

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**SESSION D'AUTOMNE**  
**CG(14)21REP**  
16 octobre 2007

**COMMISSION PERMANENTE**  
**COMMISSION INSTITUTIONNELLE**

## La démocratie locale et régionale en Croatie

Karsten Behr, Allemagne, (R, PPE/DC)  
Cees Bijl, Pays-Bas, (L, SOC)

Exposé des motifs  
Commission institutionnelle

### Résumé :

Le rapport examine la situation de la démocratie locale et régionale en Croatie, en référence à la Charte Européenne de l'Autonomie locale, et recommande des mesures d'amélioration possible. L'évaluation globale montre un engagement visible à tous les niveaux de gouvernement en Croatie pour le principe de décentralisation et l'établissement d'une réelle autonomie opérationnelle aux niveaux local et régional. Cependant, il reste certains problèmes à aborder. Les mesures prises en matière d'organisation territoriale de la Croatie depuis 1992 ont été dans une certaine mesure fortuites, peu systématiques et ont fait l'objet de pressions politiques. Elles ont abouti en particulier à la création de nouvelles municipalités souvent trop petites pour être efficaces, et peu aptes à exercer une autorité locale. Les responsabilités ont été attribuées souvent de façon imprécise et leur exercice est entravé par le manque de lois spécifiques ou d'arrêtés. D'autres problèmes significatifs persistent dans le domaine des finances locales et régionales et en ce qui concerne le manque de législation sur la consultation des pouvoirs locaux. Il est aussi demandé au gouvernement croate d'élargir le champ d'application de la Charte en Croatie.

R: Chambre des Régions / L: Chambre des pouvoirs locaux  
GILD: Groupe indépendant et libéral du Congrès  
PPE/DC: Parti populaire européen – Démocrates chrétiens du Congrès  
SOC: Groupe socialiste du Congrès  
NI: Membres non affiliés à un groupe politique du Congrès





## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>4</b>
<b>Contexte</b> .....	<b>4</b>
<b>Partie I: l'organisation territoriale et administrative de la Croatie</b> .....	<b>6</b>
A. Observations générales.....	6
B. Fonctions .....	7
C. Organisation Interne .....	8
D. Finances .....	9
E. Contrôle .....	9
<b>Partie II: l'état de la démocratie locale et régionale du point de vue de la Charte européenne de l'autonomie locale</b> .....	<b>10</b>
A. Généralités .....	10
B. Organisation territoriale .....	10
C. Les compétences des collectivités locales et régionales .....	11
I. Application incomplète.....	11
II. Imprécision et incertitudes.....	11
III. Les différences de taille des communes et en particulier la question des petites communes .....	12
D. Droit à la consultation .....	13
E. Dispositions financières.....	13
F. Coopération entre les collectivités locales et régionales.....	14
G. Associations de collectivités locales et régionales .....	15
H. Protection juridique.....	15
<b>Partie III: Réformes proposées</b> .....	<b>16</b>
<b>Partie IV: Conclusions et recommandations</b> .....	<b>17</b>
<b>Annexe 1 – Programme de la 1<sup>e</sup> mission de suivi</b> .....	<b>18</b>
<b>Annexe 2 – Programme de la 2<sup>e</sup> mission de suivi</b> .....	<b>20</b>

## Introduction

1. L'article 2.3 de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe charge le Congrès de préparer, à intervalles réguliers, des rapports sur la situation de la démocratie locale et/ou régionale dans les Etats membres qui ont demandé à adhérer.<sup>1</sup>
2. L'état de la démocratie locale et régionale en Croatie a déjà fait l'objet d'un rapport, d'une résolution (67) et d'une recommandation (46) adoptés par le Congrès en 1998.<sup>2</sup> La décision de préparer un deuxième rapport de suivi sur la démocratie régionale en Croatie a été prise le 16 octobre 2006 par la Commission institutionnelle du Congrès dans la perspective de l'éventuelle adhésion de ce pays à l'Union européenne.
3. Karsten BEHR (Allemagne, PPE/DC, R) a été nommé Rapporteur pour la démocratie régionale en Croatie et Cees BIJL (Pays-Bas, SOC, L) a été nommé Rapporteur pour la démocratie locale.
4. Dans l'accomplissement de leur mission, les Rapporteurs ont été assistés par le Prof. Chris HIMSWORTH, consultant (RU), Vice-Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Almut SCHROEDER et Lilit NIKOGHOSYAN (Secrétariat du Congrès).
5. Au cours de ses visites, la délégation de suivi du Congrès a rencontré plusieurs représentants des autorités croates des niveaux local, régional et central (gouvernement et parlement), de l'appareil judiciaire (Cour constitutionnelle), des associations nationales de collectivités locales et régionales et des experts et des représentants d'organisations non gouvernementales et de la communauté internationale en Croatie (les programmes détaillés des deux missions sont repris en annexe).
6. Ce rapport a été préparé sur la base des informations obtenues au cours des deux visites sur place, en Croatie, ainsi que d'extraits des textes législatifs pertinents et d'autres informations et documents communiqués par les représentants des autorités croates, les organisations internationales et les experts.<sup>3</sup>
7. Les Rapporteurs souhaitent remercier toutes les personnes rencontrées à Zagreb et en d'autres endroits de la Croatie, ainsi que celles qui ont fourni des informations essentielles en vue de la préparation du présent rapport. Il s'agit notamment des représentants de la ville de Zagreb, du ministère des Finances, de la Cour constitutionnelle de Croatie, du Bureau central de l'Etat pour l'administration, des Associations de villes, de communes et de comtés, de membres du parlement croate et de la Commission de la décentralisation, de représentants du ministère de la Mer, du tourisme, des transports et du développement, de représentants de plusieurs collectivités locales et de la Maison de l'Europe de Vukovar. Nous tenons également à remercier le Professeur Ivan Koprivic et le Professeur Zvonimir Lauc (membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale), ainsi que M. Marko Kovacic, conseiller sur les politiques d'autonomie locale du projet CARDS de l'UE, pour leurs informations vitales et leurs observations sur les projets du présent rapport.

## Contexte

8. L'Etat croate moderne est né lors de sa déclaration formelle d'indépendance de l'Etat fédéral de Yougoslavie, le 25 juin 1991,<sup>4</sup> et même si plusieurs aspects juridiques, politiques et économiques de la Croatie actuelle restent marqués par l'héritage de l'ancienne Yougoslavie, voire par les périodes antérieures de l'histoire des Balkans, le présent rapport concentre son attention sur la période

---

<sup>1</sup> La République de Croatie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1996. Elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: "la Charte"), qui est entrée en vigueur pour la Croatie le 1<sup>er</sup> février 1998. Elle est représentée au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe où elle dispose de cinq sièges: trois à la Chambre des pouvoirs locaux et deux à la Chambre des Régions.

<sup>2</sup> La Résolution 67 (1998), la Recommandation 46 (1998) et l'Exposé des motifs CG (5)4 Partie II; rapports plus anciens du Congrès: rapports de suivi du 24 mai 1994 CPL/BUR (2)36 rev et du 16 avril 1996 CG/BUR (2)101 rev.

<sup>3</sup> Entre autres ouvrages en anglais sur l'autonomie locale et régionale en Croatie, nous avons été grandement aidés par I Koprivic, *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia* (Zagreb, 2003) et par les publications du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'OCDE et de quelques autres sources.

<sup>4</sup> Confirmée par le Parlement le 8 octobre.

postérieure à l'indépendance. La Constitution d'indépendance de 1990<sup>5</sup> a institué la République de Croatie comme un "Etat démocratique et social unitaire et indivisible". Au départ, le parlement croate (Sabor) était une institution bicamérale (comprenant une deuxième Chambre de représentants régionaux) mais la deuxième chambre a été supprimée par les amendements à la Constitution de 2001.<sup>6</sup> D'autre part, la Commission de l'autonomie locale et régionale du parlement joue un rôle potentiellement important pour les aspects juridiques et politiques de ce secteur.<sup>7</sup> Les dispositions de l'actuelle Constitution qui concernent l'autonomie locale et régionale ainsi que d'autres dispositions pertinentes (y compris celles qui concernent la Cour constitutionnelle) sont examinées plus avant.

