

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 202 (2006)¹ sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, en vertu de laquelle 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;

b. le rapport intérimaire sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine élaboré par MM. Haegi et Martini, et adopté par la Commission permanente le 2 mars 2000;

c. la Recommandation 103 (2001) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine et l'exposé des motifs CG (8) 23, Partie II, présentés par MM. Newbury et Kittelmann, rapporteurs, et adoptés par la Commission permanente le 9 novembre 2001;

d. le document d'orientation du Groupe de rapporteurs sur la démocratie du Comité des Ministres relatif à «La coopération du Conseil de l'Europe avec la Bosnie-Herzégovine» (GR-DEM(2006)4, 20 décembre 2005);

e. la décision de la Commission institutionnelle du Congrès du 15 avril 2005 de rédiger un autre rapport sur la Bosnie-Herzégovine afin de suivre l'état de la démocratie locale et régionale dans le pays après les premières années d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale (entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2002);

f. les visites récentes des rapporteurs, MM. Newbury (Royaume-Uni) et Behr (Allemagne), en Bosnie-Herzégovine et leurs rencontres avec des représentants de l'Etat, des entités, des cantons, des collectivités locales et des associations municipales;

g. la Résolution 1513 (2006) sur la réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine, adoptée par l'Assemblée parlementaire le 29 juin 2006 (21^e séance);

2. Considérant que:

a. la Charte européenne de l'autonomie locale a été signée et ratifiée par l'Etat de la Bosnie-Herzégovine et est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2002;

b. la structure institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et de ses entités – la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska – est très complexe, étant déterminée par les exigences spécifiques de la multiethnicité;

c. la législation sur l'autonomie locale en Republika Srpska et dans la fédération est globalement compatible avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais qu'un certain nombre de problèmes persistent,

3. Relève les problèmes majeurs suivants dans le fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine:

a. il n'existe toujours pas, au niveau de l'Etat, de garantie constitutionnelle régissant clairement les liens entre les différents niveaux d'autonomie locale;

b. il n'incombe pas expressément à l'Etat central de la Bosnie-Herzégovine de régir le domaine de l'autonomie locale et donc de s'acquitter de son obligation découlant de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale;

c. la fédération manque toujours d'une base constitutionnelle claire lui permettant de légiférer dans le domaine de l'autonomie locale;

d. la législation des entités en matière d'autonomie locale est globalement compatible avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais nombre de dispositions demeurent extrêmement vagues et devraient être précisées de façon concrète dans des lois d'application. Celles qui existent déjà ne sont pas toujours conformes à la législation des entités sur l'autonomie locale;

e. les municipalités continuent d'être fortement dépendantes des ressources financières transférées par des autorités de niveau supérieur. Aucune formule juridiquement contraignante de redistribution de la taxe sur la valeur ajoutée, récemment introduite, n'a encore été adoptée. Les recettes fiscales locales réelles restent extrêmement faibles dans les deux entités, en particulier depuis la suppression récente des taxes locales sur les ventes;

f. la petite taille de certaines municipalités, qui résulte souvent de leur division à la suite du conflit ethnique, ne permet pas de gérer correctement les administrations locales;

g. la grande complexité des structures administratives entrave la gestion des administrations locales. Dans la fédération notamment, les pouvoirs des cantons, qui représentent un niveau administratif supplémentaire, dans le domaine de l'autonomie locale et plus particulièrement du contrôle des administrations locales et de la répartition des moyens financiers exigent d'énormes ressources financières et administratives, et sont de nature à compromettre l'efficacité et la neutralité des décisions administratives;

h. la communication transversale entre les différents niveaux d'autorité des deux entités est très limitée

et la coopération entre les municipalités qui n'ont pas la même composition ethnique ne progresse que lentement. Les problèmes de communication entre les cantons de la fédération ayant des majorités ethniques différentes persistent également. Les associations de municipalités commencent à coopérer, mais on est encore loin d'une étroite coopération, voire d'une union;

i. aucune des entités n'a encore adopté de dispositions juridiques concrètes en matière de propriété municipale;

j. les critères ethniques continuent souvent à déterminer les décisions relatives aux affaires publiques;

k. les conventions du Conseil de l'Europe suivantes ont été signées, mais pas encore ratifiées, par la Bosnie-Herzégovine:

i. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales,

ii. la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

4. Recommande:

à toutes les autorités:

a. que les politiques constitutionnelles, législatives et administratives élaborées par tous les niveaux d'autorité visent à simplifier la structure administrative publique;

b. que les politiques constitutionnelles et législatives élaborées par tous les niveaux d'autorité visent à réduire et, à terme, à supprimer la part des critères ethniques dans l'exercice des droits politiques, tout en tenant compte des règles provisoirement nécessaires pour protéger les minorités;

