

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 324 (2012)¹ La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère:

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire du Comité des Ministres CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de ladite Résolution statutaire CM/Res(2011)2, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à sa Résolution 307 (2010) révisée sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 1617 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (MCL-16(2009)11) dans ses activités de suivi, ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011)Rec282 final) qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du cadre de référence précité dans le cadre de leurs politiques et de leurs réformes;

e. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine.

2. Le Congrès rappelle:

a. que la Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 12 juillet 2002 sans réserves ni déclarations, et celle-ci est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} novembre 2002;

b. que la Bosnie-Herzégovine n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale et régionale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207);

c. que la situation de l'autonomie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine a fait l'objet d'un rapport de suivi et de la Recommandation 202 (2006) du Congrès;

d. que sa commission pour le respect des obligations et engagements pris par les Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) a désigné, le 23 mars 2011, M. Jean-Marie Belliard et M. Beat Hirs en tant que rapporteurs chargés de soumettre au Congrès un nouveau rapport sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine;

e. que la délégation du Congrès a effectué deux visites consécutives qui ont eu lieu respectivement du 11 au 14 avril 2011 et du 12 au 13 décembre 2011. Des rencontres se sont tenues à Sarajevo, Banja Luka, Brčko et Mostar avec des représentants des institutions de l'Etat, des entités constitutives – la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska – et du district de Brčko, ainsi que des représentants des collectivités locales et de leurs associations et de la communauté internationale;

f. que les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés au cours de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit:

a. la compatibilité générale de la législation de la Bosnie-Herzégovine sur l'autonomie locale avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ; le cadre normatif de la Bosnie-Herzégovine et des entités s'est amélioré et contient désormais des références explicites à la charte;

b. la progression de la protection juridictionnelle de l'autonomie locale au niveau des deux entités;

c. le consensus sur la nécessité d'assurer la cohérence de la législation sur l'autonomie locale à tous les niveaux;

d. le développement de la coopération intermunicipale entre Sarajevo et Sarajevo Est;

e. des avancées législatives au niveau local dans certains domaines tels que l'éducation, les transports locaux ou le réseau routier;

f. la création en janvier 2010 du ministère de l'Administration et de l'Autonomie locale de la Republika Srpska, ainsi que la pratique de consultations bisannuelles entre les membres du gouvernement de la Republika Srpska, les maires et les associations des communes et des villes;

g. l'adoption par la Chambre des peuples, le 3 février 2012, de la loi sur le recensement de la population, des ménages et des logements;

h. le développement d'initiatives régionales favorables à la réconciliation dans la région.

4. Observant que peu de développements ont suivi la Recommandation 202 (2006) du Congrès sur la démocratie

locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, le Congrès note avec préoccupation ce qui suit:

a. le fonctionnement de l'autonomie locale a été fortement touché par le blocage politique et institutionnel au niveau de l'Etat, faisant obstacle à toute possibilité de réforme de décentralisation dans le pays;

b. les garanties constitutionnelles régissant les relations entre les différents niveaux d'autonomie locale ne sont pas encore mises en place;

c. l'absence de recensement de la population depuis 1992 est particulièrement problématique dans un pays où l'ensemble du système politique est fondé sur le principe ethnique;

d. l'absence de clarté dans la répartition des compétences persiste en ce qui concerne les entités, les cantons et les municipalités;

e. le niveau d'autonomie financière des collectivités locales en Bosnie-Herzégovine est relativement faible; les finances des autorités locales sont dépendantes de la distribution de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont les mécanismes existants sont inefficaces;

f. les municipalités ne disposent toujours pas d'un cadre légal garantissant juridiquement leurs propriétés immobilières, ce qui affecte le calcul de l'assiette des revenus locaux;

g. la forte fragmentation territoriale de la Bosnie-Herzégovine a comme conséquence l'impossibilité pour certaines municipalités d'exercer leurs compétences;

h. la coopération intermunicipale existe sous une forme très limitée même si certaines initiatives semblent se développer en ce sens;

i. le cadre juridique existant ne prend pas en compte la spécificité de Sarajevo et ne lui permet pas d'assurer ses compétences particulières de capitale à la fois de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine;

j. la ville de Banja Luka qui exerce *de facto* le rôle de capitale de la Republika Srpska n'a pas de statut spécial;

k. concernant le statut de la ville de Mostar, l'absence de caractère égalitaire des droits électoraux au conseil municipal de Mostar constitue une atteinte à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) l'a également relevé dans son Avis n° 594/2010 du 16 octobre 2010. En outre, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a jugé le statut de la ville de Mostar inconstitutionnel.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de Bosnie-Herzégovine:

a. à exhorter les entités de la Bosnie-Herzégovine à élaborer des plans de réforme sur la décentralisation et la mise en œuvre en pratique des principes posés par la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. à réviser la Constitution de l'Etat conformément à l'Avis n° 308/2004 de la Commission de Venise adopté le 12 mars 2005, et à insérer une référence au principe de l'autonomie locale dans la Constitution;

c. à garantir la mise en œuvre de la loi sur le recensement de la population, des ménages et des logements en Bosnie-Herzégovine, et à accorder le soutien politique, administratif et financier nécessaire à la préparation et à l'organisation du recensement qui permettra de mettre en œuvre des politiques publiques efficaces au niveau des collectivités locales;

d. à revoir la législation relative à l'autonomie locale au niveau des entités, des cantons et des municipalités en vue de garantir une répartition claire des compétences des collectivités locales;

e. à allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnelles à leurs compétences et à leurs responsabilités, en révisant notamment les dispositions législatives en vigueur en matière de mécanismes de la péréquation;

f. à adopter un cadre légal reconnaissant la propriété des biens immobiliers des collectivités locales;

g. à promouvoir la coopération intermunicipale et la prestation conjointe de certains services publics;

h. à amender la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et celle du canton de Sarajevo, afin d'étendre le domaine des compétences spécifiques à la ville-capitale de Sarajevo et d'augmenter les ressources à un niveau correspondant aux compétences allouées, à la lumière de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes-capitales;

i. à poursuivre les discussions en cours sur la révision de la Constitution de la Republika Srpska afin d'octroyer un statut particulier à la ville de Banja Luka en Republika Srpska et à lui attribuer des compétences et des ressources appropriées;

j. à réviser rapidement le statut de la ville de Mostar ainsi que la loi électorale de la Fédération de Bosnie-Herzégovine afin de les mettre en conformité avec l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

k. à envisager, dans un avenir proche, la signature puis la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales;

l. à faire appel à l'expertise et à l'assistance du Congrès pour élaborer, en collaboration avec tous les acteurs concernés, tout programme de réforme dans le sens d'un développement de la décentralisation en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 21 mars 2012, 2^e séance (voir le document CG(22)12, exposé des motifs), rapporteurs: B. Hirs, Suisse (L, GILD), et J.-M. Belliard, France (R, PPE/DC).