9. Le gouvernement de la République croate est de type parlementaire. La deuxième section de la Partie 1 de la Constitution organise la présidence, et sa troisième section organise le gouvernement, dirigé par un Premier ministre responsable devant le Parlement. La structure du gouvernement a été modifiée à diverses reprises depuis l'indépendance, mais il comprend aujourd'hui 13 ministères soutenus par 9 organismes ministériels ou administratifs et 4 Bureaux de l'Etat central. Pour la présente analyse, il convient de signaler le Bureau central d'Etat pour l'administration publique, qui est dirigé par un Secrétaire d'Etat directement responsable devant le Premier ministre, dont le (très large) mandat comprend les compétences pour l'autonomie locale et régionale. Ces dernières englobent la charge de contrôle administratif des entités locales et régionales, mais aussi la responsabilité pour les politiques générales et les initiatives législatives dans ce domaine. Les compétences sectorielles du gouvernement central incombent aux ministères concernés mais l'administration du gouvernement central est, dans une large mesure, décentralisée et déléguée à des bureaux et des antennes réparties sur les 20 comtés (plus la ville de Zagreb) et sur près de 90 grandes villes.

10. Ce rapport a été préparé au cours des derniers mois du gouvernement actuel, dont le mandat se terminera lors des élections législatives qui se tiendront en novembre 2007. Ce gouvernement, une coalition dirigée par l'Union démocratique croate (HDZ), a pris ses fonctions en 2003, succédant à un gouvernement dirigé par le Parti social-démocrate. Une des initiatives du gouvernement de la HDZ a consisté, en 2004, à instituer une Commission de la décentralisation composée de hauts représentants du gouvernement central (11) et de représentants de l'autonomie locale et régionale (4). Cette Commission est un organisme technique et consultatif chargé de définir les grands principes et orientations de la décentralisation en Croatie, et sert d'institution de contact, notamment pour les projets CARDS (UE) qui se rapportent à l'autonomie locale et régionale (tels que sur la décentralisation fiscale et le renforcement des capacités). Nos interlocuteurs ont toutefois suggéré que cette Commission n'a pas encore répondu aux attentes en matière de contrôle stratégique du processus de décentralisation, et nous recommandons vivement qu'elle soit restimulée pour jouer son rôle d'institution dynamique jouant un rôle de premier plan. Une réorganisation de sa composition, de son mandat et des ressources mises à sa disposition serait souhaitable.

11. La situation économique générale de la Croatie peut être résumée par rapport à son PNB actuel (2005) de 31 000m euros (environ 7000 par habitant).<sup>8</sup> L'économie est en croissance<sup>9</sup> et la Croatie est à présent candidate à l'adhésion à l'Union européenne, ce qui constitue le facteur le plus important pour sa condition tant économique que politique. Ajoutons toutefois que la situation catastrophique que le pays a connue immédiatement après son indépendance se ressent encore aujourd'hui. Les guerres de 1992-95 (parfois qualifiées de "guerres de succession de la Yougoslavie" ou de "guerre d'indépendance de la Croatie") ont eu un impact profondément destructeur sur la vie et les biens des habitants, surtout dans les régions de la Slavonie et de Knin. Les conséquences pour la Croatie en général et pour l'autonomie locale et régionale en particulier ont entre autres été soulignées dans le rapport du Congrès et dans sa Recommandation de 1998 et, même si certains impacts très spécifiques sur l'administration des zones affectées ont depuis cessé (avec le retour officiel des territoires affectés à l'administration croate), les effets durables sont importants. Aux niveaux de la représentation tant nationale que locale et régionale, la mise en oeuvre des dispositions visant à protéger les minorités nationales est entravée par le souvenir récent des conditions de guerre et par les blessures laissées par les conflits; la destruction de biens tant résidentiels que commerciaux entrave la guérison des communautés; et le développement économique des zones affectées a été

<sup>5</sup> Les amendements relatifs à l'autonomie locale et régionale sont exposés plus avant.

<sup>6</sup> La suppression de la Chambre des représentants régionaux (de comté) s'inscrivait dans le cadre d'un vaste projet de rationalisation des institutions visant à renforcer les pouvoirs du Parlement et, en particulier, de l'autre Chambre.

<sup>7</sup> Un rôle qui a cependant été quelque peu restreint, dans la pratique, par le recours fréquent, dans le processus législatif, aux procédures sommaires (d'urgence)..

<sup>8</sup> Commission CE, Rapport d'étape 2006 sur la Croatie, COM (2006) 649.

<sup>9</sup> *Ibid.*

considérablement freiné. Tous ces facteurs, auxquels s'ajoutent les aspects négatifs de l'effondrement de l'ancien Etat yougoslave et d'autres problèmes qui ont laissé à la traîne certaines régions de montage ou insulaires dans le progrès général sur la voie du développement, engendrent des conditions très inégales auxquelles s'appliquent les règles générales et les institutions de l'autonomie locale et régionale. Ces institutions gouvernementales ne peuvent apporter qu'une réponse partielle aux questions plus vastes de la manière dont le développement régional peut être réalisé en Croatie.

12. Le chapitre suivant du présent rapport (Partie I) brosse un tableau général de l'organisation territoriale et administrative de la Croatie, et se réfère aux principales dispositions constitutionnelles et législatives. La Partie II analyse l'état de la démocratie locale et régionale, principalement du point de vue des normes de la Charte européenne de 1985. La Partie III décrit certaines réformes du système croate qui sont déjà prévues et programmées. Enfin, quelques conclusions sont ajoutées dans la Partie IV.

## **Partie I: L'organisation territoriale et administrative de la Croatie**

### **A. Observations générales**

13. Comme nous l'avons vu, la Constitution décrit la Croatie comme un "Etat démocratique et social unitaire et indivisible". Même si l'Etat est unitaire, la Constitution déclare (Art. 4) que le "gouvernement est organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs entre les branches législative, exécutive et judiciaire, mais limité par le droit à l'autonomie locale et régionale et par le fait qu'elle garantit (Art 132) aux citoyens "le droit à l'autonomie locale et régionale".<sup>10</sup> Ce droit doit être traduit dans les faits par les organes représentatifs locaux et régionaux élus dans le cadre d'élections libres, et la Constitution prévoit également que les citoyens peuvent "directement participer à l'administration des affaires locales par des réunions, des référendums et d'autres modes de décision directe, dans le respect des lois et des règlements".

14. Elle prévoit ensuite (Art 133) que les communes et les villes constituent les unités de base de l'autonomie locale, et que les comtés sont les entités d'autonomie régionale. De plus, les compétences de ces deux volets de l'autonomie locale sont spécifiées à la fois par des dispositions générales bienvenues et par des normes très détaillées (Art 134). Il en ressort que les entités de l'autonomie locale (communes et villes) doivent "gérer les affaires relevant des compétences locales et répondant directement aux besoins des citoyens, notamment celles qui se rapportent à l'organisation des localités et au logement, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, aux services publics, à la protection de l'enfance, à l'assistance sociale, aux services de santé primaires, à l'éducation et aux écoles élémentaires, à la culture, à l'éducation physique et aux sports, à la protection des consommateurs, à la protection et à l'amélioration de l'environnement, aux services de pompiers et à la protection civile". Ensuite, les entités d'autonomie régionale (comtés) doivent "traiter les affaires d'importance régionale, et notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, du développement économique, de la circulation et des infrastructures correspondantes, et du développement des réseaux d'établissements éducatifs, de santé, sociaux et culturels". Elle déclare également que (1) "les affaires relevant des compétences locales et régionales sont réglementées par la loi". Dans la répartition des compétences, la priorité doit être accordée aux organismes les plus proches du citoyen, et (2) "dans la détermination des compétences de l'autonomie locale et régionale, la portée et la nature des tâches, ainsi que les impératifs d'efficacité et d'économie sont pris en compte".

15. D'autres dispositions constitutionnelles protègent le droit des entités de l'autonomie locale et régionale de réglementer leur organisation interne de manière autonome, par leurs propres statuts (Art 135) et déclarent que, dans l'exercice de leurs fonctions, les entités sont autonomes et ne sont soumises au contrôle des organismes gouvernementaux que des points de vue de la constitutionnalité et de la légalité (Art 136). Sur le plan des finances, la Constitution garantit le droit des entités à organiser leurs propres recettes et à en disposer librement (Art 137). Les recettes doivent être adaptées, et l'Etat est tenu de soutenir les entités dont les finances sont les moins saines.

---

<sup>10</sup> Cet article a été ajouté par la révision constitutionnelle de 2001. Les conséquences de ce "droit" spécifique conféré aux citoyens au lieu de reconnaître simplement le "principe de l'autonomie locale" comme le demande la Charte, sont abordées plus avant en rapport avec la protection juridique de l'autonomie locale, au paragraphe 62 ci-dessous.