à l'Etat de la Bosnie-Herzégovine:

c. que, compte tenu de la responsabilité internationale de la Bosnie-Herzégovine concernant la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'Etat de la Bosnie-Herzégovine légifère pour introduire une garantie constitutionnelle régissant clairement les liens entre les différents niveaux d'autonomie locale;

d. que l'Etat de la Bosnie-Herzégovine ratifie, en vertu de ses procédures internes, les conventions du Conseil de l'Europe suivantes et veille à ce qu'elles soient contraignantes pour tous les niveaux de pouvoir public:

i. la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales,

ii. la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

aux entités:

e. que la Fédération de Bosnie-Herzégovine modifie sa Constitution afin de clarifier sa compétence à légiférer dans le domaine de l'autonomie locale;

f. que les deux entités prennent toutes les mesures qui s'imposent pour garantir la mise en œuvre

de leur législation en matière de démocratie locale et régionale, et instaurent à cette fin des procédures juridiques et administratives appropriées et simplifiées. Les lois d'application nécessaires devraient être adoptées en temps utile;

g. que les deux entités adoptent une législation appropriée sur la redistribution des revenus dérivés de la nouvelle taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en attribuant aux collectivités locales des ressources financières propres adéquates sans toutefois exercer un contrôle par ce biais. Il conviendrait de définir des critères clairs (formules de versement d'une partie des recettes fiscales aux autorités locales) de redistribution de la TVA, en tenant compte de la nécessité de protéger les collectivités locales moins bien dotées financièrement. Les autorités locales devraient être consultées au cours de ce processus;

h. que, compte tenu de la suppression récente des taxes locales sur les ventes, les deux entités veillent à ce que les collectivités locales puissent tirer au moins une partie de leurs ressources financières de redevances et d'impôts locaux, conformément à l'article 9.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

i. que les deux entités s'efforcent de réformer comme il se doit leurs structures territoriales, en se concentrant notamment sur la création de municipalités assez grandes pour que les responsabilités municipales puissent s'exercer de manière appropriée;

j. que, compte tenu de la restriction juridique relativement stricte du contrôle administratif des collectivités locales, les entités observent en permanence l'exercice de ce contrôle afin de recenser et d'éliminer les éventuelles pratiques illégales en la matière;

k. que la Fédération de Bosnie-Herzégovine envisage la possibilité de transférer les pouvoirs des cantons en matière d'autonomie locale, et plus particulièrement de contrôle et de finances, aux entités, ce qui permettrait une concentration et un exercice impartial du pouvoir au niveau de l'entité, éventuellement dans le cadre d'un ministère fédéral de l'Autonomie locale. Si les cantons sont considérés comme nécessaires, ils devraient devenir des autorités locales de second niveau;

l. que, compte tenu de l'absence actuelle de pouvoir de l'Etat de la Bosnie-Herzégovine dans le domaine de l'autonomie locale, et donc de son incapacité à s'acquitter pleinement de ses obligations découlant de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, les deux entités incorporent chacune, en vertu de leurs procédures internes, la Charte européenne de l'autonomie locale dans leur législation respective et conviennent de mécanismes pour définir leurs responsabilités vis-à-vis de l'Etat;

m. que les deux entités mettent en place des programmes pour favoriser le rapprochement et la coopération entre leurs municipalités, notamment celles qui n'ont pas la même composition ethnique, et renforcer le dialogue entre leurs associations de collectivités locales, en vue d'une éventuelle union;

n. que les entités donnent une réalité concrète à leur législation sur la propriété locale municipale;

aux municipalités:

o. que les municipalités des deux entités, notamment celles qui ont des populations majoritaires d'origine ethnique différente, instaurent et maintiennent une coopération étroite, au niveau individuel mais aussi entre les associations de municipalités existant dans les deux entités, en vue d'une éventuelle union;

au Comité des Ministres:

p. que le Comité des Ministres transmette la présente recommandation et son exposé des motifs aux autorités de la Bosnie-Herzégovine;

à l'Assemblée parlementaire:

q. que l'Assemblée parlementaire tienne compte des observations et recommandations précédentes

dans le cadre du suivi du respect des engagements contractés par la Bosnie-Herzégovine;

aux autorités de Bosnie-Herzégovine responsables de l'autonomie locale et régionale:

r. de soumettre au Président du Congrès, avant le 1^{er} décembre 2008, un rapport écrit présentant, de manière détaillée, les mesures prises pour mettre en œuvre la recommandation;

s. de désigner un haut représentant du gouvernement à intervenir – avant ce délai – lors d'une des sessions du Congrès afin de présenter l'état intérimaire des mesures prises et/ou envisagées pour la mise en œuvre de la recommandation.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 14 novembre 2006 (voir document CG(13)30, projet de recommandation présenté par C. Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC), et K. Behr (Allemagne, R, PPE/DC), rapporteurs).