

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 104 (2001)¹ sur la démocratie locale et régionale en République fédérale de Yougoslavie

Le Congrès,

1. Rappelant la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres stipulant 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;

2. Rappelant que si la République fédérale de Yougoslavie est compétente pour prendre des engagements internationaux, y compris pour ce qui concerne les instruments juridiques du Conseil de l'Europe, ses entités fédérées, c'est-à-dire les Républiques de la Serbie et du Monténégro, sont compétentes en matière de collectivités territoriales;

3. Rappelant la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies plaçant la province autonome du Kosovo sous administration des Nations Unies, et considérant dès lors que la présente recommandation ne porte pas sur la situation dans ce territoire;

4. Soulignant que la future architecture de la Yougoslavie sera le résultat d'un large débat entre la Serbie et le Monténégro, à qui il reviendra de décider du cadre de leur future coopération;

5. Exprimant le vœu que «la Serbie et le Monténégro démocratiques dans une Yougoslavie démocratique» intègrent rapidement le Conseil de l'Europe dès que les réformes essentielles dans les domaines de la démocratie pluraliste et des droits de l'homme auront été mises en œuvre;

6. Rappelant le récent rapport intérimaire de la Commission de Venise sur la situation constitutionnelle en République fédérale de Yougoslavie et ses conclusions sur le futur statut du Monténégro et la nécessité de préparer, dès que possible, de nouvelles Constitutions, non seulement pour la Yougoslavie, mais également pour la Serbie et le Monténégro;

7. Faisant référence aux séminaires et conférences organisés par le Congrès et le Conseil de l'Europe pour promouvoir et renforcer la démocratie locale, en particulier le Séminaire sur la Charte européenne de l'autonomie locale, organisé à Subotica en coopération avec l'Agence de la démocratie locale en décembre 1998, ou la

Conférence sur l'autonomie locale, la coopération transfrontalière et le régionalisme en Serbie, organisée à Belgrade en collaboration avec la Conférence permanente des villes et des municipalités de la Yougoslavie en juin 2001;

8. Rappelant les visites récentes du Président du Congrès, Libert Cuatrecasas, en Serbie et au Monténégro;

9. Félicitant pour l'heure les autorités yougoslaves ainsi que la Conférence permanente des villes et des municipalités de la Yougoslavie et l'Union des municipalités du Monténégro de la définition d'une procédure de désignation des membres de la délégation d'invités spéciaux auprès du Congrès (ainsi que de la désignation d'une délégation conforme aux dispositions de la charte du Congrès);

10. Saluant la volonté clairement affichée des autorités serbes et monténégrines de permettre aux collectivités locales de gérer une part substantielle des affaires publiques, se conformant ainsi à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

11. Convaincu que la décentralisation des compétences constitue une chance réelle de promouvoir la participation des citoyens, et en particulier celle des minorités, aux institutions locales;

12. Se félicitant des efforts des Gouvernements serbe et monténégrin pour mettre leur législation en matière de démocratie locale en conformité avec les principes de la charte et assurer de la mise en place de structures démocratiques avec l'assistance du Conseil de l'Europe et par le biais d'une large consultation publique;

13. Remerciant les interlocuteurs rencontrés aux différents niveaux, les bureaux du Conseil de l'Europe à Belgrade et Podgorica, ainsi que les représentants de l'OSCE et de l'Union européenne pour leur précieuse collaboration;

14. Rappelant la contribution utile apportée par les Agences de la démocratie locale de Subotica et Nikšić et de la future agence de Niš pour le développement de la démocratie locale, le dialogue interculturel, la coopération transfrontalière et la régionalisation, grâce au soutien du Conseil de l'Europe (par le biais du Congrès et du Programme des mesures de confiance), les Etats du Conseil de l'Europe, en particulier les autorités irlandaises et suisses, et les villes, régions et ONG partenaires de ces Agences de la démocratie locale;

15. Pour ce qui concerne la Serbie:

a. soulignant les progrès démocratiques importants accomplis au cours de ces derniers mois, en particulier en Serbie en octobre 2000;

b. saluant l'action prépondérante des maires de ses villes dites «libres» gérées depuis 1996 par l'opposition démocratique, qui ont encouragé, au niveau local, le développement d'une démocratie participative et qui ont été l'élément moteur du mouvement qui a provoqué le tournant démocratique, souvent grâce à des partenariats avec d'autres villes en Europe et à l'aide fournie par les

organisations internationales, en particulier l'Union européenne;

c. rappelant l'observation des élections parlementaires du 23 décembre 2000 par une délégation du Congrès et les conclusions du rapporteur M. Mildon (Turquie);

d. prenant note de la volonté des autorités de la province autonome de Vojvodine souhaitant qu'une large autonomie soit dévolue à la Vojvodine;

e. estimant que, dans le cadre d'une Serbie démocratique dans une Yougoslavie démocratique, un statut d'autonomie spécifique devra être accordé à la Vojvodine en s'inspirant du statut dont elle bénéficiait dans les années 1970 et 1980;