16. Comme le spécifie la Constitution, les "affaires" des entités locales et régionales doivent être "régies par la loi", et les mécanismes qui permettent actuellement d'y parvenir sont (1) la Loi de 2001 sur l'autonomie locale et territoriale (régionale) (telle qu'amendée, notamment, par la Loi de 2005 portant amendement à la Loi sur l'autonomie locale et territoriale (régionale)), complétée par d'autres textes tels que la Loi définissant les territoires (cf. ci-dessous, au paragraphe 18) et la Loi de 1993 sur le Financement des entités d'autonomie locale et régionale (considérablement modifiée depuis); (2) certains textes législatifs plus spécifiques tels que la Loi de 2001 sur la Ville de Zagreb; et (3) des lois sectorielles portant sur les différentes fonctions des entités locales et régionales.<sup>11</sup>

17. Nous ne pouvons pas étudier en détail tous ces aspects mais, pour résumer, ce cadre législatif définit le nombre, le nom et le territoire des deux classes de collectivités prévues par la Constitution (et prévoit des dispositions pour le cas particulier que constitue la Ville de Zagreb); régleme en outre les compétences des collectivités; et prend des dispositions financières pour les entités locales et régionales et des mesures relatives à leur contrôle.

18. La définition des entités et de leur territoire remonte à la Loi de 1992 sur les Territoires (comtés, villes et communes) de la Croatie 1992 (amendée), qui (conjointement avec la Loi de 2001) porte création des 429 communes et des 126 villes qui fonctionnent actuellement au niveau de l'autonomie locale. La différence entre ces deux catégories relève davantage de la terminologie que des réalités concrètes. Une ville est simplement une entité locale qui accueille le siège d'un comté et/ou une localité qui compte plus de 10 000 habitants voire, exceptionnellement, une localité qui a une importance particulière d'un point de vue historique ou autre. Récemment, la nouvelle catégorie des "grandes villes" a été créée afin de créer un cadre pour conférer davantage de compétences à ces entités. Cela étant, notons que la taille des autres villes et communes varie fortement. Il existe ainsi nombre de villes (57) de moins de 10 000 habitants, et 28 communes comptent moins de 1 000 habitants - la plus petite en compte moins de 200. 419 communes comptent moins de 10 000 habitants.

19. Au plan régional, le pays compte 20 comtés, auquel l'on pourrait ajouter la Ville de Zagreb dont le fonctionnement relève à la fois de la collectivité locale et du comté. Un large éventail de tâches administratives ont été déléguées à cette ville.

## **B. Fonctions**

20. Comme nous l'avons vu, un schéma de la délégation de compétences est défini pas la Constitution proprement dite, mais il est complété par la Loi de 2001 (telle qu'amendée par la Loi de 2005) et fait l'objet d'une réglementation supplémentaire par les lois sectorielles. Dans le cadre des compétences ainsi définies, toutes les collectivités locales (y compris les "grandes villes" et la Ville de Zagreb) assument des "tâches d'importance locale qui répondent directement aux besoins des populations locales et ne sont pas attribuées aux organes de l'Etat par la Constitution ou par les lois", principalement dans les domaines suivants:

- le développement de lotissements et de logements;
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme;
- les services publics;
- la protection de l'enfance;
- l'aide sociale;
- les soins de santé primaires;
- l'accueil de jour des enfants et l'enseignement primaire;
- la culture, la culture physique et le sport;
- la protection des consommateurs;
- la protection et le développement du milieu naturel;
- la prévention des incendies et la protection civile;
- les transports sur leurs territoires respectifs;
- les autres activités prévues par des lois spécifiques.

---

<sup>11</sup> L'étendue de la portée de ces lois sectorielles est bien illustrée par l'ouvrage de H. Masarić et V. Ljubanović, '*Self-Government Functions of Local Units (the Town of Opatija)*' (Fonctions d'autonomie locale des entités locales (la ville d'Opatija), dans I. Koprić, *Legislative Frameworks* (cadres législatifs), ci-dessus.

21. Notons également que les lois spéciales qui régissent les diverses activités du paragraphe 1 de cet article définissent celles que les villes et communes sont tenues d'organiser ou habilitées à mener.

22. Les "grandes villes" définies au paragraphe 16 (ainsi que toutes les villes qui accueillent le siège d'un comté, soit 32 au total) sont en outre responsables des activités dans les domaines suivants:

- le développement de lotissements et de logements;
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme;
- les services publics;
- la protection de l'enfance;
- l'aide sociale;
- les soins de santé primaires;
- l'éducation;
- la culture, la culture physique et le sport;
- la protection des consommateurs;
- la protection et le développement du milieu naturel;
- la prévention des incendies et la protection civile;
- les transports sur leurs territoires respectifs;
- l'entretien des routes publiques;
- la délivrance de permis de construire et de location, et d'autres documents se rapportant à la construction;
- la mise en oeuvre des documents d'urbanisme;
- les autres activités prévues par des lois spécifiques.

23. Une fois de plus, il est également précisé que les lois spéciales qui régissent les diverses activités du paragraphe 1 de cet article définissent celles que les grandes villes sont tenues d'organiser ou habilitées à mener.

24. Les comtés sont chargés d'assumer les activités d'importance régionale, et en particulier celles qui concernent:

- l'éducation;
- la santé;
- l'aménagement du territoire et l'urbanisme;
- le développement économique;
- la circulation et les infrastructures correspondantes;
- l'entretien des routes publiques;
- l'organisation et le développement des réseaux d'établissements éducatifs, de santé, sociaux et culturels;
- la délivrance de permis de construire et de location, et d'autres documents se rapportant à la construction;
- la mise en oeuvre des documents d'urbanisme se rapportant au territoire d'un comté s'il ne s'agit pas de celui d'une grande ville;
- les autres activités prévues par des lois spécifiques.

25. Ce qui précède est une fois de plus complété par une disposition appelant à définir ces activités par des "lois spéciales".

26. Enfin, cette section sur les compétences des différentes sortes d'entités précise également que les "grandes villes" *peuvent*, en plus des activités susmentionnées, accomplir des tâches relevant de la compétence des comtés.

27. Diverses observations et critiques sont formulées ci-dessous (paragraphe 41 et suivants) en rapport avec ces listes de fonctions, leurs relations réciproques et certaines lacunes et omissions apparentes.

### **C. Organisation Interne**

28. L'organisation interne des collectivités locales et régionales de Croatie repose actuellement sur une assemblée délibérante/organe représentatif élu au suffrage direct, sur la base d'un suffrage à la

proportionnelle, et d'un organe exécutif dirigé par un maire (ou un préfet au niveau des comtés<sup>12</sup>), qui est élu par l'organe représentatif.<sup>13</sup> La loi dispose que les membres d'un organe exécutif sont "en règle générale" élus parmi les membres de l'organe représentatif. Dans de nombreux cas, ces membres ne sont pas issus des organes représentatifs.

29. La Loi constitutionnelle de 2002 sur les droits des minorités nationales contient des dispositions spéciales sur la présence de représentants supplémentaires pour une minorité au sein des organes représentatifs d'une localité quand au moins 5% des habitants appartiennent à cette minorité nationale. Quand elle représente de 5 à 15% de la population, elle doit bénéficier d'au moins 1 représentant; au-delà, la représentation doit être proportionnelle. Une représentation des minorités nationales est également exigée au sein des organes exécutifs.<sup>14</sup>

30. Nous avons été heureux d'apprendre que, notamment grâce à l'influence des projets CARDS, des cours ont été organisés dans les universités et les organismes de formation des collectivités territoriales pour former les personnels au service de l'autonomie locale et régionale. Nous recommandons vivement le développement de ces dispositions.

#### **D. Finances**

31. Les collectivités territoriales de Croatie disposent de plusieurs sources de recettes. Ce sont entre autres une part de l'impôt sur le revenu (perçu par le gouvernement mais entièrement affecté, de diverses manières, aux collectivités locales et régionales); les taxes perçues localement; les subventions du gouvernement et, pour les villes et communes, des comtés; les droits administratifs et les recettes générées par les biens; l'argent obtenu par emprunt.

