

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 316 (2011)¹ La démocratie locale et régionale en Serbie

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 du Comité des Ministres 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 la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 précitée, 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 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, 16-17 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;

d. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Serbie.

2. Le Congrès rappelle:

a. que la Serbie-Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. A la suite de la déclaration d'indépendance de la République du Monténégro le 3 juin 2006, et conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté à sa 96^e session une déclaration selon laquelle la République de Serbie continuait à être membre du Conseil de l'Europe, et à assumer les obligations et engagements qui en découlent;

b. la Serbie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 24 juin 2005 et l'a ratifiée le 6 septembre 2007. Le traité est entré en vigueur à son égard le 1^{er} janvier 2008. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la charte, la République de Serbie a déclaré qu'elle ne

serait pas liée par l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, l'article 7, paragraphe 2, et l'article 8, paragraphe 3, de la charte;

c. une délégation du Congrès² a effectué une visite de suivi en Serbie du 29 juin au 1^{er} juillet 2010. Elle s'est rendue à Belgrade, Novi Sad et Novi Pazar;

d. le rapporteur souhaite remercier la représentation permanente de la Serbie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités serbes aux niveaux central, régional et local, la Conférence permanente des villes et municipalités de Serbie, et les experts, ainsi que ses divers interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit:

a. les principes directeurs de l'autonomie locale, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale, sont garantis dans la législation serbe. La Constitution serbe protège le droit des citoyens à l'autonomie provinciale et locale et l'applique en tant que limite au pouvoir de l'Etat, en soumettant uniquement ce droit au contrôle de constitutionnalité et de légalité;

b. le rapporteur a eu globalement l'impression qu'il existait un large consensus autour de la nécessité de réformer l'autonomie locale;

c. la transformation de la Serbie – d'une des entités d'un Etat fédéral en un Etat indépendant – a eu un impact positif sur le statut de l'autonomie provinciale au sein de l'Etat unitaire de Serbie. A cet égard, un chapitre spécifique de la Constitution serbe et plusieurs lois, y compris le statut de la province autonome de Vojvodine, en vigueur le 1^{er} janvier 2010, témoignent d'un engagement politique fort en faveur de l'autonomie régionale;

d. la participation des citoyens et leur consultation dans le cadre des processus de décision, ainsi que la protection des droits fondamentaux et des droits des minorités, se sont développées en Serbie depuis l'adoption de la Constitution actuelle en novembre 2006, aux niveaux national, régional et local;

e. la coopération transfrontalière de la province autonome de Vojvodine avec des entités analogues des autres pays fonctionne sans problème particulier.

4. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit:

a. le fonctionnement de l'autonomie locale a été fortement touché par les mesures prises par les autorités serbes pour faire face à la crise financière mondiale. Une de ces mesures a été de réduire fortement les transferts effectués du budget national vers les collectivités locales. Ces réductions, couplées avec la baisse massive, du fait de la crise économique, de toutes les autres sources de recettes des collectivités locales, ont gravement compromis la capacité réelle des autorités locales à remplir efficacement leurs tâches (propres ou dévolues);

b. la pratique de la coopération intermunicipale demeure peu connue en Serbie alors que la mise en commun de

ressources insuffisantes afin d'assurer l'offre de services pourrait contribuer à surmonter une situation économique très précaire dans de nombreuses municipalités;

c. la mise en œuvre des dispositions légales concernant la consultation des autorités locales par le gouvernement central pourrait encore être considérablement améliorée;

d. le cadre juridique général existant ne prend pas pleinement en compte le statut spécial de Belgrade en tant que capitale. Ses besoins spécifiques ainsi que les défis qu'elle doit relever justifieraient notamment l'allocation de ressources financières correspondantes.

