionale;

c. la Croatie a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, qui est entrée en vigueur dans le pays le 18 décembre 2003;

7. Note les problèmes ci-après dans le fonctionnement de la démocratie locale en Croatie:

a. bien que, dans sa Recommandation 46 (1998), le Congrès ait invité la Croatie à étendre dans les meilleurs délais le domaine d'applicabilité de la Charte, rien n'a été fait dans ce sens;

b. les dispositions prises depuis 1992 concernant l'organisation territoriale de la Croatie ont été, dans une certaine mesure, relativement confuses, non systématiques et sujettes aux pressions politiques. Elles ont notamment conduit à la création de minuscules communes, souvent inefficaces, dans l'impossibilité d'exercer les compétences locales;

c. certaines fonctions sont déléguées sans prise en compte suffisante des variations dans la taille des collectivités, en particulier sans considération de la capacité à les exercer dans des municipalités de très petite taille;

d. la ville de Zagreb, dont la population est en pleine extension, est actuellement sous-représentée par une seule collectivité;

e. les compétences des collectivités locales et régionales font souvent l'objet d'une application incomplète faute notamment de lois spéciales ou de décrets d'application nécessaires;

f. les fonctions sont souvent attribuées de façon imprécise;

g. la constitutionnalité de certaines nouvelles délégations de pouvoirs aux collectivités locales et régionales paraît compromise, compte tenu des processus législatifs qui

servent à les attribuer et des nombreux points de chevauchement dans les listes de compétences;

h. le nouvel éventail des compétences censées avoir été conférées aux «grandes villes» par la loi sur l'autonomie locale et territoriale (régionale), telle que modifiée en 2005, voudrait que des amendements soient apportés à quelque 35 lois sectorielles pour mener à bien la nécessaire spécification des compétences. Mais, jusqu'à présent, peu de dispositions ont été prises en ce sens;

i. l'exercice de compétences d'un même domaine par l'Etat, les comtés et les communes peut donner lieu à des situations où l'Etat ou les comtés peuvent dicter des décisions aux communes;

j. le total des recettes à la disposition des collectivités locales et régionales est insuffisant pour leur permettre de répondre à leurs besoins réels;

k. les ressources financières dont les collectivités locales et régionales sont autorisées à fixer elles-mêmes le niveau sont modestes, voire, dans certains cas, négligeables;

l. une trop grande part des fonds accordés aux comtés et aux «grandes villes» est entièrement réservée à des missions dictées par le gouvernement central;

m. le système de financement contribue très peu à alléger les difficultés des plus petites communes qui ont les mêmes compétences que les autres municipalités (à l'exception des «grandes villes») mais des moyens financiers très limités;

n. la disposition actuelle sur la coopération entre les autorités, contenue dans la loi de 2001 sur l'autonomie locale et territoriale (régionale), est exprimée en termes trop limités du point de vue de sa portée sectorielle. Elle ne recommande pas le recours à la coopération quand elle est nécessaire, pas plus qu'elle ne prévoit des mécanismes spécifiques susceptibles de permettre à la coopération de voir le jour sur le terrain;

o. la législation croate ne contient pas les dispositions nécessaires et suffisantes pour la consultation des collectivités sur les questions qui les concernent directement;

p. des associations nationales de collectivités locales et régionales peuvent être créées à la condition que la décision correspondante soit prise par plus de la moitié des communes, des villes ou des comtés;

q. la Croatie n'a ni signé ni ratifié les deux protocoles à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales;

8. Recommande aux autorités nationales de Croatie:

a. de lancer un processus, à l'initiative du Bureau central d'Etat pour l'administration publique, en vue de la pleine adhésion de la Croatie à toutes les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. de prendre les mesures nécessaires pour que la Commission de décentralisation, sous les auspices du Bureau central d'Etat pour l'administration publique, reprenne activement la direction du processus de décentralisation. Il conviendrait

à cette fin de réorganiser sa composition, son mandat et les ressources à sa disposition;

c. d'entreprendre un examen général plus systématique de l'organisation territoriale de l'autonomie locale et régionale comme solution possible au problème des minuscules communes inefficaces;

d. si une vaste réforme de l'organisation territoriale devait être envisagée, d'accorder un traitement spécifique à la place de la ville de Zagreb;

e. d'envisager de créer un deuxième niveau (inférieur) de collectivités locales au sein de la capitale, pour ainsi garantir l'existence dans la capitale de niveaux distincts pour l'autonomie locale, d'une part, et régionale, d'autre part;

f. de prendre immédiatement des mesures, que ce soit par de nouvelles lois ou par d'autres moyens, pour parachever les processus d'application de la loi de 2005 sur l'autonomie locale et territoriale (régionale), en vue de protéger les compétences des collectivités locales et régionales;