32. La totalité des recettes de l'impôt sur le revenu revient aux collectivités locales et régionales. 52% de l'impôt sur le revenu perçu dans un territoire sont directement attribués à la ville ou commune concernée, et 15% vont au comté. 12% supplémentaires sont également distribués aux comtés, aux "grandes villes" et aux communes pour financer certains services spécifiques "décentralisés" - la santé, l'éducation, l'aide sociale et la lutte contre les incendies. Enfin, les 21% restants alimentent une compensation pour les services décentralisés et sont distribués aux collectivités territoriales incapables d'assurer les services minimum prévus par la réglementation à partir de leur dotation initiale (12%). Le fonds d'égalisation est inscrit à cette fin au budget de l'Etat. Les collectivités territoriales perçoivent également des subventions à partir du budget de l'Etat suivant divers critères (tels que la capacité fiscale, la densité de population et les dépenses d'investissement) définis dans la Loi budgétaire du pays. Une partie de ces subventions va directement aux comtés, aux grandes villes et aux communes. 75% du montant accordé aux comtés sont destinés à être distribués aux communes et aux grandes villes de leur territoire, conformément à des critères définies par les assemblées de comté; la préférence est accordée aux régions insulaires et à celles affectées par les ravages de la guerre ou par un sous-développement économique grave.<sup>15</sup>

33. Le volume des impôts perçus varie fortement d'une localité à l'autre, mais les comtés disposent d'un large éventail de sources telles que les taxes sur les jeux, les bateaux, les véhicules à moteur et les successions ou les donations. Une des principales taxes locales dont bénéficient les villes et communes est la surtaxe sur l'impôt sur le revenu (assortie de différents plafonds fixés en fonction de la taille des collectivités) et, au moins au plan national, elles prélèvent des taxes sur les consommations (boissons) servies dans les cafés et restaurants, les taxes sur l'utilisation des espaces publics, etc.<sup>16</sup> Les recettes issues de droits administratifs (pour la délivrance de permis, etc.) varie fortement d'une région à l'autre du pays, tout comme la possibilité, pour les collectivités, de compléter leurs recettes par l'exploitation commerciale de leur propre patrimoine immobilier. Les collectivités locales et régionales peuvent, dans des limites financières générales et sous réserve de l'approbation du gouvernement, contracter des emprunts (bancaires) pour financer leurs projets d'investissements.

---

<sup>12</sup> Mais ces préfets ne sont plus considérés comme des agents plus régionaux du gouvernement central. De même, leur nomination ne dépend plus de l'aval du pouvoir central. C'est pourquoi le titre de "gouverneur" est parfois préconisé, mais celui de "préfet" a été maintenu dans le présent rapport.

<sup>13</sup> Un projet de loi propose actuellement de passer à un système d'élection des maires par suffrage direct. Ce point est abordé au paragraphe 66.

<sup>14</sup> Cf. également le paragraphe 66 pour la proposition de désigner des adjoints aux maires issus des minorités.

<sup>15</sup> Les communes et les villes ont également droit à une part de la taxe foncière.

<sup>16</sup> Certaines taxes sur les terres et locaux abandonnés ou inexploités ont récemment été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle.

## E. Contrôle

34. La Partie X de la Loi de 2001 (telle qu'amendée en 2005) prévoit un contrôle de l'autonomie locale et régionale par l'État. L'Art 78 rappelle la nécessité de respecter la Constitution et les lois, ainsi que de protéger les droits des citoyens. Le contrôle de la légalité des lois générales des organes représentatifs de toutes les collectivités est assuré par les bureaux de l'administration centrale installés dans les comtés (directement ou par contrôle de l'autorité au niveau du comté) par le Bureau central d'Etat pour l'administration publique. Le contrôle de la constitutionnalité et de la légalité d'une loi générale est également prévu (Art 82a).<sup>17</sup> Dans le cas de fonctions déléguées aux collectivités locales et régionales par l'administration nationale, le gouvernement exerce une surveillance plus directe sur la base des instructions effectivement données (Art 83). Sous le titre de "dissolution des organes représentatifs et protection du droit à l'autonomie locale et régionale", une disposition prévoit huit motifs différents pour lesquels le gouvernement peut dissoudre l'organe représentatif d'une collectivité territoriale, y compris l'adoption fréquente de textes violant la Constitution ou la loi (art 84), ainsi que la nomination d'un commissaire - dont la tâche est de "veiller à la réalisation des droits et des responsabilités des citoyens et des personnes morales dans l'entité d'autonomie locale ou régionale" (art 86).

---

<sup>17</sup> Voir également ci-dessous, au paragraphe 66.

## **Partie II: l'état de la démocratie locale et régionale du point de vue de la Charte européenne de l'autonomie locale**

### **A. Généralités**

35. A ce point de notre rapport, nous passons de la description de l'autonomie locale et régionale à une évaluation du droit et de la pratique à la lumière de notre évaluation des lois proprement dites (sans négliger les observations qui nous ont été faites lors de nos missions en Croatie) et de notre perception de la manière dont les choses fonctionnent effectivement sur le terrain. Le cas échéant, nous nous efforçons de prendre en compte l'impact (juridique et pratique) des changements récemment apportés à la loi. Les changements envisagés, même s'ils ont déjà atteint le stade parlementaire, sont traités dans la Partie III ci-dessous.

36. Dans cette partie du rapport, les normes de référence sont celles du texte de la Charte européenne de l'autonomie locale. La Charte concerne directement le niveau de l'autonomie locale et, toutes choses étant égales par ailleurs, nous pouvons également nous appuyer sur les normes qu'elle définit dans l'examen du niveau régional. A tous points de vue, ce sont les mêmes principes et les mêmes critères d'autonomie à assise démocratique qui s'appliquent aux deux niveaux. Toutefois, nous devons bien évidemment être sélectifs dans l'application de la Charte. Nous n'examinerons pas, ou sommairement, les dispositions de la Charte pour lesquelles il n'y a en Croatie que peu de problèmes de conformité, voire aucun, et approfondirons les domaines qui nous paraissent plus problématiques.

37. Avant de passer aux questions de fond, revenons brièvement à la question formelle de l'adhésion à la Charte. Comme nous l'avons vu précédemment, quand la Croatie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, avec entrée en vigueur le 19 septembre 1997, elle a profité de la facilité proposée à l'article 12, qui lui permettait de n'accepter qu'un minimum d'articles du dispositif, et a ainsi évité d'adhérer à plusieurs obligations importantes. Cette démarche lui a valu l'expression de critiques et de regrets dans la Recommandation 46 (1998) du Congrès, aux paragraphes 6.2-6.4. La Recommandation invitait la Croatie à étendre dans les meilleurs délais le domaine d'applicabilité de la Charte. Elle ne l'a néanmoins jamais fait.

38. A certains égards, cette extension pourrait être perçue comme une simple formalité. Malgré les restrictions actuelles des engagements explicites de la Croatie au titre de la Charte, *toutes* les dispositions de ce traité peuvent être considérées comme contraignantes en tant que principes généraux du droit européen. Quoi qu'il en soit, sa Constitution et ses lois permettent à la Croatie d'être formellement en conformité avec les dispositions omises, un fait que nous ont exposé les représentants du Bureau central d'Etat pour l'administration publique. Ils ont malgré entrepris tout de lancer, au sein du gouvernement, le processus qui devrait aboutir à une mise en conformité avec toutes les dispositions de la Charte.

39. Nous recommandons vivement que la Croatie le fasse et mette en oeuvre sans tarder la recommandation du Congrès de 1998.

### **B. Organisation territoriale**

40. Comme nous l'avons vu plus haut, l'organisation territoriale de l'autonomie locale et régionale repose sur une loi qui date de 1992. Les dispositions prises à l'époque ont par contre été modifiées à maintes reprises depuis, notamment pour la création de nouvelles communes. Nous avons l'impression que ce processus a été quelque peu chaotique, non systématique et sujet aux pressions politiques. Personne ne semble vraiment souhaiter une réorganisation territoriale généralisée en Croatie, mais il convient d'éviter la tendance consistant à simplement empiler les changements. Il serait préférable d'entreprendre un réexamen général et plus systématique des frontières, et nous recommandons le recours à cette méthode comme une des solutions possibles au problème des minuscules communes inefficaces qui sont mentionnés sous divers points du présent rapport. Si une vaste réforme *était* envisagée, nous souhaitons recommander que la place de la Ville de Zagreb fasse l'objet d'un traitement spécifique. Sa population en pleine expansion est sous-représentée par une seule collectivité. Il y aurait de bonnes raisons de créer un deuxième niveau (inférieur) de collectivités locales au sein de la capitale, et nous recommandons dès lors d'étudier cette possibilité. Cela garantirait en outre l'existence dans la capitale de niveaux distincts pour l'autonomie locale et pour la régionale.

## C. Les compétences des collectivités locales et régionales

41. Le préambule de la Charte déclare clairement que les principes de l'autonomie locale (et, dans le cas qui nous occupe, régionale) impliquent la création d'institutions autonomes démocratiquement constituées, mais aussi investies de responsabilités effectives. Ainsi, en vertu de l'article 3 de la Charte, les collectivités doivent avoir le droit et la capacité effective "de régler et de gérer (...) *une part importante* des affaires publiques" et, d'après l'Art 4, "les compétences confiées aux collectivités locales doivent normalement être pleines et entières". Pour réussir la délégation de compétences aux collectivités, il faut au préalable que cela se fasse clairement et sans ambiguïté, ce qui nous renvoie au rapport du Congrès et à la Recommandation de 1998, qui émettaient un avis défavorable sur la situation que les rapporteurs avaient constatée à l'époque.