5. Le Congrès salue:

a. la proclamation du nouveau statut de la province autonome de Vojvodine (voir *supra* le paragraphe 3.c), mais souligne cependant la nécessité de poursuivre, en le renforçant encore, le processus de décentralisation des provinces autonomes, en portant une attention particulière au financement des transferts de compétences;

b. l'adoption de la législation très attendue concernant les biens des collectivités locales. La loi sur les biens publics a finalement été adoptée en septembre 2011. Les autorités serbes avaient pris un retard important concernant la résolution d'un problème spécifique à la Serbie, à savoir la restitution des biens publics aux collectivités locales;

c. l'adoption, en juillet 2011, de la loi portant modification de la loi sur les finances locales, qui a modifié la méthode de calcul des transferts et la part de l'impôt sur les salaires qui revient aux collectivités locales. Cette loi entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2011;

d. l'information selon laquelle le projet de loi sur le personnel des collectivités locales est en cours d'élaboration par le ministère de la Fonction publique.

6. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités serbes:

a. à réviser la disposition constitutionnelle qui permet au pouvoir central de révoquer les assemblées municipales et de désigner simultanément un organe temporaire pour exercer leurs fonctions, afin de garantir qu'il soit impossible d'utiliser de façon excessive cette disposition, qui pourrait être considérée comme une forme de contrôle administratif pouvant aller au-delà des limites définies par l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. à étendre le domaine des compétences et à augmenter les ressources de la municipalité de Belgrade tout en modifiant la législation, à la lumière de la recommandation du Congrès 219 (2007) sur le statut des villes capitales;

c. à finaliser la législation relative au statut du personnel des collectivités locales, afin de définir un système cohérent concernant les mécanismes de compensation financière pour ces personnels;

d. à institutionnaliser et développer, en coopération avec la Conférence permanente des villes et municipalités de

Serbie, la pratique de la coopération intermunicipale et la prestation conjointe de certains services;

e. à consolider, sous la forme de normes juridiques obligatoires, les pratiques, procédures et mécanismes existants dans le domaine de la consultation des collectivités locales, conformément aux exigences de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte européenne de l'autonomie locale;

f. à poursuivre la mise en œuvre du statut d'autonomie de la Vojvodine en s'inspirant des principes posés par le Cadre de référence pour la démocratie régionale, notamment en matière de financement des transferts de compétences;

g. à lever les réserves formulées par la Serbie au moment de sa ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, à l'égard des articles de la charte relatifs au principe de subsidiarité (article 4, paragraphe 3) et au principe de proportionnalité du contrôle administratif (article 8, paragraphe 3);

h. 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 (STCE n° 207);

i. à étendre à d'autres unités administratives locales les bonnes pratiques découlant du statut d'autonomie de la Vojvodine, afin de permettre à leurs autorités de mieux répondre aux besoins particuliers en matière de diversité culturelle et de protection des langues minoritaires, dans les zones traditionnellement habitées par des groupes minoritaires;

j. à envisager, dans un avenir proche, la signature puis la ratification de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et ses protocoles additionnels.

7. Le Congrès recommande que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe tienne compte des présentes observations et recommandations en contrôlant le respect des engagements et obligations souscrits par la Serbie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

8. Le Congrès recommande aux autorités serbes responsables de l'autonomie locale de désigner un représentant ministériel de haut niveau pour participer à l'une des sessions du Congrès et y présenter l'état d'avancement des réformes de l'autonomie locale en Serbie, à la lumière des observations formulées dans la présente recommandation.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2011, 3^e séance (voir le document CG(21)4, exposé des motifs), rapporteur: O. A. Kvaløy, Norvège (R, NI).

2. Sur décision de la Commission institutionnelle du Congrès, M. Christopher Newbury pour la démocratie locale, Royaume-Uni) et M. Odd Arild Kvaløy (rapporteur pour la démocratie régionale, Norvège) ont été désignés rapporteurs et ont été chargés de préparer et de soumettre un rapport sur la démocratie locale et régionale en Serbie. Ils ont été assistés par M^{me} Elena Simina Tanasescu, consultante et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Le mandat de M. Christopher Newbury en tant que membre du Congrès ayant pris fin en octobre 2010, l'avant-projet de recommandation est présenté par M. Odd Arild Kvaløy.