g. d'étudier la constitutionnalité de certaines nouvelles délégations de pouvoirs, ainsi que les processus législatifs qui servent à les définir, et faire rapport;

h. de prendre des mesures (par de nouvelles lois sectorielles ou par d'autres moyens) pour éviter les apparents doubles emplois ou partages de compétences entre les collectivités locales et régionales, et faire en sorte que les responsabilités de chacun des niveaux de gouvernement soient clairement définies de manière à en confier une «part importante» aux collectivités tant locales que régionales;

i. de faire en sorte que la clarification de la répartition des compétences aux différents niveaux de gouvernement laisse aux communes la possibilité d'exercer leurs compétences de manière autonome;

j. d'augmenter les subventions en particulier aux municipalités que leur petite taille handicape dans l'exercice réel de pouvoirs autonomes;

k. d'accroître le niveau global de financement des collectivités locales et régionales;

l. d'augmenter considérablement les ressources propres dont les collectivités locales et régionales sont autorisées à fixer elles-mêmes le niveau;

m. de reconsidérer la (fréquente) affectation des ressources dont disposent les comtés et les «grandes villes» à la fourniture des principaux services «décentralisés»;

n. de consulter le plus largement possible les collectivités locales et régionales, en tenant compte de leurs intérêts, lors de l'introduction de toute future réforme financière, pour garantir la stabilité et la prévisibilité de leur budget;

o. d'introduire une nouvelle législation pour améliorer les dispositions déjà prises par la loi de 2001 sur l'autonomie locale et territoriale (régionale) concernant la coopération intercommunale, dans l'objectif notamment de permettre aux petites municipalités, en particulier, d'exercer tout l'éventail de leurs fonctions;

p. de promouvoir – dans leurs domaines respectifs de compétences – la coopération intercommunale et l'élaboration d'un cadre juridique, et de sensibiliser les élus locaux à l'importance et aux avantages de la coopération entre les communes;

q. d'introduire une disposition légale générale pour la consultation des collectivités locales et régionales au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement et pour l'inclusion, dans la législation, des modalités de l'attribution des ressources redistribuées;

r. de fournir des ressources suffisantes afin que les associations d'autonomie locale et régionale puissent renforcer leur capacité administrative et professionnelle;

s. d'entretenir des contacts avec les associations de collectivités locales et régionales et les impliquer, à titre consultatif, à chaque fois que l'autonomie locale et régionale est concernée;

t. d'envisager de supprimer l'article 12.3 de la loi de 2001 sur l'autonomie locale et territoriale (régionale), qui dispose que des associations nationales de collectivités locales et régionales peuvent être créées à la seule condition que la décision correspondante soit prise par plus de la moitié des communes, des villes ou des comtés;

u. de développer les dispositions prises, et notamment l'organisation de cours dans les universités et les organismes de formation des collectivités territoriales pour former les personnels au service de l'autonomie locale et régionale;

v. de faire rapport au Congrès des réformes envisagées concernant les tribunaux administratifs et la mise en œuvre de ces réformes;

w. de signer et ratifier les deux protocoles à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales;

9. Recommande que les autorités locales de Croatie élargissent leur coopération intercommunale le plus possible, notamment en ce qui concerne la fourniture des services;

10. Recommande que les associations de collectivités locales et régionales:

a. s'efforcent, tant séparément que conjointement, de renforcer leur rôle de représentation sur toutes les questions concernant l'autonomie locale et régionale;

b. renforcent leur capacité administrative et professionnelle;

11. Recommande que le Comité des Ministres transmette cette recommandation et son exposé des motifs aux autorités de Croatie;

12. Recommande que l'Assemblée parlementaire tienne compte des observations et des recommandations susmentionnées pour évaluer dans quelle mesure la Croatie a honoré ses engagements;

13. Recommande que les autorités de Croatie responsables de l'autonomie locale et régionale:

a. désignent un représentant gouvernemental de haut niveau pour qu'il assiste à l'une des sessions du Congrès et procède à une présentation sur l'état d'avancement des mesures prises et/ou planifiées pour l'application de la recommandation;

b. prennent note que les autorités de Croatie seront invitées à soumettre, dans un délai raisonnable, un rapport à l'attention du Président du Congrès concernant la mise en œuvre des mesures énoncées dans cette recommandation.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 20 novembre 2007 (voir document CG(14)21REC, projet de recommandation présenté par C. Bijl (Pays-Bas, L, SOC) et K. Behr (Allemagne, R, PPE/DC), rapporteurs).