42. Les conditions ont évidemment évolué depuis, et la Loi de 2001 (telle qu'amendée par la suite) a remplacé les lois antérieures. Nous sommes toutefois préoccupés par divers problèmes qui subsistent.

43. A première vue, la Constitution et la Loi de 2001 telle qu'amendée paraissent organiser un solide cadre de compétences, mais nous pensons que les problèmes qui se posent sont de trois ordres: (I) une application incomplète; (II) l'imprécision dans la délégation de compétences, et (III) la délégation de compétences sans prendre suffisamment en compte les variations dans la taille des collectivités d'une même catégorie, en particulier quand il s'agit de collectivités locales de très petite taille. Reprenons-les dans l'ordre:

### I. Application incomplète

44. Un aspect spécifique du problème de l'application incomplète se pose en rapport avec le nouvel éventail de compétences censées avoir été conférées aux grandes villes par la Loi de 2005. Cette dernière énonce de nouveaux pouvoirs (voir § 22 ci-dessus), mais cette loi laisse entendre que ce qu'elle appelle des lois spéciales ou des décrets d'application (qui pourraient aussi simplement être des amendements apportés aux actuelles lois sectorielles par de nouveaux textes de loi) sont au préalable nécessaires. Les amendements apportés par la Loi de 2005 (ou du moins leur traduction anglaise) ne sont pas clairs. Apparemment, les "lois spéciales" pourraient servir à élargir les nouvelles listes de compétences à des activités supplémentaires. Toutefois, le texte semble indiquer que de telles "lois spéciales" sont nécessaires pour définir les compétences que les communes, villes, grandes villes et comtés *doivent* ou *peuvent* exercer. Nous estimons que des amendements devront être apportés à quelques 35 lois sectorielles pour mener à bien la nécessaire bonne définition des compétences, mais peu de dispositions ont été prises depuis 2005 pour assurer la mise en oeuvre des réformes. A titre d'exception, citons la récente (13 juillet 2007) adoption de la Loi de 2007 sur l'aménagement du territoire et la construction. Elle décentralise (avec entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008) la question des permis de construire.

45. Nous recommandons vivement que le gouvernement prenne immédiatement des mesures pour définir clairement les compétences des collectivités de tous les niveaux, que ce soit par de nouvelles lois ou autrement, afin de parachever les processus d'application de la loi-cadre.

### II. Imprécision et incertitudes

46. D'autres problèmes se posent en rapport avec les listes de compétences:

(a) La constitutionnalité de certaines nouvelles délégations de pouvoirs paraît compromise par les processus législatifs qui servent à les définir. Ce vice de forme est dû au recours, dans tous les cas, à des formules autres que la procédure prescrite des "lois organiques" (mais peut-être sans la précision nécessaire) par l'Art 82(2) de la Constitution. Etant donné l'importance de ce point, nous recommandons également que le gouvernement soit prié d'étudier la question et de faire rapport.

(b) Les listes de compétences contiennent apparemment de nombreux points qui se chevauchent. Ainsi, "l'éducation" figure comme une compétence à la fois des grandes villes et des comtés. Alors que "l'éducation" pourrait inclure "l'enseignement primaire", celui-ci est confié aux communes et aux villes. Pour certaines fonctions (mais pas pour l'éducation), des dispositions spécifiques excluent tout double emploi. Les listes de compétences des comtés déclarent ainsi que les permis de construire et certaines autres fonctions leur incombent, *hormis* sur le territoire des grandes villes. D'autres compétences des

comtés *ne sont pas* circonscrites de cette manière. L'on trouve de nombreux exemples de telles compétences qui empiètent apparemment sur celles d'autres niveaux. Dans la loi, rien ne semble garantir qu'une certaine gamme de fonctions qui représentent une part importante des affaires publiques soit assumée au niveau local, même s'il est vrai, et tout à fait acceptable, que si des lois sectorielles définissent clairement les choses, diverses compétences d'un même domaine peuvent être partagées par des collectivités de niveaux différents. Ainsi, l'aménagement du territoire et l'urbanisme peuvent bien évidemment être partagés par plusieurs niveaux de gouvernement, chacun étant responsable du processus à son propre niveau.

47. Nous sommes préoccupés par trois problèmes principaux concernant ces compétences qui se chevauchent:

(a) S'agissant de la question de "l'application incomplète", au § 44 ci-dessus, nous recommandons d'éliminer, par de nouvelles lois sectorielles ou par d'autres moyens, les apparents doubles emplois ou partages de compétences, et de veiller à ce 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. Comme le proposait le document d'orientation politique du programme CARDS sur le secteur de l'éducation<sup>18</sup>, il convient d'éviter les doubles compétences.

(b) L'on nous a toutefois suggéré que, dans certains cas, l'exercice de compétences d'un même domaine par l'Etat, les comtés et les communes (exemple: aménagement urbain) peut donner lieu à des situations où l'Etat ou les comtés (en leur qualité de collectivités régionales) peuvent dicter des décisions aux communes (en leur qualité de collectivités locales). En principe, le maintien de formes non indispensables de contrôle exercé par des autorités de niveau supérieur est anti-démocratique, constitue un déni d'autonomie et s'avère en outre paralysant et inefficace quand l'exigence d'une autorisation d'une instance supérieure risque de provoquer de graves retards. L'on nous a également cité des exemples de manque de coordination des compétences déléguées dans divers domaines, comme lorsque l'obligation pour les communes de gérer la circulation n'est pas accompagnée de l'attribution des forces de police nécessaires pour faire respecter les lois. Certes, la Constitution et les lois spécifiques (comme la Loi de 1994 sur l'aménagement du territoire, telle qu'amendée par la nouvelle Loi de 2007 sur l'aménagement du territoire et la construction) s'efforcent, en principe, de définir des pouvoirs séparés pour chacun des niveaux du gouvernement.<sup>19</sup> Nous devons cependant recommander, d'une manière générale, que la clarification de la répartition des compétences susmentionnées doit laisser aux communes la possibilité d'exercer leurs compétences de manière autonome.

(c) L'on nous a aussi directement cité le cas de comtés "aidant" des communes dans leurs domaines de compétences quand ces dernières disposent de ressources nettement insuffisantes pour assurer elles-mêmes les tâches correspondantes. Le préfet peut accorder des subventions discrétionnaires pour assister les communes en difficulté. Cela *pourrait* être interprété comme une forme de bienveillante de coordination de la prestation de services au sein des comtés, mais pourrait aussi être le signe du fait que certaines petites communes sont, malgré les pouvoirs dont elles disposent en théorie, incapables d'exercer l'autonomie locale sur leur territoire. Quand une commune compte à peine quelques centaines d'habitants, l'exercice réel de pouvoirs autonomes est impossible. Nous recommandons de prendre des mesures pour pallier ces faiblesses (voir également les paragraphes 48 et 55 ci-dessous).

### *III. Les différences de taille des communes et en particulier la question des petites communes.*

48. Nous sommes d'une part préoccupés par le fait que, dans la pratique, certaines communes n'exercent pas pleinement et de manière exclusive de nombreuses compétences qui leur sont pourtant officiellement attribuées, mais tout aussi inquiets du fait que si elles étaient appelées à les exercer, certaines auraient un coût exorbitant pour les plus petites communes. La plus petite du pays compterait à peine 137 habitants. Il est pratiquement incroyable qu'une véritable autonomie locale soit exercée sur le territoire des plus petites collectivités - une critique adressée au système croate de l'autonomie locale depuis la forte augmentation du nombre de communes et de villes au début des années 1990. Il serait

---

<sup>18</sup> Décembre 2006, paragraphe 4.

<sup>19</sup> En matière d'aménagement du territoire, certains contrôles des autorités centrales et régionales ont néanmoins été maintenus pour l'adoption des plans d'aménagement et en rapport avec les parcs nationaux et naturels.

possible de résoudre partiellement le problème grâce à une coopération formelle entre les collectivités, un aspect qui sera examiné ci-après (paragraphe 55) et fera l'objet d'une recommandation.

49. A ce stade, nous tenons également à insister sur la recommandation formulée au paragraphe 48 ci-dessus.

#### **D. Droit à la consultation**

50. La Charte de l'Autonomie locale dispose (Art 4.6) que "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". De même, en matière de financement, "les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées" (Art 9(6)). Pour appliquer ces principes à la Croatie, nous pensons que les dispositions actuelles de la loi pourraient être renforcées. Nous avons entendu divers avis sur le degré de consultation pratiqué par le gouvernement central (principalement, mais pas exclusivement, par le Bureau central d'Etat pour l'administration publique). Il se peut que la plupart du temps et pour la plupart des questions et des collectivités locales et régionales le niveau de la consultation soit suffisant dans la pratique, mais nous avons également entendu des plaintes faisant état d'un manque de consultation, tant systématique que par rapport à des questions spécifiques. Un exemple de cette dernière catégorie serait le défaut de consultation en vue de la création des trois "régions statistiques" (aux fins de l'UE). Le fait d'inscrire officiellement les bonnes pratiques dans la loi - comme le préconisait récemment la Recommandation 171 (2005) du Congrès sur la consultation des collectivités locales - présente de nombreux avantages. Elle recommandait clairement que le droit à la consultation des collectivités locales soit inscrit dans la loi. Nous recommandons vivement qu'une obligation générale de consultation soit inscrite dans la législation croate. L'on ne saurait se fier au caractère imprévisible des contacts informels.

