

31^e SESSION

La démocratie locale et régionale en Croatie

Recommandation 391 (2016)¹

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 [CM/Res\(2011\)2](#) relative au Congrès, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

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

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 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 ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Croatie, joint en annexe.

2. Le Congrès note que :

a. la Croatie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1996. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 11 octobre 1997, laquelle est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 1998. A ce stade, la Croatie avait refusé d'être liée par certains articles de la Charte. Cependant, le 1^{er} octobre 2008, elle les a ratifiés, ce qui signifie qu'à compter de cette date la Croatie s'est déclarée liée par tous les articles de la Charte ;

b. la Croatie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) le 7 septembre 2003. Cependant, elle n'a pas signé ni ratifié les Protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159, 169 et 206). La Croatie n'a pas non plus signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2016, 2^e séance (voir le document [CG31\(2016\)11final](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Luzette KROON, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Ole HAABETH, Norvège (R, SOC).

c. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale et régionale en Croatie eu égard à la Charte. Elle a nommé Mme Luzette Kroon (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M. Ole Haabeth (Norvège, R, SOC) comme corapporteurs, respectivement sur la démocratie locale et régionale en Croatie. Ils ont été chargés de rédiger un rapport sur la démocratie locale et régionale en Croatie et de le soumettre au Congrès² ;

d. la visite de suivi s'est tenue du 2 au 4 mars 2016 dans la capitale de Zagreb, les villes de Rijeka et de Krk, le comté de Zagreb, le comté de Primorje–Gorski Kotar et la municipalité d'Omisalj. Au cours de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de différentes institutions politiques, notamment du ministère de l'Administration, du ministère des Finances, du ministère du Développement régional et des Fonds de l'UE, du Parlement, ainsi que des représentants des juges de la Cour constitutionnelle ; de la Cour des comptes, du Bureau du médiateur et des collectivités locales et régionales. Le programme détaillé de la visite figure en annexe ;

e. la délégation souhaite remercier les autorités croates aux niveaux central, régional et local ainsi que les personnes rencontrées pendant la visite pour leur disponibilité et les informations fournies. La délégation remercie aussi la délégation croate auprès du Congrès et les associations nationales de collectivités locales et régionales, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. le statut de la Charte, qui est totalement intégrée dans la législation nationale croate conformément à l'article 141 de la Constitution croate ;

b. la ratification par la Croatie le 1^{er} octobre 2008 des articles restants de la Charte (article 4, paragraphes 3, 5 et 6 ; article 8, paragraphe 3 ; article 9, paragraphes 4, 5, 6, 7 et 8 et article 10, paragraphe 2) afin d'être liée par la Charte dans son intégralité – ce qui montre une tendance vers une décentralisation totale ;

c. la protection législative de l'autonomie locale et régionale qui est généralement plutôt élevée en Croatie ;

d. l'introduction d'élections directes pour les maires et les préfets depuis la dernière visite de suivi en 2007, ainsi que la mise en place d'une politique de péréquation financière ;

e. l'adoption en septembre 2015 d'une législation concernant les fusions volontaires d'unités d'autonomie locale de manière à simplifier les divisions territoriales et la fourniture de services publics ;

f. la proposition de réforme de décentralisation fiscale qui est en cours de préparation et d'analyse ;

g. l'engagement du gouvernement de consulter les collectivités régionales et locales sur les initiatives gouvernementales qui les concerneront directement ;

h. l'introduction de l'initiative de données ouvertes intégrant notamment les e-citoyens et les portails de consultation en ligne, ce qui facilite l'accès des citoyens aux services publics et à l'information.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. le fait que les responsabilités aient été attribuées souvent de façon imprécise entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que cela avait déjà été souligné en 1998 et en 2007, et que leur exercice soit entravé par une organisation de l'Etat qui reste trop centralisée (articles 4.4 et 8.3) ;

b. l'insuffisance des ressources mises à la disposition des collectivités locales et régionales pour qu'elles puissent exercer leurs compétences, ce qui les place dans une situation de dépendance à l'égard de l'Etat (articles 6.1, 6.2 et 9.2) ;

c. la réduction des recettes fiscales locales – qui sont la principale source de revenus des unités locales – qui résulte des amendements à la loi relative à l'impôt sur le revenu avec effet au 1^{er} janvier 2015, alors que le taux maximum exigible pour la surtaxe locale sur l'impôt sur le revenu,

² Ils ont été assistés par M. David Melua, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat de la Commission de suivi du Congrès.

qui représente une source supplémentaire de recettes propres pour les unités locales, a aussi été revu à la baisse (articles 9.1 et 9.3) ;

d. l'absence de consultation formelle des représentants locaux et régionaux, également relevée en 2007, notamment sur des questions financières et fiscales (articles 4.6 et 9.6) ;

e. la mise en œuvre jusqu'à présent insuffisante de la législation sur les fusions volontaires d'unités d'autonomie locale adoptée par le Parlement en septembre 2015 ;

f. les disparités territoriales et la notion d'un niveau universel de service public qui est encore loin d'être atteint.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités nationales à :

a. revoir la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement central et infra-national afin d'éviter tout chevauchement de responsabilités, en établissant une liste claire de l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement, en consultation avec les personnes concernées, de manière à ce que l'intervention de l'Etat reste proportionnée par rapport aux intérêts qu'il est censé protéger ;

b. élaborer un texte de loi établissant les procédures de consultation des représentants des collectivités locales et régionales pour s'assurer qu'ils sont effectivement consultés, à savoir en temps voulu et de manière appropriée, sur toutes les questions qui concernent directement ces collectivités, en particulier les questions financières ;

c. fournir des ressources suffisantes aux collectivités locales, en particulier des ressources financières, qui sont proportionnées à leurs responsabilités et dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ;

d. dans le cadre de l'actuelle réforme et révision de la législation relative à la décentralisation fiscale, réexaminer les conditions qui régissent la fiscalité locale et, en particulier, la fixation de taux d'imposition par les collectivités locales afin de donner à ces collectivités une plus grande liberté d'action en ce qui concerne leurs ressources propres et ainsi leur permettre de ne plus dépendre de l'Etat à cet égard ;

e. réexaminer la loi de 2015 sur la fusion volontaire d'unités d'autonomie locale dans le but de rendre les fusions volontaires plus attractives en diffusant des informations sur les avantages que présentent les fusions pour les collectivités, y compris leurs services publics, ou en envisageant de mettre en œuvre d'autres mesures incitatives ;

f. signer et ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte (STCE n° 207) sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales dans la mesure où les dispositions législatives pertinentes en vigueur en Croatie, ainsi que la pratique actuelle, semblent rendre la situation conforme aux dispositions de ce Protocole.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet Etat membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Croatie et de son exposé des motifs.