f. convaincu qu'une large décentralisation contribuera à répondre aux attentes légitimes des minorités en Vojvodine, au Sandjak, ainsi que des minorités bulgares et albaises (vallée de Presevo);

g. soulignant que la décentralisation renforcera la démocratie, la participation des citoyens, la qualité des services publics en contribuant aussi à la cohésion du pays tout entier;

h. précisant que le débat sur la régionalisation en Serbie devrait également porter sur les structures qui pourraient être proposées aux régions à forte minorité;

i. se félicitant de la signature du plan Covic qui a contribué à la pacification de la Serbie du Sud;

j. persuadé que le développement de la coopération transfrontalière en Serbie et au Monténégro contribuera à la stabilisation du pays et au rétablissement de relations de confiance avec les pays voisins et représente, à ce titre, une contribution essentielle à la stabilité démocratique du sud-est de l'Europe;

16. Pour ce qui concerne le Monténégro:

a. prenant note de la volonté des autorités monténégrines de renforcer la démocratie locale, et saluant à ce titre la consultation large que le Gouvernement monténégrin met en place pour la préparation des nouvelles lois;

b. rappelant l'observation des élections locales anticipées du 11 juin 2000 et des élections parlementaires du 22 avril 2001 par une délégation du Congrès et les conclusions des rapporteurs, M. Casagrande (France) et M. Jirsa (République tchèque);

c. soulignant le fait que les diverses communautés du Monténégro ont réussi à continuer à vivre en bonne entente;

d. prenant acte du fait que les interlocuteurs rencontrés accueillent favorablement l'idée d'un maire élu directement;

e. félicitant les autorités locales de Nikšić et de Kotor et l'Union des municipalités du Monténégro pour leur engagement dans la création d'une Agence de la démocratie locale;

17. Invite les autorités de la République fédérale de Yougoslavie:

a. à signer et à ratifier la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière et ses protocoles additionnels;

b. à signer et ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, dès leur adhésion au Conseil de l'Europe;

c. à veiller à ce que tous les changements constitutionnels nécessaires soient effectués pour permettre aux villes et aux municipalités d'avoir accès à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne les bâtiments dont elles ont la responsabilité;

d. à contribuer à la création d'un forum permanent des associations de pouvoirs locaux de l'Europe du Sud-Est;

e. à appuyer l'organisation du prochain Forum des villes et des régions de l'Europe du Sud-Est à Novi Sad (18-20 avril 2002), en se félicitant de l'invitation transmise par les autorités de cette ville;

18. Invite les autorités serbes:

a. à poursuivre la mise en conformité de leur législation dans le domaine de la démocratie locale avec l'assistance du Conseil de l'Europe et à créer un cadre politique de promotion effective de l'autonomie locale et de disposition des moyens financiers humains et matériels pour les mettre en œuvre;

b. à préparer une nouvelle Constitution dans les meilleurs délais;

c. à veiller à la décentralisation des compétences et à la mise en place de systèmes de financement et de péréquation adéquats pour permettre l'exercice de l'autonomie locale et régionale par les représentants élus en s'assurant que le système des finances locales incite les municipalités à développer leurs ressources propres;

d. à s'assurer qu'il existe des structures et des procédures permettant de faire exécuter les décisions prises au niveau municipal, notamment pour assurer le recouvrement des impôts locaux et redevances;

e. en cas de destitution des conseils municipaux ou de révocation des maires, à suivre toute la procédure prévue par la loi et, de préférence, à modifier la loi de sorte que les destitutions ou les révocations soient prononcées, ou au moins contrôlées de manière effective, par une cour;

f. à poursuivre ou à renforcer le débat sur la régionalisation, en tenant compte des travaux du Congrès et du Conseil de l'Europe dans ce domaine, en particulier par rapport à la question des minorités;

g. à redonner aux municipalités les compétences qui leur ont été retirées ces dix dernières années de profit des districts, et à revoir le rôle de ces derniers dans une perspective de décentralisation, de regroupements volontaires de municipalités et de régionalisation;

- h.* à réfléchir sur les structures à donner au futur ombudsman, y compris au niveau local et régional;
- i.* à renforcer la participation des autorités locales aux structures publiques existant au niveau local;
- j.* à inscrire dans la loi le principe de la consultation des associations représentatives des pouvoirs locaux dans les domaines de compétences des municipalités;
- k.* à ne pas mettre d'autres limites à la coopération internationale des municipalités que celles fixées par la loi ou la Constitution, en conformité avec l'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale;
- l.* à mettre en œuvre sans délais le programme concernant la crise en Serbie du Sud du 10 février 2001 (dit plan Covic) et à définir les mesures appropriées pour inclure les populations albanaises dans les structures municipales en Serbie du Sud;
- m.* à s'appuyer sur les Agences de la démocratie locale de Subotica et Niš pour développer la démocratie locale, le partenariat international, la coopération transfrontalière et les liens économiques;
- n.* à solliciter l'assistance du Conseil de l'Europe pour compléter la mise en place d'un cadre législatif favorable au développement de la démocratie locale, en particulier pour ce qui concerne:
- i. la loi sur la capitale et les grandes villes et l'organisation de leurs relations avec les municipalités qui les composent;
 - ii. la loi sur l'organisation territoriale;
 - iii. les dispositions sur les élections locales en étudiant dans ce contexte les mesures à prendre pour que les systèmes électoraux assurent une représentation raisonnable des minorités et visent à améliorer la parité;
 - iv. les dispositions de la loi sur les élections du Parlement de la République de Serbie pour permettre aux minorités d'obtenir un nombre de sièges correspondant au moins à leur poids électoral;
 - v. les dispositions sur les finances locales adéquates en veillant à ce qu'il y ait adéquation entre finances et compétences;
 - vi. les lois complétant le dispositif de l'article 23 du projet de loi indiquant les compétences dévolues aux municipalités et d'inclure à cet égard le principe de subsidiarité dans le dispositif législatif;
 - vii. le statut des élus et du personnel communal et leur formation, en s'inspirant entre autre du Code de conduite des élus locaux et régionaux;
 - viii. la propriété municipale et les entreprises publiques;
 - ix. les associations de pouvoirs locaux, en notant avec satisfaction que le droit d'association constitue l'une des dispositions de base de la loi sur l'autonomie locale;
 - x. les voies de recours effectifs pour les municipalités et les citoyens;

19. Invite les autorités monténégrines:

- a.* à poursuivre la mise en conformité de leur législation dans le domaine de la démocratie locale avec l'assistance du Conseil de l'Europe et à créer un cadre politique de promotion effective de l'autonomie locale et de disposition des moyens financiers humains et matériels pour les mettre en œuvre de manière rapide et efficace;
 - b.* à préparer une nouvelle Constitution dans les meilleurs délais;
 - c.* à compléter le dispositif relatif à l'autonomie locale, notamment par l'adoption et/ou la mise en œuvre:
 - i. de la loi sur l'autonomie locale;
 - ii. de la loi sur les finances locales;
 - iii. de la loi sur l'organisation territoriale;
 - iv. de la loi sur les élections locales permettant aux électeurs d'exprimer clairement leur préférence;
 - d.* à veiller à la mise en œuvre de ces lois bien avant la tenue des élections locales régulières prévues en 2002;
 - e.* à veiller à la décentralisation des compétences et à la mise en place de systèmes de financements et de péréquation adéquats pour permettre l'exercice de l'autonomie locale et régionale par les représentants élus en s'assurant que le système des finances locales incite les municipalités à développer leurs ressources propres;
 - f.* à s'assurer qu'il existe des structures et des procédures permettant de faire exécuter les décisions prises au niveau municipal, notamment pour assurer le recouvrement des impôts locaux et redevances;
 - g.* à renforcer la participation des autorités locales aux structures publiques existant au niveau local;
 - h.* à poursuivre leurs efforts en vue de préserver et de développer la coexistence pacifique des différentes communautés du pays;
 - i.* à poursuivre le développement des structures infracommunales («communautés locales») qui assurent, notamment en milieu rural, une participation des citoyens aux affaires publiques;
 - j.* à s'appuyer sur l'Agence de la démocratie locale pour le Monténégro située à Nikšić pour développer la démocratie locale, le partenariat international, la coopération transfrontalière et les liens économiques;
20. Invite l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans le cadre de la définition des engagements pris par les autorités de la République fédérale de Yougoslavie dans la perspective de son adhésion au Conseil de l'Europe, d'accorder une attention particulière aux questions suivantes:
- a.* adoption rapide de nouvelles lois sur l'autonomie locale, en Serbie et au Monténégro, en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale;

- b.* restitution des droits de propriété aux pouvoirs locaux;
- c.* octroi d'un statut approprié d'autonomie à la province de la Vojvodine;
- d.* mise en œuvre rapide du programme en faveur d'une solution de la crise en Serbie du Sud (6 février 2001);
- e.* adhésion à la Convention-cadre pour la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et à ses protocoles additionnels;
- f.* signature et ratification (d'ici un an) de la Charte européenne de l'autonomie locale et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

21. Invite le Conseil de l'Europe:

- a.* à renforcer ses programmes en matière de démocratie locale à travers le Pacte de stabilité et le Processus de Szeged;
- b.* à poursuivre son soutien au programme des ADL, en particulier aux agences de Subotica, Niš et Nikšić qui apporteront une action utile et complémentaire aux

initiatives développées par le Conseil de l'Europe pour renforcer la démocratie locale, et notamment par le biais de son Programme des mesures de confiance et des contributions volontaires des Etats membres;

22. Invite l'Union européenne:

- a.* à appuyer des mesures en faveur de la démocratie locale dans le cadre des programmes joints avec le Conseil de l'Europe;
- b.* à poursuivre le soutien aux municipalités et aux villes démocratiques, afin de favoriser leur transition économique et sociale;
- c.* à accorder de nouveau son soutien au programme des Agences de la démocratie locale.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2001 (voir document CG (8) 24, projet de recommandation présenté par MM. L. Roppe et L. Kieres, rapporteurs).