#### **E. Dispositions financières**

51. L'Art. 9 sur les ressources financières des collectivités locales énonce quelques-unes des dispositions les plus complètes et les plus détaillées de la Charte européenne. Les ressources doivent être adaptées et à la mesure des responsabilités déléguées; les collectivités locales doivent pouvoir en disposer librement; une partie doit provenir de sources locales avec un contrôle local; les subventions accordées par le pouvoir central doivent être générales et non réservées à des projets spécifiques; il convient de prévoir une certaine répartition par péréquation, et les collectivités locales devraient être dûment consultées sur la redistribution des ressources. La Recommandation du Congrès n°46, de 1998, s'inquiétait des moyens insuffisants mis à la disposition des collectivités locales et régionales à l'époque et priait instamment d'améliorer la situation. Nous avons constaté que de nombreuses choses ont changé depuis. Par contre, et comme le révèle notamment l'actuel programme CARDS pour la décentralisation fiscale, des préoccupations subsistent au niveau des dispositions prises pour le financement de l'autonomie locale et régionale, et des réformes complémentaires s'imposent.

52. Globalement, nous avons cinq préoccupations principales relatives au financement des collectivités locales et régionales en Croatie:

a. Le total des recettes disponibles est insuffisant pour répondre aux besoins des collectivités. Tous nos interlocuteurs s'en sont systématiquement plaints, ce qui est confirmé par le fait que les collectivités locales et régionales ne reçoivent qu'environ 6% du budget, dont la moitié va à la Ville de Zagreb.<sup>20</sup> Nous recommandons une augmentation du niveau moyen de financement des collectivités locales et régionales.

b. Tant les collectivités locales (villes et communes) que les collectivités régionales disposent de moyens financiers dont elles sont autorisées à fixer elles-mêmes le niveau, mais qui sont modestes et, dans certains cas, négligeables. Elles n'ont virtuellement aucune marge de manoeuvre. D'un point de vue technique elles disposeraient, comme nous l'avons indiqué plus haut, de quelques "recettes fiscales propres" telles que la surtaxe sur l'impôt sur le revenu, qui est très largement utilisée, mais

---

<sup>20</sup> Le chiffre de 6% est contesté dans certains milieux (certaines sources suggèrent 10%), mais nous considérons que quel que soit le pourcentage exact, les moyens financiers attribués sont insuffisants.

improductive pour de nombreuses collectivités et impopulaire dans toutes, mais elles sont très maigres. Nous recommandons une augmentation considérable des "recettes propres" disponibles.

c. Une trop grande part des fonds accordés aux comtés et aux "grandes villes" pour la prestation des principaux services décentralisés que sont l'éducation, l'aide sociale, les soins de santé et les pompiers est entièrement réservée à des missions dictées par le gouvernement central. C'est une sorte de "bride dorée", les fonds accordés étant assortis d'une forte orientation politique. Comme le disent les "Documents d'orientation politique" préparés pour el programme CARDS de l'UE pour le renforcement des capacités en Croatie<sup>21</sup>, les systèmes actuels de décentralisation sont en contradiction avec l'objet même de la décentralisation. Les fonctions "décentralisées" sont, pour reprendre leurs termes, "en fait des fonctions *déléguées* par l'Etat". Elles ne sont assorties d'aucun pouvoir discrétionnaire raisonnable pour les collectivités chargées d'assurer le service correspondant. Nous partageons cette évaluation, estimons que le pays n'a pas mis en place de véritable décentralisation, et recommandons vivement que la situation soit réexaminée et que des mesures soient prises pour garantir l'adoption de réelles mesures de décentralisation.

d. Quatrièmement, le système de financement de la Croatie contribue très peu à alléger les difficultés des plus petites communes. Officiellement, comme nous l'avons déjà indiqué, elles disposent des mêmes compétences que les autres villes et communes (à l'exception des "grandes villes"), mais dans la pratique, un cercle vicieux de réduction de leurs compétences réelles et de moyens financiers limités entretient leur grande faiblesse. Les recettes de base dérivées de l'impôt sur le revenu sont très maigres; elles obtiennent des revenus négligeables d'autres droits et taxes; et les lacunes du système de péréquation financière les prive de ressources stables et fiables. Nous recommandons que, parallèlement à nos autres propositions visant à améliorer la condition des petites communes, leur financement soit amélioré. Pour revenir à l'idée développée plus haut, ces communes constituent la *seule* manifestation de l'autonomie locale sur leur territoire (par opposition à l'autonomie régionale/comtés) et, pour que la situation soit pleinement conforme à la Charte de l'autonomie locale, leur condition doit *impérativement* être améliorée.

e. Inévitablement, le gouvernement croate a connu de fréquents changements au fil de la mise en oeuvre des mesures de réforme. Deux plaintes qui nous ont été exposées semblent préoccupantes. Premièrement, les huit réformes successives intervenues depuis 1993 dans les dispositions régissant le financement des collectivités locales et régionales ont causé une grande instabilité du système. Deuxièmement, la réforme entreprise dans le système des subventions d'Etat *pendant l'exercice financier* a provoqué des perturbations en raison de la réduction brutale du volume des financements. C'est pourquoi nous recommandons que, dans l'intérêt de la stabilité et de la prévisibilité de leur budget, tout changement à venir n'intervienne qu'après la consultation la plus large possible avec les collectivités locales et régionales, et en tenant compte de leurs intérêts.

## **F. Coopération entre les collectivités locales et régionales**

53. La Charte européenne de l'autonomie locale dispose que les collectivités locales (un terme qui peut sans aucun doute être étendu, en principe, aux collectivités régionales de Croatie (comtés)) "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". (Art 10(1)). L'importance de cette disposition - longuement examinée dans la récente Recommandation 221 (2007) du Congrès - est double. D'autre part, elle exprime pour les collectivités locales et régionales une liberté qui constitue simplement un élément de leur autonomie générale. De plus, cette disposition fournit une réponse importante à un problème qui se pose dans plusieurs pays d'Europe, c'est-à-dire l'existence de quelques collectivités locales (surtout du niveau le plus bas et souvent dans les zones rurales) qui sont, en fait, trop petites pour gérer tout l'éventail des compétences qui leur sont confiées. C'est ce qui arrive notamment quand des fonctions sont attribuées à toutes les collectivités d'une catégorie sans distinguer entre celles qui sont très peuplées et riches, et celles qui sont, par contre, petites et dépourvues de moyens. Comme l'explique le paragraphe 48 ci-dessus, nous pensons que c'est la situation qui se produit en Croatie. Malgré la distinction établie pour les "grandes villes" qui forment désormais un groupe à part, des différences de taille considérables subsistent entre les autres collectivités locales. Nous estimons que pour les plus petites communes, la solution doit résider, en

---

<sup>21</sup> Secteur de la santé, octobre 2006 paragraphe 3; Secteur de l'aide sociale, novembre 2006 paragraphe 3; Secteur de l'éducation, décembre 2006 paragraphe 3.

l'absence d'un enthousiasme généralisé en faveur d'une fusion volontaire des collectivités locales, dans un développement conséquent de la coopération intercommunale pour la prestation des principaux services. Cette solution est certainement de loin préférable à la simple "aide" que fournissent les comtés à leurs plus petites communes.

54. La Loi de 2001 contient certes une ébauche d'autorisation (voire même de devoir) de coopération pour tous les types de collectivités. L'Art 12 dispose (en plus de la possibilité de créer des associations - voir ci-dessous) que "dans la poursuite d'objectifs communs, les communes, les villes et les comtés coopèrent dans l'intérêt du développement économique et social de leurs communautés". Cette disposition présente néanmoins deux lacunes majeures. Tout d'abord, elle est sans doute exprimée en termes trop limités du point de vue de sa portée sectorielle. La possibilité d'une coopération devrait, potentiellement, être envisageable pour virtuellement tous les services et non être limitée au "développement économique et social". Ensuite, la formulation devrait être nettement plus proactive. Le texte devrait vivement recommander le recours à la coopération, quand elle est nécessaire ou indiquée, et devrait en vanter les avantages tout en prévoyant des mécanismes spécifiques, qu'il s'agisse d'accords, de commissions mixtes ou de toute autre option susceptible de permettre à la coopération de voir le jour sur le terrain. Dans sa récente Recommandation 221 (2007) sur le Cadre institutionnel de la coopération intercommunale et dans l'exposé des motifs (CPL/INST (13) 1 REV) qui l'accompagne, le Congrès souligne l'importance de la coopération intercommunale comme moyen de réaliser des économies et d'améliorer l'efficacité dans le traitement des affaires locales. Il souligne en outre les avantages de la coopération intercommunale par comparaison avec les fusions de communes et la privatisation des services publics. Il recommande aux Etats membres et aux collectivités locales d'améliorer - 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 intercommunale.

55. S'agissant de la Croatie, nous recommandons vivement que, dans un premier temps, le gouvernement vote de nouvelles lois améliorant les dispositions déjà prises pour la coopération intercommunale.

## **G. Associations de collectivités locales et régionales**

56. La Charte européenne de l'autonomie locale prévoit le droit des collectivités locales d'adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs, ainsi que celui d'adhérer à des associations internationales et de coopérer avec les collectivités d'autres Etats. Il ne semble pas exister de problème général en Croatie, ni en matière de droit de créer des associations de collectivités locales ou régionales, ni dans la pratique, que ce soit pour les associations nationales ou les relations internationales – même si nous sommes également conscients de la nécessité généralisée de renforcer les compétences administratives et professionnelles des associations. En Croatie, il existe une Association des villes, une Association des communes (ainsi que l'Union de ces deux associations) et une Association des comtés (créée en 2003). Même si l'on nous a indiqué que le degré de consultation des associations par le gouvernement est variable et que la contribution des associations l'est donc aussi, nous avons l'impression que les associations bénéficient d'un soutien important de la part des diverses collectivités et qu'elles réussissent à jouer un puissant rôle de représentation. Nous recommandons (a) que tous les services du gouvernement croate entretiennent des contacts permanents avec les associations et les impliquent, à titre consultatif, chaque fois que la possibilité se présente (cf. également le paragraphe 50 ci-dessus); et (b) que les associations s'efforcent, tant séparément que conjointement, de renforcer leur implication dans la représentation sur toutes les questions relatives à l'autonomie locale et régionale.

57. Nous aimerions également évoquer la question de l'Art 12 (3) de la Loi de 2001, qui dispose que des associations nationales peuvent être créées à la condition que la décision correspondante soit prise par plus de la moitié des communes, des villes ou des comtés. Une dispositions antérieure, également assortie d'une telle règle des 50%, a été critiquée par la Recommandation 46 (1998) du Congrès au motif qu'elle ne paraissait pas compatible avec l'Art 11 (liberté de réunion) de la Convention européenne des droits de l'homme. Nous sommes contraints de réitérer ces doutes et ces critiques, et recommandons que la règle des 50% soit supprimée.

58. Sur le plan des relations internationales, nous connaissons les multiples consortiums (tels que ceux des régions du "Danube" et de "l'Adriatique") au sein desquels les autorités croates entretiennent des relations florissantes.

59. 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. En vertu de cette Convention, la Croatie est tenue de trouver des solutions pour éliminer les obstacles à la coopération transfrontalière et pour accorder aux collectivités qui participent à une telle coopération internationale les facilités dont elles jouiraient au plan purement national. Ce traité vise à promouvoir et à faciliter les accords transfrontaliers qui peuvent porter sur des questions comme le développement régional, la protection de l'environnement, l'amélioration des services publics, etc., y compris la création d'associations ou consortiums transfrontaliers de collectivités locales. Nous avons toutefois constaté que la Croatie n'a ni signé, ni ratifié, les deux protocoles à la Convention, et nous recommandons qu'elle le fasse.

## **H. Protection juridique**

60. L'Article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale vise à garantir aux collectivités locales 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".

61. Ce droit constitutionnel est confirmé par l'Art 128 de la Constitution, qui charge la Cour constitutionnelle de la République de traiter les requêtes relatives à la constitutionnalité des lois et celles contestant les décrets ou décisions des administrations publiques (y compris de l'autonomie locale et régionale) au motif d'une violation présumée du droit constitutionnel à l'autonomie locale et régionale. Ces dispositions constitutionnelles sont complétées par d'autres, énoncées par la Loi constitutionnelle de 1999 sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie (telle qu'amendée). L'Art 62 de cette loi dispose que chacun est habilité (un processus de contrôle "concret") à contester la constitutionnalité d'une décision d'un organisme de l'Etat, d'un organisme de l'autonomie locale ou régionale ou de toute autre autorité publique, en invoquant une violation de ses droits de l'homme garantis par la Constitution ou son droit à l'autonomie locale et régionale. Ces requêtes n'entraînent pas de frais pour les requérants, mais ces derniers sont tenus d'épuiser les autres voies de recours légales. Si la requête est déclarée recevable, la Cour constitutionnelle a le pouvoir d'annuler la loi contestée.

62. Parallèlement à cette disposition qui protège le droit individuel à l'autonomie locale, l'Art 36 de la Loi de 1999 autorise (cette fois, dans un processus de "contrôle abstrait") l'organe représentatif d'une entité d'autonomie locale ou régionale à saisir à la Cour constitutionnelle pour qu'elle examine la constitutionnalité d'une "loi régissant l'organisation, les compétences ou le financement d'entités de l'autonomie locale et régionale". La Cour doit rendre une décision sur ces requêtes, selon sa procédure d'urgence, dans un délai de 30 jours.

63. Outre les affaires qu'elle traite en vertu des articles 36 et 63 (Art 62?), la Cour constitutionnelle examine également les autres requêtes déposées en vertu de l'Art 128 de la Constitution et de la Partie IX de la Loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle. Ces dispositions chargent la Cour d'examiner les questions de constitutionnalité et de légalité des élections, y compris celles des organes de l'autonomie locale et régionale. Elle doit notamment entendre les appels dans les litiges électoraux déjà jugés par la commission électorale compétente.

64. Considérant la pratique de la Cour constitutionnelle en matière de défense des droits garantis par la Constitution, et la confirmation qui nous a été donnée que les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale sont, puisqu'il s'agit d'un traité international, applicables par les tribunaux de Croatie, nous n'avons aucune inquiétude générale quant au degré de protection juridique garantie aux collectivités locales et régionales. Il nous a également été indiqué que les problèmes de fonctionnement de la Cour administrative de la Croatie, qui affectent lourdement la marche de l'autonomie locale et régionale (notamment pour la protection de l'autonomie des collectivités) sont en passe d'être traités. Nous aimerions que le Congrès soit informé de l'évolution des choses dans ce domaine.

### **Partie III: Réformes proposées**

65. Comme nous l'avons indiqué précédemment dans ce rapport, de nouvelles lois devraient être votées dans les prochains mois et années pour réaliser la mise en oeuvre complète des réformes engagées. Une de ces nouvelles lois (qui devrait entrer en vigueur en janvier 2008) devrait déléguer aux comtés et aux grandes villes le pouvoir de l'Etat de délivrer des permis de construction. Nous avons formulé nos propres suggestions relatives à des réformes complémentaires.

66. A part cela, le principal projet en cours est l'instauration du suffrage direct des maires, des préfets et de leurs adjoints (y compris la possibilité pour les minorités d'être représentées par des députés élus séparément). Il s'agit d'un engagement du gouvernement croate qui doit entrer en vigueur avant les prochaines élections locales et régionales. Deux lois sont déjà examinées par le Parlement, l'une pour mettre en place le système régissant les élections, et l'autre pour modifier la Loi de 2001 afin de redéfinir le pouvoir exécutif des communes, des villes et des comtés ainsi que la relation entre les maires/préfets et les conseils. Même si nous n'avons pas personnellement eu l'occasion d'examiner les projets de lois il nous semble que, dans la mesure des besoins et conformément aux suggestions des consultants du Conseil de l'Europe, ces textes seront conformes aux exigences de la Charte des points de vue de la responsabilité des organes exécutifs devant les conseils élus et des conséquences pour le mandat (et pour la perte de mandat) tant des maires/préfets que des conseils. Il semblerait également que, même si tant les avantages que les inconvénients du passage aux élections directes sont bien connus, ce changement proposé soit populaire en Croatie. Nous n'avons personnellement rencontré personne, à tous les niveaux de gouvernement, qui soit opposé à la réforme, tandis que les milieux académiques paraissent plus sceptiques.

#### Partie IV: Conclusions et recommandations

67. Notre évaluation globale de l'état de l'autonomie locale et régionale en Croatie est qu'il y a un engagement visible, à tous les niveaux, en faveur du principe de la décentralisation et de la mise en place d'une véritable autonomie de fonctionnement aux deux niveaux. Des progrès considérables ont été accomplis par la réformes législatives intervenues depuis 2001. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans plusieurs sections du présent rapport, de grandes améliorations peuvent encore être apportées en menant une réflexion stratégique sur la direction future que doit prendre la décentralisation, en adoptant de nouvelles lois et en assurant leur mise en oeuvre dans les faits. Divers problèmes subsistent du point de vue de la Charte, et notamment la nécessité de conférer des compétences autonomes à tous les niveaux (régionaux et locaux) et de garantir que les moyens financiers appropriés soient disponibles. Nous sommes également préoccupés par le fait qu'en Croatie, la décentralisation ait jusqu'à présent été un processus mené depuis le sommet et géré par le pouvoir central, sans veiller à la consultation nécessaire des intérêts locaux et régionaux. L'on continue d'avoir l'impression que les anciens réflexes du contrôle central persistent, et qu'il conviendrait de renouveler l'engagement non seulement en faveur de la "lettre" des dispositions de la Charte, mais également de "l'esprit" de la décentralisation et de la subsidiarité qu'elle suppose. Il conviendrait également de renouveler l'engagement en faveur de l'ouverture dans le processus général de la décentralisation.

68. Rappelons également, pour terminer, que par les systèmes mis en place pour les collectivités locales (y compris les grandes villes) comme pour les comtés, la République de Croatie s'efforce de se conformer aux normes définies *tant* pour l'autonomie locale que pour l'autonomie régionale. Il est indispensable que, surtout dans les zones rurales du pays, la Charte européenne de l'autonomie locale soit pleinement respectée dans les dispositions relatives aux pouvoirs et à l'autonomie des communes. Les pouvoirs exercés au niveau des comtés peuvent certes assurer l'autonomie *régionale*, mais ne peuvent se substituer au plein exercice du pouvoir local.

## ANNEXE 1

### Programme de la 1<sup>e</sup> mission de suivi du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Croatie ZAGREB ET VUKOVAR 18 – 20 avril 2007

Composition de la délégation:

M. Karsten Behr (Allemagne, PPE/DC, Chambre des régions)

M. Cees Bijl (Pays-Bas, SOC, Chambre des pouvoirs locaux)

Prof. Chris Himsworth (Royaume-Uni, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale)

Mme Almut Schröder (Secrétariat du Congrès)

Mme Lilit Nikoghosyan (Secrétariat du Congrès)

#### **18 avril 2007**

- 9:00 – 10:00 Réunion à l'Union de l'Association des Villes et de l'Association des Communes de la République de Croatie  
En présence de:  
Mme Irena Bakal, Directeur exécutif
- 11:00 -11:45 Réunion avec des représentants de la Ville de Zagreb  
En présence de:  
Mme Tatjana Holjevac, Présidente de l'Assemblée de la ville  
M. Neven Mimica, Membre de l'Assemblée de la ville  
Mme Wendy Zečić, Directrice du Bureau
- 12:00- 12:30 Réunion avec M. Adrian Majher, Chef du Service de coopération internationale Bureau du Maire, Ville de Zagreb
- 12:30 – 14:00 Déjeuner (organisé par le Bureau central de l'Etat pour l'administration)
- 14:00 – 14:30 Réunion au ministère de la Mer, du tourisme, des transports et du développement  
En présence de:  
M. Božidar Kalmeta, Ministre (traduction assurée)
- 15:00 – 17:00 Réunion au Bureau central de l'Etat pour l'administration  
En présence de:  
M. Antun Palarić, Secrétaire d'Etat  
M. Pavao Matičić, Secrétaire d'Etat adjoint  
Mme Miroslava-Nina Mišković, Directrice du service  
M. Niko Rajić, Assistant du Ministre, ministère des Finances  
Mme Dubravka Šuica, Présidente de la délégation croate au Congrès du Conseil de l'Europe et Maire de Dubrovnik  
M. Ante Sanader, Préfet, Split – Comté dalmate  
Mme Nedjeljka Škarić, Maire de Šibenik  
M. Branko Bošnjak, Directeur en exercice de l'Académie de la démocratie locale  
M. Marko Kovačić, expert local à long terme

#### **19 avril 2007**

- 9:30 – 10:15 Réunion à la Cour constitutionnelle de la République de Croatie  
En présence de:  
Prof. Dr Jasna Omejec, Vice-Président de la Cour constitutionnelle de Croatie  
Prof. Dr Smiljko Sokol, Juge, Cour constitutionnelle  
M. Teodor Antić, Greffier de la Cour constitutionnelle  
Mme Ksenija Podgornik, Directrice du Bureau
- 10:30 –13:30 Réunion avec des parlementaires au Parlement croate

En présence de: Mme Duđa Adlešić, Vice-Présidente de la Commission parlementaire pour l'autonomie locale et régionale et du Maire de Bjelovar, M. Zvonimir Mršić, Président de la Commission parlementaire pour l'autonomie locale et régionale, M. Kruno Peronja, Vice-Président de la Commission parlementaire pour l'autonomie locale et régionale;  
Parlementaires: MM. Vladimir Štengl, Damir Kajin, Tonino Picula, Vojislav Stanimirović et Damir Kajin.

13:30 – 14:00 Déjeuner (restaurant du parlement croate)

14:30 – 16:15 Réunion avec le Professeur Ivan Kopriv, Faculté de droit de l'Université de Zagreb

## **20 avril 2007**

Visite de la ville de Vukovar

9:30 -10:45 Réunion à *Europe House* (ONG)

En présence de:

Mme Ljiljana Gehrecke, Présidente de Europe House

Mme Navica Gajic, Vice-Présidente de Europe House

Mme Sandra Cvikic, Conseil exécutif de Europe House

11:00 – 11:00 Réunion au Musée de la Ville

En présence de:

M. Slavko Jurić, Président de l'Association de vétérans croates

M. Danijel Rehak, Professeur, Président de l'Association des Prisonniers des camps de concentration serbes

Ruža Marić, Professeur, Directeur du Musée de la Ville

12:15 -13:15 Réunion avec des représentants du Bureau de la minorité serbe

En présence de:

M. Jovan Ajduković, Gouverneur adjoint de la région Vukovar-Srijem

M. Ljubomir Mikić, Président du Centre pour la Paix, le Conseil juridique et l'assistance psychosociale

15:00 -16:00 Réunion dans les locaux de la ville de Vukovar

En présence de:

Mme Zdenka Buljan, Maire

## ANNEXE 2

**Programme de la 2<sup>e</sup> mission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur  
"La démocratie locale et régionale en Croatie"  
ZAGREB ET PRIMOSTEN  
(2-4 juillet 2007)**

Composition de la délégation:

M. Karsten Behr (Allemagne, PPE/DC, Chambre des régions)

M. Cees Bijl (Pays-Bas, SOC, Chambre des pouvoirs locaux)

Prof. Chris Himsforth (Royaume-Uni, consultant, membre du Groupe des experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie Locale)

Mme Almut Schröder (Secrétariat du Congrès)

**Lundi 2 juillet (Primosten)**

10:00 – 11:00 Réunion avec  
- Stipe Petrina, Maire de Primosten  
- Zorica Lauš Pionić, avocate à Općina Primošten et présidente du Conseil municipal

14:00 – 15:00 Réunion avec M. Ante Sanader, Préfet de Split-Comté dalmate

**Mardi 3 juillet 2007 (Zagreb)**

9:00 – 10:00 Réunion avec Tom Rogers, projet de USAID pour l'autonomie locale

10:30 – 11:30 Réunion avec le Prof. Zvonimir Lauc  
Professeur de droit à l'Université d'Osijek

12:00-13:00 Réunion avec M. Damir Bajsić, Président de l'Association croate des Comtés et chef du Comté de Bjelovarsko – Bilogorska et avec Mme Marta Vidaković Mukić, Secrétaire général de l'association croate des comtés

14:00-15:00 Réunion avec M. Antun Palarić, Secrétaire d'Etat, Bureau central de l'Etat pour l'administration

**Mercredi 4 juillet 2007 (Zagreb)**

9:00 – 10:00 Réunion avec M. Niko Raič, Assistant du Ministre au ministère des Finances  
Mme Maja Lukeš-Petrović, Directrice de service et Mira Mastelic, Administrateur

11:00 – 12:00 Réunion avec Davor Žmegač, maire de la ville de Kutina, membre de la commission institutionnelle du Conseil de l'Europe

14:00-16:00 M. Tonino Picula, Membre du Parlement et maire de la ville de Velika Gorica,

M. Miljenko Doric, Membre du Parlement, membre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe