

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^e SESSION
CG(21)4
6 octobre 2011

La démocratie locale et régionale en Serbie

Commission de suivi
Rapporteur : Odd Arild KVALÖY, Norvège (R, NI¹)

| | |
|--|---|
| Projet de recommandation (pour vote) | 2 |
| Exposé des motifs | 6 |

Résumé

Ce présent rapport constitue le premier rapport de suivi depuis que la Serbie a rejoint le Conseil de l'Europe, le 3 avril 2000, et a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2007. Les rapporteurs expriment leur satisfaction quant à l'inscription des principes directeurs de l'autonomie locale dans la législation serbe. Le rapport relève l'existence d'un large consensus sur la nécessité de réformer l'autonomie locale et d'évoluer vers un accroissement de l'autonomie régionale. Il salue l'adoption de la législation accordant un statut spécial à la Province autonome de Voïvodine. Il constate l'évolution de la participation des citoyens dans le processus décisionnel et la situation des droits de l'homme en Serbie depuis l'adoption de la constitution actuelle en 2006. Il souligne cependant certains sujets de préoccupation, tels que le poids de la crise financière sur les finances locales et le manque de consultation suffisante des autorités locales par le gouvernement central.

Le Congrès recommande que le gouvernement serbe trouve une solution législative à la question de la restitution des biens publics aux collectivités locales et améliore la coopération inter-municipale ainsi que la consultation entre le gouvernement central et le gouvernement local. Il souligne la nécessité de continuer la mise place du statut d'autonomie pour la province de Voïvodine, et recommande que la Serbie lève sa réserve sur les articles 4(3) et 8(3) de la Charte européenne de l'autonomie locale traitant du principe de subsidiarité. Enfin, le Congrès encourage les autorités serbes à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

***Depuis la visite, une nouvelle législation a été adoptée en Serbie qui rend caducs certains points de la recommandation et du rapport. Ces points seront discutés pendant la session.

¹L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION²

[voir Recommandation 316 (2011) adoptée le 20 octobre 2011]

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 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 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 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 la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale 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 réformes ;

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

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Serbie-Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. Suite à 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 967^e session une déclaration selon laquelle la République de Serbie continuait à assumer la qualité de membre du Conseil de l'Europe, ainsi que les obligations et engagements qui en découlent ;

b. La Serbie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n°122, ci-après « la Charte ») 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

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 4 juillet 2011

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze (*remplaçant* : P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (*remplaçant* : E. Yeritsyan), A. Babayev (*remplaçante* : G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (*remplaçant* : A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Bespalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloï, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (*remplaçant* : V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (*remplaçant* : V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (*remplaçante* : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (*remplaçant* : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (*remplaçant* : P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (*remplaçante* : Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (*remplaçante* : B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (*remplaçant* : A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (*remplaçante* : L. Sfirloaga), R. Rautava (*remplaçante* : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (*remplaçant* : E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (*remplaçant* : A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankocak.

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 Congrès^{3 4} 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 le sentiment général 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 et plusieurs lois, y compris le statut de la province autonome de Voïvodine, en vigueur le 1 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, à la fois aux niveaux national, régional et local.

e. Le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière de la province autonome de Voïvodine avec des entités analogues des autres pays.

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. Les autorités serbes ont pris un retard important concernant la résolution d'un problème spécifique à la Serbie, à savoir la restitution des biens publics aux collectivités locales. La législation pourtant très attendue concernant la restitution des biens publics aux collectivités locales n'est toujours pas adoptée ;

³ Sur décision de la Commission institutionnelle du Congrès, M. Christopher Newbury (Rapporteur pour la démocratie locale, Royaume-Uni) et M. Odd Arild Kvaløy (Rapporteur pour la démocratie régionale, Norvège) ont été désignés rapporteurs pour la Serbie. Ils ont été assistés de Mme Elena Simina Tanasescu, consultante et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁴ A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi assurées par cette commission ont été confiées à la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

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

e. 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 justifierait notamment l'allocation de ressources financières correspondantes.

5. *Le Congrès, bien que saluant la proclamation du nouveau Statut de la province de Voïvodine(cf.c)*, souligne cependant la nécessité de poursuivre, en renforçant davantage, le processus de décentralisation des provinces autonomes, et en portant une attention particulière au financement des transferts de compétences.

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

a. à trouver des solutions de remplacement à la pratique actuelle de réduction massive des transferts du budget national vers les collectivités locales, afin d'atténuer les conséquences dramatiques de la crise économique mondiale, qui a déjà eu un impact majeur sur la plupart des municipalités serbes ;

b. à légiférer rapidement afin d'apporter une solution au problème de la restitution des biens publics aux collectivités locales, en accordant à celles-ci un plein droit de propriété et en prévoyant des procédures claires pour le transfert de ces droits ;

c. 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 l'impossibilité d'une utilisation excessive de cette disposition qui pourrait être considérée comme une forme de contrôle administratif qui pourrait aller au-delà des limites définies par l'article 8 de la Charte ;

d. à étendre le domaine des compétences et 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 de la ville-capitale ;

e. à réviser 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 ;

f. 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 ;

g. 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 (6) de la Charte ;

h. à poursuivre la mise en œuvre du statut d'autonomie de la province Voïvodine en s'inspirant des principes posés par le Cadre de référence pour la démocratie régionale [MCL-16(2009)11], notamment en matière de financement des transferts de compétences;

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

j. 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) ;

k. 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.*

EXPOSÉ DES MOTIFS, PAR ODD ARILD KVALÖY, RAPPORTEUR**Table des matières**

| | | |
|------|--|----|
| 1. | INTRODUCTION..... | 6 |
| 2. | OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES | 7 |
| 3. | L'AUTONOMIE LOCALE EN SERBIE | 8 |
| 3.1. | Article 2 (fondement constitutionnel et légal) | 9 |
| 3.2. | Article 3 (concept de l'autonomie locale) | 10 |
| 3.3. | Article 4 (portée de l'autonomie locale)..... | 12 |
| 3.4. | Article 5 (protection des limites territoriales des collectivités locales) | 14 |
| 3.5. | Article 7 (conditions de l'exercice des responsabilités)..... | 14 |
| 3.6. | Article 8 (contrôle administratif)..... | 15 |
| 3.7. | Article 9 (ressources financières)..... | 15 |
| 3.8. | Article 10 (droit d'association) | 16 |
| 3.9. | Article 11 (protection légale de l'autonomie locale) | 17 |
| 4. | CONCLUSIONS GÉNÉRALES | 17 |
| 4.1. | Cadre législatif | 17 |
| 4.2. | Mise en œuvre de la législation..... | 18 |
| 4.3. | Autres questions ayant trait à la démocratie locale..... | 19 |
| | ANNEXE - Programme de la visite de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur le suivi de la démocratie locale et régionale en Serbie | 20 |

1. INTRODUCTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La Serbie-Monténégro a adhéré au Conseil de l'Europe le 3 avril 2003. Suite à 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 967^e session une déclaration selon laquelle la République de Serbie continuait à assumer la qualité de membre du Conseil de l'Europe jusqu'à présent dévolue à l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro, ainsi que les obligations et engagements qui en découlent.

3. Parmi les instruments connexes à la Charte européenne de l'autonomie locale, l'ont peut noter que la Serbie n'a pas signé:

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) ;
- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) ;
- le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169) ;
- le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206) ;
- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE n° 144).

4. 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 1er janvier 2008. Conformément à l'article 12 de la Charte, la République de Serbie a déclaré qu'elle se considérait liée par les dispositions suivantes de la Charte :

- article 2 ;
- article 3, paragraphes 1 et 2 ;
- article 4, paragraphes 1, 2, 4 et 6 ;
- article 5 ;
- article 7, paragraphes 1 et 3 ;
- article 8, paragraphes 1 et 2 ;
- article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 ;
- article 10, paragraphes 1, 2 et 3 ;
- article 11.

5. À sa réunion du 15 février 2010, la Commission institutionnelle⁵ du Congrès a décidé d'assurer le suivi de la situation de l'autonomie locale en Serbie et de sa conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. La Commission institutionnelle a chargé M. Christopher Newbury (Rapporteur pour la démocratie locale, Royaume-Uni) et M. Odd Kvaløy (Rapporteur pour la démocratie régionale, Norvège) de préparer et de présenter le rapport sur la démocratie locale et régionale en Serbie. Pour leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par la consultante Elena Simina Tanasescu, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et Mme Lilit Nikoghosyan, co-secrétaire de la Commission institutionnelle du Congrès. Le mandat de M. Christopher Newbury en tant que membre du Congrès ayant pris fin en octobre 2010, la recommandation est présentée par M. Odd Arild Kvaløy, rapporteur pour la démocratie régionale.

6. Une délégation du Congrès s'est rendue à Belgrade, Novi-Sad et Novi-Pazar du 29 juin au 1er juillet 2010.

7. Le présent rapport a été rédigé sur la base des informations collectées pendant la visite de suivi effectuée en Serbie par la délégation du Congrès, d'une étude de la législation pertinente, et d'autres informations ou documents utiles fournis par les interlocuteurs rencontrés par la délégation. Il tient compte également des réponses au questionnaire fourni par la délégation avant la visite. Le programme de la visite est joint en annexe du présent rapport.

8. 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 divers experts et autres interlocuteurs pour leur contribution à l'organisation de la visite de suivi et leur coopération permanente, ainsi que toutes les personnes qui ont participé à la visite, pour leur disponibilité et leur intérêt pour les activités du Congrès.

2. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

9. La Serbie est l'(Etat) successeur légal de l'ex-République fédérale de Yougoslavie et de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro. La République de Serbie a adopté sa Constitution actuelle en novembre 2006, conformément au résultat du référendum organisé les 28 et 29 novembre 2006. Ce document, dans son préambule, affirme que la « province du Kosovo-Metohija fait partie intégrante du territoire de la Serbie » tout en jouissant « d'un statut autonome à part entière dans l'Etat souverain de la Serbie ». La Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le 10 juin 1999, a établi la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo⁶ (MINUK). Le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance vis-à-vis de la Serbie le 17 février 2008. La Serbie a rejeté cette décision. Le Conseil de l'Europe applique une politique de neutralité vis-à-vis du Kosovo, respectant la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU.

10. La Constitution de 2006 définit la Serbie, pour la première fois depuis 1918, comme un Etat indépendant et unitaire (article 4, paragraphe 1). La population serbe est une combinaison de plusieurs groupes. Ce fait est reconnu dans l'article premier de la Constitution (« La République de Serbie est un Etat du peuple serbe et de tous ceux qui y vivent ») et son article 14 (« La République de Serbie protège les droits des minorités nationales »), ainsi que dans plusieurs dispositions sur la

⁵ A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi assurées par cette commission ont été confiées à la Commission de suivi créée le 1er décembre 2010.

⁶ « Toutes les références au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, sont à comprendre exclusivement au sens de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo. »

protection des droits fondamentaux sous l'angle de la protection des minorités (articles 20-22, 47-49, 75-81). En contrepoint de toutes ces évolutions positives, l'article 10 de la Constitution serbe⁷ dispose que l'alphabet cyrillique est obligatoire, tout en indiquant qu'il est possible d'utiliser « d'autres langues et alphabets » conformément à « une loi fondée sur la Constitution ». Dans la pratique, cependant, il n'y a semble-t-il aucun obstacle à l'utilisation de l'alphabet latin.

11. Le passage d'un état fédéral à un état indépendant a eu une incidence faible (et plutôt positive) sur le statut de l'autonomie provinciale au sein de l'Etat unitaire de Serbie. Un chapitre spécifique de la Constitution (articles 176-193) et plusieurs lois, y compris le statut de la province autonome de Voïvodine adopté récemment, témoignent d'un engagement politique fort en faveur de l'autonomie régionale. Malgré cette évaluation positive du cadre juridique existant, la réalité sur le terrain montre à l'évidence que d'autres réformes sont nécessaires.

12. La nécessité de réformer l'autonomie locale semble généralement admise ainsi que celle de créer des conditions favorables à une régionalisation plus poussée, mais la volonté et l'impulsion politiques n'ont pas encore atteint la « masse critique » requise pour y parvenir. Les rapporteurs ont pris note dans ce contexte que le Conseil national pour la décentralisation, créé en 2009 par un décret du Gouvernement serbe et ayant pour tâche principale de développer et de présenter une stratégie générale pour la décentralisation de la République de Serbie, est resté inerte depuis sa création

13. Comme plusieurs autres anciens membres de la fédération yougoslave, la Serbie se caractérise par une culture de prédominance des partis politiques et de faiblesse relative des institutions de la société civile. Des progrès sont cependant à noter dans ce domaine, comme le montre une décision relativement récente de la Cour constitutionnelle de Serbie, qui a eu un impact sur l'influence des partis politiques dans le processus électoral, en particulier aux niveaux local et régional. Plus précisément, les partis politiques ne peuvent plus décider, après la publication officielle des résultats d'une élection, lesquels des candidats proposés sur la liste électorale deviendront des conseillers locaux, et les conseillers élus n'ont plus à remettre une « démission en blanc » au parti politique qui les a proposés sur une liste électorale. Bien que cette décision de la Cour constitutionnelle ne concerne que la loi sur les élections locales, elle pourrait avoir un impact plus large et contraindre les partis politiques à revoir également leur position lors des élections nationales.

14. De même, comme d'autres Etats issus du démantèlement de la fédération yougoslave, la Serbie souhaite être membre de l'Union européenne et fait l'objet, à ce titre, de rapports d'avancement annuels rédigés par la Commission européenne dans le cadre de la politique d'élargissement.

3. L'AUTONOMIE LOCALE EN SERBIE

15. La Serbie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 24 juin 2005 et son parlement l'a ratifiée le 6 septembre 2007. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er janvier 2008.

16. La Serbie a formulé des réserves sur les articles et paragraphes suivants de la Charte : l'article 4, paragraphes 3 et 5; l'article 6, l'article 7, paragraphe 2 ; l'article 8 ; paragraphe et 3 concernant en particulier, l'exercice des responsabilités publiques et l'étendue des compétences des collectivités locales, l'adéquation des structures et de moyens administratifs aux missions des collectivités locales, la compensation financière des élus locaux et le principe de proportionnalité dans le cadre du contrôle administratif. Les autorités centrales et locales, ainsi que les représentants de la société civile, semblent convenir que le principal obstacle à la pleine ratification de la Charte réside dans certaines dispositions spécifiques de la Constitution. Cependant, l'engagement politique en faveur d'une décentralisation plus poussée, qui ne s'est pas encore manifesté dans le cas de la Serbie, ne permet pas une révision de la loi fondamentale dans un avenir proche. En conséquence, seules les dispositions jugées obligatoires seront prises en compte lors de l'évaluation de la conformité des normes et des pratiques de la Serbie aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁷ Voir également l'Avis de la Commission de Venise sur la Constitution de la Serbie, 17-18 mars 2007. <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29004-f.pdf>

3.1. Article 2 (fondement constitutionnel et légal)

17. La législation serbe garantit convenablement l'autonomie locale. La Constitution protège le droit des citoyens à l'autonomie provinciale et locale et l'applique en tant que limite au pouvoir de l'Etat, en le soumettant uniquement au contrôle de constitutionnalité et de légalité (article 12). L'article 97 de la Constitution, qui énumère les compétences du pouvoir central, déclare que « la Serbie organise et prend en charge » [notamment] « l'organisation territoriale de la République de Serbie et le système d'autonomie locale ». Par ailleurs, un chapitre entier de la Constitution est consacré à l'organisation territoriale de la Serbie. D'après les dispositions qui y figurent, les provinces autonomes et les collectivités locales ont le statut d'entités juridiques.

18. Dans ce chapitre, la répartition des compétences présentée à l'article 177 de la Constitution explique pourquoi la Serbie n'a pas ratifié le principe de subsidiarité. Alors que l'article semble garantir ce principe⁸, il est révélateur que le dernier paragraphe affirme que « tout ce qui touche à l'intérêt local, provincial ou républicain est spécifié par la loi ». Cependant, comme la Constitution énumère les compétences des autorités locales, on en déduit logiquement que les autres relèvent du gouvernement central.

19. L'auto-organisation et l'indépendance financière et fonctionnelle sont garanties aux provinces autonomes, tandis que l'auto-organisation et l'autonomie fonctionnelle sont garanties aux collectivités locales. Les garanties judiciaires dont bénéficient les collectivités locales et régionales sont à la fois fortes et faibles. S'agissant des garanties fortes, on mentionnera (i) la possibilité accordée à toute entité locale ou régionale de déposer un recours direct devant la Cour constitutionnelle pour contester un acte juridique qui pourrait remettre en cause son autonomie et (ii) le délai limité (5 jours au maximum) dont dispose le pouvoir central pour annuler l'application d'un acte juridique accompli par une autorité locale et jugé inconstitutionnel en vertu du contrôle strict exercé par la Cour constitutionnelle. En revanche, le pouvoir central peut (i) engager une procédure de contrôle de la constitutionnalité ou de la légalité d'un acte juridique accompli par une autorité locale uniquement pour reporter sa mise en application et peut (ii) s'ingérer dans les mandats des élus locaux en démantelant les conseils locaux et en les remplaçant par des conseils temporaires nommés, en invoquant l'illégalité.

20. Vers la fin de 2007, le parlement serbe a adopté un ensemble de lois (générales) concernant l'autonomie locale, et notamment des lois sur l'autonomie locale, l'organisation territoriale, les élections locales et la capitale. En 2006, déjà, une loi sur les finances locales avait été adoptée. Ces dernières années, un certain nombre de lois sectorielles⁹ ont également été adoptées (par exemple la loi sur la protection de la santé, la loi sur les principes fondamentaux du système éducatif, etc.), ainsi que des lois sur les procédures et les modalités à suivre par les collectivités locales et régionales. D'autres lois sont actuellement en préparation ou en cours d'examen par le parlement, en particulier des lois sur le personnel des collectivités locales, le référendum et l'initiative législative et la commission électorale centrale. Ce corps législatif assez complet, adopté dans un laps de temps relativement court, pourrait être un signe que les autorités serbes sont fermement engagées en faveur de la déconcentration. Cependant, dans leur version actuelle, les principales dispositions juridiques concernant l'autonomie locale et provinciale ne sont qu'un prolongement et un développement des dispositions constitutionnelles, avec tous leurs avantages et leurs inconvénients. Plusieurs questions en suspens ont été mises en évidence dans une analyse relativement récente réalisée par le Conseil de l'Europe¹⁰ ; en résumé, elles concernent des aspects techniques de l'autonomie locale tels que les relations entre le maire et le conseil municipal, la révocation du chef de l'administration locale, la réglementation stricte du rôle des communautés locales, etc. Les rapports de suivi annuels de la Commission européenne signalent également certains problèmes techniques et points de détail, mais mettent surtout l'accent sur la nécessité d'une stratégie de déconcentration globale pour la Serbie. Tous ces éléments semblent confirmer l'observation générale selon laquelle la Serbie affiche clairement une volonté politique favorable à la déconcentration sans donner toutefois l'impulsion nécessaire à sa mise en œuvre.

⁸ « Les collectivités locales ont compétence dans les affaires qui peuvent être réglées d'une manière efficace dans le cadre d'une collectivité locale et les provinces autonomes dans les affaires qui peuvent être réglées d'une manière efficace dans le cadre d'une province autonome, et qui ne sont pas de la compétence de la République de Serbie. »

⁹ Ces lois réglementent des domaines spécifiques et par lesquelles des attributions particulières sont transférées du pouvoir central aux collectivités locales.

¹⁰ B. Milosavljevic, *Analysis of the state of play regarding the implementation of local self-government legislation in the Republic of Serbia*, Belgrade, 2009.

21. Une nouvelle loi relative à la capitale était en préparation lors de la visite de suivi, les normes en vigueur étant jugées « non satisfaisantes » pour le pouvoir central et surtout les collectivités locales, malgré une référence spécifique à la ville de Belgrade dans les articles 188 et 189 (dispositions générales sur l'autonomie locale) de la Constitution serbe¹¹. Le vice-président de l'assemblée municipale de Belgrade a rapporté à la délégation que « les autorités locales n'ont actuellement que des compétences transférées par l'Etat et non des responsabilités qui leur seraient attribuées en propre par le peuple », tandis que les autorités locales de Serbie pensent que « la totalité de la Charte a été ratifiée, mais que la législation serbe est encore en retard sur ses dispositions ». La mairie de Belgrade est en charge des services collectifs, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la protection sociale, de l'enseignement préscolaire et primaire et, depuis 2007, de la santé et de la collecte des impôts locaux. La liste des compétences que les autorités locales de Belgrade aimeraient se voir confier inclut le développement économique, la police, la lutte contre l'incendie, les situations d'urgence et divers types d'inspections administratives. Du fait de sa population (1,6 millions d'habitants), la ville de Belgrade a des capacités et des besoins spécifiques que le cadre juridique général ne permet pas de prendre convenablement en considération : 85 % du budget de Belgrade provient de ses ressources propres (taxes sur les biens fonciers, le revenu et les services collectifs), tandis que 15 % seulement proviennent de transferts depuis le budget de l'Etat. Les chiffres montrent aussi que le budget de Belgrade a été multiplié par dix entre 2000 et 2008 et qu'il a subi une réduction draconienne de 40 % en 2009. Outre ces données spécifiques, les autorités de la ville de Belgrade ont également semblé préoccupées par les questions générales relatives à l'ensemble de la fonction publique locale de Serbie : la disproportion entre les nouvelles attributions liées à la déconcentration et l'(in)adéquation des ressources correspondantes, ainsi que les moyens administratifs limités pour remplir ces attributions ; les difficultés pour recruter et conserver des personnels professionnels ; l'influence des partis politiques, etc.

22. Une autre évolution positive doit être notée : les forces politiques locales et le parlement serbe ont considéré que le statut de la province autonome de Voïvodine adopté en 1991 était dépassé. Le nouveau statut de la province autonome de Voïvodine a donc été promulgué afin de mettre le système normatif en conformité avec les dispositions de la nouvelle Constitution de la République de Serbie (novembre 2006), en vertu des dispositions de la loi organique sur la mise en œuvre de la Constitution de la République de Serbie selon lesquelles l'assemblée nouvellement constituée de la province de Voïvodine devait soumettre son nouveau statut dans un délai de 90 jours à compter de sa constitution et après avoir obtenu l'approbation de l'Assemblée nationale. L'assemblée de la province autonome de Voïvodine a adopté le projet de statut de la province le 14 octobre 2008 et l'Assemblée nationale de la République de Serbie a donné son accord préalable au projet le 30 novembre 2009. Malgré les résistances, émanant principalement de partis politiques nationalistes au niveau national, la province autonome de Voïvodine a proclamé le nouveau statut le 14 décembre 2009, et il est entré en vigueur après la promulgation de la Décision sur la proclamation, le 1er janvier 2010. Sa mise en œuvre n'a pas profondément modifié la pratique existante à l'égard de l'autonomie provinciale, mais elle a permis de l'affirmer au niveau régional et lui a conféré un surcroît de légitimité. Il est trop tôt pour fournir une évaluation complète de sa mise en œuvre, mais les autorités régionales visitées se sont clairement montrées pleinement satisfaites de leur statut actuel.

23. Dans l'ensemble, ces normes juridiques et ces pratiques permettent d'évaluer positivement le fondement légal et constitutionnel de l'autonomie locale en Serbie.

3.2. Article 3 (concept de l'autonomie locale)

24. Le premier paragraphe de l'article 3 de la Charte exprime essentiellement l'idée que le droit de régler et de gérer une part importante des affaires publiques locales doit être garanti aux collectivités locales. Les normes juridiques serbes prévoient, outre la capitale Belgrade, deux catégories de collectivités locales : les municipalités et les villes. La Serbie compte actuellement 150 municipalités et 24 villes. Le territoire d'une ville peut être divisé en municipalités urbaines.

25. Les attributions des villes correspondent à celles que la Constitution donne aux municipalités. Elles comprennent la réglementation des activités municipales, des zones de construction urbaine et

¹¹ L'article 189, dans son dernier paragraphe, dispose expressément ce qui suit : « La situation juridique de la ville de Belgrade, capitale de la République de Serbie, est régie par la loi relative à la capitale et par le statut de la ville de Belgrade. Celle-ci exerce les compétences qui lui sont déléguées par la Constitution et la loi, et d'autres compétences peuvent lui être déléguées en vertu de la loi relative à la capitale. »

des bâtiments commerciaux, la responsabilité des infrastructures de transport et d'autres services publics d'intérêt municipal ainsi que les besoins des citoyens dans des domaines comme la culture, l'éducation, la santé, la protection sociale et l'aide à l'enfance, la protection de l'environnement et des terres agricoles, etc. Les municipalités adoptent de manière autonome leur budget et leur bilan annuel, ainsi que les plans de développement municipaux et urbains. Elles gèrent de manière autonome les actifs municipaux (voir également les observations ci-dessous). Elles ont également vocation à garantir le respect des droits de l'homme et des minorités. Toutes ces attributions doivent être exercées conformément à la loi. Compte tenu du large éventail des attributions dévolues aux collectivités locales par la Constitution serbe et la législation pertinente, on peut considérer que la conformité formelle à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte est assurée.

26. Cependant, le rapport explicatif de la Charte souligne que l'article 3, paragraphe 1, peut être compris comme faisant également référence aux moyens nécessaires pour exercer toutes ces capacités. Dans ce domaine, la pleine conformité avec la Charte reste encore à réaliser. Cela vaut en particulier pour la situation apparue ces deux dernières années, où la Serbie a été gravement touchée par la crise économique mondiale. La délégation du Congrès a appris pendant la visite de suivi que les transferts entre le budget national et les autorités locales (conformément à la loi) avaient été fortement diminués afin de les ajuster aux ressources disponibles. En 2009, cette diminution a été de presque 37 % par rapport à l'année précédente. En 2010, elle devrait être proche de 70 %, si 2008 est prise comme année de référence. Ce net recul s'ajoute au fait que toutes les autres sources de recettes des budgets locaux (ressources propres ou partagées) connaissent une forte baisse due à la crise économique, ce qui pose des questions concernant la capacité réelle des autorités locales à remplir efficacement leurs attributions (propres ou dévolues).

27. Le paragraphe 2 du même article de la Charte est interprété comme exigeant l'exercice démocratique des droits en matière d'autonomie locale, notamment au moyen des assemblées de représentants démocratiquement élus et/ou des instruments de démocratie directe. La législation pertinente prévoit des élections démocratiques, régulières et libres des collectivités locales et fournit des outils précieux de démocratie directe. Dans la pratique, on trouve de nombreux exemples de consultation directe des citoyens par les collectivités locales, mais les référendums sont plus rares. Le faible nombre des référendums pourrait s'expliquer par le délai légal (trop court) pour leur organisation et pour la mise en place des initiatives populaires¹² de collecte des signatures en vue de lancer cette consultation directe, mais d'une manière plus générale, il semble que les citoyens se désintéressent dans une certaine mesure de l'exercice direct du pouvoir, y compris au niveau local. De plus, la société civile semble nourrir une profonde méfiance vis-à-vis de cet instrument. La représentation a longtemps été, en Serbie, le principal vecteur de la démocratie. La délégation a été informée qu'un nouveau projet de loi sur les référendums et les initiatives populaires était en préparation. Il devrait étendre à 90 jours le délai pour collecter les signatures nécessaires à la tenue d'un référendum (au lieu de 7 jours selon la loi en vigueur).

28. La loi sur les élections locales prévoit une représentation des partis à la proportionnelle afin que toutes les sensibilités politiques puissent être représentées, y compris celles des groupes minoritaires. Cependant, certaines dispositions de cette loi ont été critiquées, y compris par la Commission de Venise¹³, en particulier la disposition qui permet l'établissement d'un contrat réglementant des obligations mutuelles entre le parti politique qui propose un candidat et le candidat concerné ou le conseiller déjà élu. Parmi celles-ci, la possibilité pour le parti politique de demander au conseiller élu de démissionner de son poste au profit d'un candidat ou d'un conseiller proposé (« *démission en blanc* ») a attiré l'attention de nombreux commentateurs. Dans la pratique, cela signifie que le conseiller local n'est pas le détenteur réel de son mandat et qu'il existe un lien et un rapport de responsabilité plus forts entre le conseiller et le parti politique qu'entre le conseiller et ses électeurs. En outre, bien que la loi ne prévienne la « *démission en blanc* » que comme une simple possibilité visant à renforcer la discipline du parti, ce type de « contrat » est en pratique devenu obligatoire et généralisé. La loi mentionnant expressément le caractère irréversible de la « *démission en blanc* », il en résulte que les candidats et/ou les conseillers dépendent totalement du parti qui a proposé et appuyé leur candidature. Comme on l'a vu, dans une décision publiée le 2 juillet 2010, la Cour constitutionnelle de Serbie a estimé que cette disposition violait la Constitution sur plusieurs points (la « *démission en blanc* » n'est plus utilisée en pratique- cf. infra. paragraphe 37).

¹² Actuellement en cours de révision au parlement serbe.

¹³ [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL\(2005\)027-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL(2005)027-e.pdf)

29. Une deuxième disposition contestée de la même loi permet aux partis politiques (qui soumettent des listes bloquées de candidats aux élections) de décider quels sont les candidats de la liste qui deviendront conseillers (ce qui revient à distribuer les mandats d'une manière – qui peut être et qui est certainement le plus souvent – différente de ce que les électeurs auraient souhaité) après que les résultats de l'élection soient rendus publics et pendant un laps de temps relativement long. Dans la pratique, cette disposition a rendu les conseillers encore plus dépendants vis-à-vis des partis politiques et perverti la volonté politique que les citoyens ont exprimée par leur vote, annulant de fait le caractère direct des élections. La Cour constitutionnelle a également rejeté cette disposition avec une grande fermeté. La délégation a aussi appris que le ministère de la Fonction publique et de l'Autonomie locale avait préparé une nouvelle version de la loi sur les élections locales en vue de créer un nouveau système permettant aux citoyens de voter pour des candidats individuels et non pour une liste de candidats, ce qui permettrait au candidat obtenant le plus de voix d'être élu et laisserait aux citoyens, plutôt qu'aux partis politiques, le choix de leurs représentants au sein des assemblées locales. Ce projet de loi n'a pas encore été adopté par l'Assemblée nationale.

30. Les élus locaux autres que les conseillers locaux sont désignés par les assemblées municipales au moyen d'un vote majoritaire. Les maires et les autres membres des conseils municipaux reçoivent un mandat de quatre ans et ne peuvent pas être membres d'assemblées municipales après leur nomination. Le fait que les membres de l'assemblée municipale soient tenus de renoncer à leur mandat direct lors de leur nomination au sein de l'exécutif local et qu'ils puissent être révoqués par le maire pose problème du point de vue de leur appartenance éventuelle au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, eu égard en particulier à l'article 2.1 de la Charte du Congrès. Leur statut doit être réglementé par une loi qui est en cours de préparation au ministère de la Fonction publique et que la délégation du Congrès n'a pas pu consulter lors de la visite. Cependant, les membres de la délégation ont appris que la procédure utilisée pour désigner le maire semble être l'un des problèmes principaux de ce projet de loi, certains responsables déclarant que l'élection directe par les citoyens serait une meilleure solution, d'autres considérant au contraire que l'option existante est préférable. Il a été intéressant de noter qu'il n'y avait pas de divergence entre les autorités locales et nationales à cet égard. En effet, chaque individu interrogé a exprimé son point de vue personnel et n'a que peu tenu compte des conséquences d'un tel choix sur la responsabilité du maire, tout en se souciant ouvertement cependant du lien pouvant exister entre le maire et le parti politique qui l'appuie, notamment à la lumière de la position forte adoptée par la Cour constitutionnelle dans sa décision récente sur les conseillers locaux.

31. La délégation du Congrès considère donc que malgré certains détails techniques qui restent encore peut-être à régler, le processus de déconcentration est bien engagé en Serbie et semble être entré dans une phase décisive. Certes, il manque encore une volonté politique forte pour que des résultats concrets puissent être obtenus, mais les divers progrès déjà accomplis montrent une bonne compréhension du concept d'autonomie locale tel qu'il est énoncé par la Charte.

3.3 Article 4 (portée de l'autonomie locale)

32. L'article 4 de la Charte développe le concept d'autonomie locale, explique la manière dont les compétences doivent être réparties et indique que les collectivités locales doivent être consultées au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. Il convient de rappeler que c'est précisément le paragraphe 3 de l'article 4 de la Charte que la Serbie n'a pas ratifié à cause de dispositions constitutionnelles (notamment l'article 177) incompatibles avec le principe de subsidiarité tel qu'il est entendu dans la Charte. Aucun des responsables rencontrés pendant la visite de suivi ne s'est montré préoccupé par ce point et aucun non plus n'a mentionné une intention quelconque des autorités serbes de réviser la Constitution pour permettre la ratification de ce paragraphe.

33. Les pouvoirs et les responsabilités de base des collectivités locales sont prescrits par la Constitution serbe et précisés par plusieurs lois (voir supra) ; ils semblent assez étendus en ce qui concerne les compétences attribuées aux collectivités locales et garantissent l'autonomie régionale à la province autonome de Voïvodine. Comme mentionné par ailleurs, ce n'est pas la conformité formelle avec ces principes qui pose question mais plutôt l'application concrète des normes et des réglementations existantes¹⁴, notamment du point de vue des ressources financières qui devraient

¹⁴ Examen de la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie locale en Serbie, mai 2009, Belgrade. Rapport rédigé pour EXCHANGE2 – Joint Support to Local Government.

correspondre aux attributions propres aux collectivités locales et même à celles qui leur sont dévolues. Ce facteur, associé au fait que la Serbie n'a pas ratifié l'article 6 de la Charte (qui traite précisément de l'adéquation de ressources appropriées pour les missions des collectivités locales), conduit la délégation du Congrès à considérer qu'il s'agit d'un problème délicat restant à résoudre. Certes, le ministre de la Fonction publique a affirmé à la délégation du Congrès que la « déconcentration était réelle » au point que « les collectivités locales avaient tendance à ne plus consulter son ministère parce qu'il n'avait plus d'argent », mais cela ne constitue en aucun cas une consolation. En outre, le ministère des Finances publiques semble connaître l'ampleur du problème des moyens financiers des collectivités locales, et plusieurs d'entre elles-ci ont affirmé avec force que ce manque de moyens avait une incidence sur leur capacité à remplir leur mission.

34. En ce qui concerne les finances publiques, il semble que chacun soit conscient, tant au niveau central que local, que la résolution d'un problème auquel est confrontée la Serbie, à savoir celui de la restitution des biens, a pris beaucoup de retard. Ce problème est plus complexe que celui que connaissent les ex-Etats communistes qui ont nationalisé des biens privés et qui doivent les restituer à leurs propriétaires légitimes. En Serbie, ce processus de restitution a commencé au début des années 90. Cela étant, des biens privés comme des biens publics des collectivités locales demeurent encore nationalisés. Dans la pratique, pour vendre un bien utilisé par une collectivité locale mais qui ne lui appartient pas légalement, ou pour louer un espace commercial, il faut obtenir l'accord du gouvernement central. Passer d'un Etat très centralisé au sein d'une fédération à un Etat indépendant unitaire mais décentralisé est un processus qui, en Serbie, semble non seulement prendre du temps, mais qui se heurte à d'authentiques malentendus à tous les niveaux, en particulier au niveau de la prise de décision politique. La loi sur la planification et la construction, adoptée en août 2009 définit les types de plans urbains et spatiaux obligatoires et les processus connexes concernant la construction et la législation. Cette loi restitue aux collectivités locales le droit de propriété uniquement sur les terrains construits et constructibles qu'elles avaient jusqu'alors le droit d'utiliser. Le ministère des Finances publiques prépare un projet de loi de portée plus générale sur les actifs des collectivités locales, qui devrait traiter, de manière efficace, le problème de la restitution des biens aux collectivités locales. La délégation du Congrès n'a pas eu accès à ce document qui, selon certaines informations, n'est encore qu'à un stade initial. Pour autant, le Président de l'Assemblée et la Commission chargée de l'autonomie locale connaissaient l'existence de ce texte et étaient impatients d'en débattre.

35. Dans ce contexte, l'évaluation générale de la conformité à l'article 4 de la Charte ne peut être que mitigée. Même du point de vue du droit positif, la Serbie doit encore adopter des normes et des réglementations garantissant la faculté d'exercer pleinement et exclusivement les compétences confiées aux collectivités locales, notamment en ce qui concerne la « latitude » nécessaire à l'utilisation des moyens déjà disponibles. Par ailleurs, le cadre juridique en vigueur doit être mis en œuvre de bonne foi. La délégation du Congrès a été informée par plusieurs parties prenantes que la récente loi sur le financement des collectivités locales prévoit pour celles-ci des recettes propres, partagées, transférées et empruntées ; elle prévoit par ailleurs des règles transparentes concernant la péréquation financière, mais compte tenu de la crise économique mondiale, certaines de ses dispositions ont été temporairement suspendues par le pouvoir central. La délégation du Congrès est bien entendu consciente de l'incidence négative que peut avoir la crise économique sur un Etat et une économie en transition. Elle note cependant que le pouvoir central doit veiller à ce que les collectivités locales ne supportent pas une part excessive du fardeau de la crise.

36. Enfin, la consultation des collectivités locales pour les questions qui les concernent directement est assez bien protégée par la Constitution et la législation, et relativement bien appliquée dans la pratique, notamment après les dernières élections générales. La délégation du Congrès a appris de plusieurs sources, y compris de celles qui sont directement concernées, que les relations entre la Conférence permanente des villes et des municipalités et le ministère de la Fonction publique s'étaient nettement améliorées récemment, et que le ministre avait des relations personnelles d'autant meilleures avec l'association nationale des collectivités locales qu'il avait été lui-même un élu local avant d'occuper son poste actuel. Ce contexte favorable semble avoir contribué à mieux faire comprendre la portée de l'autonomie locale et à améliorer dans une large mesure la consultation directe des collectivités locales et des provinces autonomes. Néanmoins, la pratique et la culture de consultation des collectivités locales et de leurs associations pourraient encore être considérablement améliorées. La mise en œuvre des dispositions légales relatives à la consultation est arbitraire et peut varier selon les situations. Une codification plus poussée – sous la forme de normes juridiques obligatoires – des pratiques, des procédures et des mécanismes existants dans le domaine de la

consultation des collectivités locales permettrait une conformité plus grande avec les principes de la Charte.

3.4. Article 5 (protection des limites territoriales des collectivités locales)

37. Les articles 188 et 189 de la Constitution serbe fournissent des garanties suffisantes concernant la protection juridique des limites territoriales des collectivités locales. Ainsi, les limites territoriales des collectivités locales sont spécifiées par la loi, tandis que leur établissement, leur révocation ou leur modification sont précédés d'un référendum. La loi actuelle relative à l'autonomie locale, qui a été adoptée en 2007 et a augmenté le nombre des villes et des municipalités, semble avoir respecté la procédure susmentionnée et n'a pas rencontré de résistance, que ce soit au niveau central ou local.

3.5. Article 7 (conditions de l'exercice des responsabilités)

38. Cet article vise à garantir que les élus locaux peuvent exercer leurs fonctions en toute liberté sans en être empêchés par un tiers ou des considérations matérielles. Comme mentionné par ailleurs, la législation serbe a été critiquée à cet égard notamment en ce qui concerne la loi électorale et la manière dont elle empêche les conseillers d'exercer le mandat qu'ils ont obtenu des électeurs. La décision récente de la Cour constitutionnelle serbe (voir paragraphe 27) a contribué à améliorer sensiblement la situation. En résumé, selon les articles 166 et 168 de la Constitution serbe, les dispositions déclarées anticonstitutionnelles par la Cour ne sont plus en vigueur et toutes les autorités publiques et les personnes privées sont obligées d'en tenir compte. Dans la pratique, cela signifie que la « *démission en blanc* » n'existe plus et que les mandats des élus locaux devront être attribués selon le système des listes bloquées. Par ailleurs, plusieurs responsables ont déclaré à la délégation du Congrès que cette décision aurait un impact plus large, touchant également les élections nationales, et contribuerait ainsi à « purifier » le système politique. Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que les conditions qui prévalent désormais permettent aux élus locaux d'exercer librement leurs fonctions. Les incompatibilités entre la fonction de maire et les assemblées locales renforcent également la conformité formelle de la législation serbe avec les principes de la Charte. On notera qu'un projet de loi préparé par le ministère de la Fonction publique – que la délégation du Congrès n'a pas pu consulter – devrait réglementer en détail le statut des élus locaux.

39. Dans ce contexte, la pratique semble être en retard sur le droit positif, d'autant que le degré d'indépendance des élus locaux par rapport à leurs partis respectifs est fonction de leurs aptitudes et compétences personnelles. Cependant, la délégation du Congrès a pu rencontrer plusieurs élus locaux qui ont semblé avoir pris des distances par rapport à leurs partis respectifs, au point d'exprimer des avis personnels sur des questions politiques polémiques (notamment le débat politique très vif sur les élections directes ou indirectes des maires ou les avantages et inconvénients de la décision récente de la Cour constitutionnelle sur l'exercice réel de leur mandat) en sachant et en indiquant que la position officielle de leurs partis respectifs était différente.

40. Globalement, le rapporteur exprime un certain optimisme concernant la possibilité, pour un élu local, d'exercer librement son mandat en Serbie.

41. La Serbie n'ayant pas ratifié le deuxième paragraphe de l'article 7 de la Charte, le rapporteur n'est pas tenu d'évaluer la conformité avec cette disposition. On notera cependant que plusieurs responsables rencontrés lors de la visite de suivi ont mentionné, incidemment, que la compensation financière des dépenses engagées pendant l'exercice du mandat était d'un niveau relativement modeste et que cette situation devrait perdurer et s'aggraver compte tenu de la crise économique. Certains des interlocuteurs ont fait allusion à « d'autres moyens » mis à la disposition des élus locaux, mais ces considérations ont semblé concerner plus un problème endémique propre à la classe politique en général qu'un cas particulier (déclaré ou non) de corruption.

42. La question du statut des employés des collectivités locales, qui relève plus de l'article 6, non ratifié par la Serbie, que de l'article 7 de la Charte, est revenue de manière récurrente au cours de plusieurs réunions auxquelles la délégation du Congrès a participé au cours de sa visite de suivi. Les ONG, en particulier, mais aussi la Conférence permanente des villes et des municipalités, ont exprimé leur préoccupation concernant cette question, plus précisément pour les « énormes » (comme deux interlocuteurs les ont qualifiés) besoins de formation. Des avis ont aussi été fermement exprimés concernant la « dépolitisation et la professionnalisation indispensables du personnel », qui devraient accompagner le processus de déconcentration déjà commencé. La question du statut et des salaires des employés des collectivités locales a souvent été évoquée.

3.6. Article 8 (contrôle administratif)

43. Cet article de la Charte concerne le contrôle administratif des collectivités locales, non par les citoyens ou le médiateur, mais uniquement par d'autres niveaux de gouvernement. La Constitution serbe (article 192) et les lois d'application pertinentes traitent de ce problème en des termes assez stricts : le pouvoir central doit annuler tout acte municipal jugé non conforme à la Constitution ou à la loi et dispose de cinq jours pour engager une procédure devant la Cour constitutionnelle afin d'évaluer la constitutionnalité ou la légalité de cet acte. Par ailleurs, le pouvoir central peut révoquer une assemblée municipale et désigner simultanément un organe temporaire qui exercera les fonctions correspondant au champ de compétences de l'assemblée concernée¹⁵. Du point de vue formel, le contrôle n'est prévu que pour des raisons de légalité et certains responsables ont affirmé que les dispositions juridiques n'étaient appliquées que dans les cas où la déconcentration était prise en otage pour d'autres objectifs politiques et/ou illégaux (liés éventuellement à la corruption). Le Président du Parlement serbe a informé la délégation du Congrès que la désignation d'organes temporaires s'était déjà produite dans 11 municipalités, sans autres commentaires sur la possibilité qu'une telle procédure soit utilisée fréquemment ou même abusivement.

44. Le rapporteur est d'avis qu'un tel contrôle administratif dépasse les limites prévues par l'article 8 de la Charte. Il est vrai que la transgression de ces limites concerne davantage le principe de proportionnalité (article 8, paragraphe 3), que la Serbie n'a pas ratifié. Cependant, une mauvaise interprétation des protections mises en place semble facile et les garanties judiciaires offertes (l'intervention de la Cour constitutionnelle) ne sont peut-être pas suffisantes. Pour faire contrepoids à ces dispositions, l'article 193 de la Constitution serbe permet aux municipalités ou à leurs représentants légaux de déposer un recours lorsqu'ils constatent une violation de leur autonomie locale, mais ce recours semble être une compensation trop faible eu égard à la perte d'autonomie réelle qui pourrait se produire à l'initiative du pouvoir central. Puisque ce qui semble ouvrir la voie à un excès de pouvoir est inscrit dans la Constitution, il y a peu de chances que la situation puisse être améliorée dans un avenir prévisible. Le rapporteur estime que la disposition légale contenue dans la Constitution de la Serbie est conforme à la Charte, et que les autorités serbes pourraient dès lors envisager de lever la réserve sur l'article 8, paragraphe 3, de la Charte, afin de garantir la proportionnalité entre les mesures de contrôle et l'importance des intérêts que l'autorité de contrôle a vocation à protéger.

3.7. Article 9 (ressources financières)

45. L'article 9 de la Charte est une disposition essentielle pour l'autonomie locale car l'autorité légale dévolue aux collectivités locales n'aurait pas de sens si celles-ci étaient privées des ressources financières nécessaires pour l'exercer.

46. L'article 188 de la Constitution serbe dispose que les « activités d'une collectivité locale sont financées par ses recettes directes, le budget de la République de Serbie conformément à la loi, et le budget de la province autonome, dans les cas où la province autonome a délégué l'exécution des activités dont elle a compétence, conformément à la décision de l'Assemblée de la province autonome. » L'article 184 de la Constitution serbe, intitulé Autonomie financière des provinces autonomes, garantit la possibilité, pour les provinces autonomes, de percevoir des recettes directes pour financer leurs compétences. Cependant, le type et le montant de ces recettes directes doivent être mentionnés dans la loi, qui doit également spécifier la part que les provinces autonomes prennent dans les recettes de l'Etat. Le Président de l'Assemblée de Voïvodine et le Conseil de Voïvodine ont informé les rapporteurs du fait que la disposition constitutionnelle qui affecte au moins 7 % du budget de l'Etat à la Province autonome de Voïvodine est dûment respectée dans la pratique. Cela étant, les rapporteurs considèrent que pour assurer le plein respect de l'article 9 paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale¹⁶ (ou le paragraphe 44 du Cadre de référence pour la démocratie régionale), il serait plus approprié de mettre les ressources des provinces autonomes en rapport de proportionnalité avec leurs compétences et leurs responsabilités.

¹⁵ L'article 192, dernier paragraphe, de la Constitution serbe dispose expressément que le « Gouvernement peut, dans les conditions prévues par la loi, révoquer l'Assemblée municipale. En même temps que la révocation de l'Assemblée municipale, le Gouvernement nomme un organe temporaire chargé d'exercer ses fonctions, en tenant compte de la composition politique et nationale de l'Assemblée municipale révoquée. »

¹⁶ En vertu de l'article 13 de la Charte européenne de l'autonomie locale, les dispositions de celles-ci peuvent être étendues aux collectivités régionales.

47. Le ministère des Finances publiques a indiqué à la délégation du Congrès que la loi sur les finances locales avait été rédigée avec l'aide de l'USAID, du Conseil de l'Europe, de la Banque mondiale et de diverses ONG, et qu'elle était entrée en vigueur en 2006. Plusieurs évaluations indépendantes ont souligné le progrès qu'elle représente par rapport aux normes juridiques précédentes : stabilité et transparence des transferts, amélioration de la péréquation financière, augmentation de la part des collectivités locales dans leurs propres recettes (par exemple l'impôt foncier), accroissement de la part non affectée des transferts provenant du pouvoir central, etc. Cependant, à partir de 2009, année où la crise économique mondiale a frappé la Serbie, une partie des dispositions de cette loi a été suspendue, notamment celles qui concernent les transferts. Bien que la Conférence permanente des villes et des municipalités reconnaisse que le dialogue avec les autorités centrales est constructif, elle souligne également que la réduction des transferts est un « thème constant » de toutes les réunions tenues avec le Premier ministre, le ministère des Finances et le ministère de la Fonction publique. En revanche, la Commission parlementaire chargée de l'autonomie locale a informé la délégation du Congrès que les collectivités locales, qui ont désormais la faculté de collecter leurs propres recettes, semblent très motivées pour accomplir cette tâche, même si des disparités (significatives) ont ainsi été mises en évidence concernant leurs capacités administratives.

48. En Serbie, les budgets locaux sont alimentés par leurs propres recettes, les recettes partagées, les transferts de l'Etat et l'emprunt auprès d'autres sources. En 2009, lorsque la crise économique a touché la Serbie pour la première fois, le ratio entre ces sources était (approximativement) de 40 % de recettes propres, 35 % de recettes partagées et 20 % de transferts, le reste provenant de l'emprunt. Les sources les plus importantes des recettes propres sont la taxe sur l'aménagement foncier, la taxe foncière sur la construction et l'impôt foncier. Par ailleurs, la question des biens des collectivités locales reste encore à régler avec le ministère des Finances publiques (voir supra. paragraphe 34).

49. La péréquation financière est calculée d'après la moyenne des recettes par habitant pour toutes les municipalités (et non les villes). Toutes les municipalités qui ont des recettes partagées inférieures à 90 % de la moyenne nationale sont habilitées à recevoir jusqu'à 90 % de la moyenne nationale. Mais, depuis 2009, ces dispositions ont également été mises en suspens.

50. Dans ces circonstances, bien que les collectivités locales serbes puissent disposer de leurs « propres ressources financières », le rapporteur craint que ces ressources ne puissent pas être considérées comme « appropriées » au plein exercice des compétences dévolues aux collectivités. En fait, le faible niveau des ressources des collectivités locales résulte à la fois de la diminution des transferts des autorités centrales (motivée principalement par la crise économique) et du manque de capacités locales pour attirer et collecter leurs propres recettes. Les perspectives d'une amélioration future de cette situation sont assez faibles, à moins que le cadre légal soit complété et pleinement mis en œuvre, et que l'appropriation au niveau local soit renforcée. Malgré ces considérations, qui pourraient aussi s'appliquer à d'autres pays européens, on rappellera que la crise économique mondiale est certainement un facteur non négligeable, qui a eu une grande incidence non seulement sur les collectivités locales mais aussi sur le budget national de la Serbie. Il convient cependant de veiller à ce que le poids de cette crise soit réparti d'une manière raisonnable et équitable entre le pouvoir central et les collectivités locales.

3.8. Article 10 (droit d'association)

51. Cet article de la Charte vise à permettre aux collectivités locales de coopérer entre elles afin de réaliser des tâches d'intérêt commun. L'article 181 de la Constitution serbe accorde aux provinces autonomes et aux collectivités locales le droit de coopérer avec des collectivités correspondantes d'autres pays. L'article 13 de la loi serbe sur l'autonomie locale permet aux « collectivités locales de coopérer et de s'associer pour réaliser des objectifs, des plans et des programmes de développement communs ainsi que d'autres tâches d'intérêt commun. » A cette fin, elles peuvent mettre des ressources en commun et établir des organes, sociétés, institutions et services conjoints « conformément à la loi et au Statut ». Le Président de l'Assemblée de Voïvodine a indiqué à la délégation du Congrès que la province autonome de Voïvodine avait tiré pleinement parti de ces dispositions et établi une coopération transfrontière avec des entités analogues situées en Hongrie, Roumanie, Croatie et Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska). Cependant la délégation relève que la Serbie n'a pas signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), ni ses protocoles additionnels.

52. Cependant la coopération entre les collectivités locales est rare, en raison principalement du manque de capacités administratives et de sensibilisation aux avantages de cette forme de coopération, qui pourrait permettre une meilleure utilisation des ressources disponibles ou une amélioration de la qualité des services. Pendant toute la durée de la visite de suivi, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune initiative d'une collectivité locale visant à mettre en commun les ressources existantes, alors qu'il est évident, par exemple dans la région de Novi Pazar, que cela pourrait contribuer à surmonter une situation économique très précaire. La délégation a eu connaissance de mesures prises par la Conférence permanente des villes et des municipalités pour améliorer la situation à cet égard, en adoptant les lignes directrices et les instruments spécifiques nécessaires pour développer la coopération entre les municipalités.

3.9. Article 11 (protection légale de l'autonomie locale)

53. La Constitution et la loi sur l'autonomie locale prévoient des outils judiciaires relativement efficaces pour protéger l'autonomie locale. Les collectivités locales ont le droit (i) de déposer un recours et (ii) d'introduire un examen constitutionnel a posteriori de tout acte juridique qui empièterait sur l'autonomie locale ou l'autonomie provinciale (article 193 de la Constitution). Le Président de la Cour constitutionnelle a indiqué à la délégation du Congrès que ces dispositions étaient jugées extrêmement protectrices pour l'autonomie locale.

54. Le rapporteur tend à souscrire à cette évaluation du Président de la Cour constitutionnelle pour ce qui concerne la conformité formelle avec les principes de la Charte, mais en l'absence d'informations sur la mise en œuvre effective de ces dispositions, le rapporteur n'est pas en mesure de procéder à une évaluation complète. Aucune traduction de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'était proposée sur son site web lors de la préparation du présent rapport, et la délégation n'a donc pas été en mesure de vérifier si des recours avaient été déposés par des collectivités locales ou provinciales. Il convient de mentionner ici l'aide précieuse de la Cour constitutionnelle, qui a assuré la traduction en anglais de sa décision du 2 juillet 2010 relative à la loi sur les élections locales.

4. CONCLUSIONS GENERALES

55. Lors de sa visite en Serbie, la délégation du Congrès a eu l'impression globale que la réforme de l'administration publique en général, et celle de l'administration publique locale en particulier, étaient sur le point de démarrer, si tant est que cela ne soit pas déjà fait. Le pays doit désormais faire face à une société civile, assez apathique mais fortement mécontente, et à une volonté politique mitigée, plutôt favorable à une réforme profonde de la classe politique et de l'Etat en général, et prêts à appuyer la déconcentration. Les mots « *dépolitisation* » et « *professionnalisation* » des collectivités locales et de leur personnel ont été souvent prononcés par les divers interlocuteurs rencontrés par la délégation, qui considéraient généralement qu'il s'agissait d'objectifs à réaliser dans un avenir proche. Dans ce contexte, la législation serbe concernant l'autonomie locale semble être sur la bonne voie, un nombre important de lois étant déjà en place et d'autres à venir (bientôt espérons-le). Il ne semble donc pas déplacé d'exprimer un certain optimisme quant à la bonne volonté et à l'engagement politique dont les autorités pourraient faire preuve pour appliquer complètement et correctement cette législation. Cependant, certaines préoccupations persistent concernant (i) le cadre législatif relatif à l'autonomie locale et l'autonomie régionale et (ii) certaines pratiques actuelles.

4.1. Cadre législatif

56. La Serbie n'a pas ratifié en totalité la Charte européenne de l'autonomie locale. En particulier, le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité dans le contrôle administratif exercé par les autorités centrales, ainsi que l'autonomie accordée aux collectivités locales pour créer leurs propres structures et ressources, ne sont pas obligatoires en Serbie. Il est peu probable que la Serbie ratifie pleinement et complètement la Charte dans un avenir proche. Il semble difficile de mobiliser une majorité politique pour appuyer une telle initiative et le statu quo (« sans conséquence », selon un responsable) demeure. Des dispositions spécifiques de la Constitution sont invoquées pour expliquer la présente impasse et aucune révision de la loi fondamentale n'est envisagée dans le contexte politique actuel.

57. Bien que les dispositions constitutionnelles pertinentes soient conformes et que la province autonome de Voïvodine semble être un exemple stimulant d'autonomie régionale réussie, et sachant que la situation du Kosovo-Metohija est particulière, la législation serbe en vigueur ne semble pas

refléter pleinement le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la Démocratie Régionale.¹⁷ Plusieurs acteurs politiques ont indiqué que la Constitution était l'obstacle principal, essayant par là d'excuser le manque d'initiative législative dans ce domaine. D'autres responsables politiques ont mis en avant le fait que les dispositions constitutionnelles concernant l'autonomie provinciale étaient une preuve de bonne volonté politique. Tous les interlocuteurs rencontrés pendant la visite de suivi ont souhaité souligner l'existence de régions statistiques (et de la législation correspondante), comme l'exige l'objectif d'adhésion à l'Union européenne que la Serbie s'est fixée, mais tous ont également mentionné que selon le sentiment général actuel, cette situation n'est pas conforme au Cadre de référence du Conseil de l'Europe.

58. En outre, la situation des ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales et régionales n'est pas satisfaisante du fait d'un certain nombre de facteurs complexes, parmi lesquels la législation joue un rôle fondamentale. La loi très attendue depuis longtemps pour résoudre cette question n'est toujours pas élaborée. Il est également attendu de cette législation qu'elle traite également la question de la restitution des biens aux municipalités et aux villes, ce qui permettrait aux collectivités locales d'accroître leurs recettes propres et contribuerait à un meilleur exercice de leurs attributions.

59. Certaines dispositions détaillées des lois en vigueur relatives à l'autonomie locale devraient être améliorées afin d'être conformes à la Charte, surtout celles qui concernent les relations entre les maires et les conseils locaux ou les relations entre le personnel local et les élus. Le statut du personnel des collectivités locales et régionales doit être revu soigneusement, et les besoins de formation restent un problème qu'il convient de traiter d'une façon appropriée. Il a aussi été signalé à la délégation que la réglementation de la compensation financière pour le personnel des collectivités locales et des critères de détermination de leur rémunération était aussi une question pertinente.

4.2. Mise en œuvre de la législation

60. Comme dans d'autres pays de la région et à l'instar également des autres anciens membres de la fédération yougoslave, il existe en Serbie un certain écart entre d'une part les déclarations politiques et la législation formelle et d'autre part la mise en œuvre réelle des normes et des procédures. Cela ne signifie pas que la non-conformité de la mise en œuvre est constante et généralisée, mais que certains domaines sont souvent davantage négligés que d'autres. Pour ce qui concerne la conformité avec la Charte, certaines pratiques spécifiques sont encore préoccupantes.

61. Le concept même d'autonomie locale tel qu'il figure dans la Charte désigne le fait, pour les collectivités locales et régionales, d'être en mesure de « régler et de gérer une part importante des affaires publiques » d'un pays donné. Ce principe semble être difficile à mettre en œuvre en Serbie, où l'on observe un certain manque de capacités en général au niveau local ainsi qu'une forte mainmise que le pouvoir central semble perpétuer comme un vestige du passé récent. Les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales pourraient être améliorées, en partant du fait que la Constitution attribue des compétences propres aux collectivités locales et que celles-ci peuvent aussi exercer des compétences déléguées par les autorités centrales.

62. Ce constat est pertinent, en particulier, lorsque l'on évalue les moyens financiers qui devraient être à la hauteur des attributions propres et déléguées des collectivités locales. La loi sur les finances locales adoptée récemment, considérée par toutes les parties prenantes comme un progrès par rapport aux normes juridiques antérieures, n'est pas entièrement appliquée. La grave crise économique qui a touché une économie en transition est une explication possible, mais cette cause objective ne doit pas être utilisée abusivement ni invoquée comme la source des atteintes à la sécurité juridique et des décisions économiques arbitraires. La raison, l'équilibre et l'équité dans le processus de décision ainsi que la consultation permanente et approfondie des autorités directement concernées pourraient contribuer à améliorer une situation qui est difficile pour tous les acteurs concernés.

63. De même, le contrôle administratif des collectivités locales pourrait apparaître comme un autre domaine où l'arbitraire a tendance à s'inviter facilement. Si certaines dispositions constitutionnelles

¹⁷ Le Cadre de référence pour la démocratie régionale est annexé à la Déclaration d'Utrecht adoptées lors de la 16^e Conférence des ministres européens du Conseil de l'Europe responsables pour les collectivités locales et régionales, les 16-17 Novembre 2009 à Utrecht, et est également mentionné dans la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui a déclaré que le Congrès utiliserait le Cadre de référence dans ses activités de suivi.

permettent le remplacement temporaire d'élus locaux sur décision du pouvoir central, il est possible qu'il soit couramment fait usage de ce qui n'est qu'une simple option. On ne peut exclure totalement que, dans certains cas, de telles décisions soient davantage motivées par des raisons politiques que par des motifs strictement juridiques. Il est donc préférable de respecter strictement les règles et procédures légales lorsque l'on exerce un contrôle administratif. Dans le même temps la mesure et la prudence ne peuvent qu'augmenter les chances de résoudre des situations apparemment conflictuelles. Certes, la Serbie n'est pas liée par le principe de proportionnalité tel qu'il est énoncé dans la Charte, mais cela pourrait être justement la raison pour laquelle la conformité formelle aux normes juridiques existantes devrait être strictement observée dans la pratique, principalement par les autorités centrales.

64. Enfin, bien que des dispositions légales et constitutionnelles pleinement conformes à la Charte existent à cet égard, il semble que les collectivités locales serbes utilisent peu la possibilité de coopérer entre elles afin de réaliser des tâches d'intérêt commun ou d'utiliser plus efficacement les ressources dont elles disposent. En effet, en l'absence d'indications claires sur les avantages d'un tel instrument et du fait du faible niveau de formation des personnels, les mesures d'incitation et l'intérêt pour les associations entre collectivités locales semblent faire défaut. Une manière d'avancer dans ce domaine pourrait être de renforcer les capacités administratives au niveau local et d'encourager vivement les collectivités locales à prendre des initiatives en la matière, notamment les plus petites et les moins dotées en termes de ressources.

4.3. Autres questions ayant trait à la démocratie locale

65. La participation et la consultation des citoyens dans le cadre des processus de décision, ainsi que la protection des droits fondamentaux et des droits des minorités, se sont considérablement améliorées en Serbie depuis l'adoption de la Constitution actuelle, tant au niveau local que national. Les autorités nationales ont adopté un vaste ensemble de normes juridiques, qui traduisent et/ou transposent généralement des normes internationales de base, tandis qu'au niveau local des efforts semblent être réalisés, quoique de manière inégale et en fonction des capacités financières de la collectivité locale concernée. Le cadre institutionnel dans ce domaine comprend ordinairement un bureau pour l'insertion des Roms et un médiateur local. Dans certaines villes (mieux loties) ou dans la province autonome de Voïvodine, on trouve également un conseil local pour les droits des minorités, voire un bureau des réfugiés et des personnes déplacées. Les ONG semblent intervenir d'une manière proactive auprès des collectivités locales et, dans certaines régions, notamment dans les municipalités du sud de la Serbie qui connaissent des difficultés économiques, la coopération entre les représentants de la société civile et des collectivités locales peut être considérée comme fructueuse. S'agissant des minorités nationales de l'Est de la Serbie, les rapporteurs souhaitent rappeler la Résolution 1632 (2008) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (voir notamment le point 15) et encourage les autorités locales et régionales à « *assurer la mise en oeuvre pleine et entière des dispositions législatives pertinentes* », à savoir en matière de droit des minorités.

66. La situation spécifique des Roms semble à certains égards préoccupante. Un bon exemple pourrait être la région prospère de la Voïvodine, où les Roms n'ont pas une langue commune, mais trois dialectes différents. Bien qu'il soit considéré, formellement, que les Roms ont une émission de radio, aucun des représentants des collectivités régionales rencontrés n'a pu dire dans quelle langue ou quel dialecte cette émission était diffusée. En revanche, les représentants de l'Assemblée de Voïvodine connaissaient l'intérêt de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe pour la question des Roms. Dans une communication écrite, l'Assemblée de la province autonome de Voïvodine a signalé à la délégation un certain nombre d'activités organisées dans la province, par l'intermédiaire de son bureau pour l'insertion des Roms et de plusieurs autres organes gouvernementaux, pour faciliter l'intégration des Roms, parmi lesquelles le financement d'études universitaires, l'octroi de bourses et de logements pour les élèves roms inscrits dans des établissements secondaires, l'organisation d'activités préscolaires en langue rom, etc. La délégation a aussi été informée que 24 municipalités de Voïvodine disposent de coordinateurs roms qui servent de relais entre la communauté rom, les organes d'autonomie locale et les autres institutions de l'Etat. C'est un point positif qui, selon les rapporteurs, mériterait d'être souligné.

ANNEXE

Programme de la visite de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur le suivi de la démocratie locale et régionale en Serbie

Belgrade, Novi Sad, Novi Pazar (29 juin – 1^{er} juillet 2010)

Délégation du Congrès

| | |
|---------------------------|---|
| M. Odd Arild KVALÖY | Rapporteur sur la démocratie régionale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès, Norvège |
| M. Christopher NEWBURY | Rapporteur sur la démocratie locale, membre de la Commission institutionnelle du Congrès, Royaume-Uni |
| Dr Elena Simina TANASESCU | Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès, Roumanie |

.....
.....

Mardi 29 juin 2010, Belgrade

- Réunion d'information avec le personnel du Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade

- Rencontres avec :

M. Milan Markovic, ministre de la Fonction publique et de l'Autonomie locale
M. Sasa Mogic, ministre adjoint
Mme Sanja Milicev, consultante

Mme Diana Dragutinovic, ministre des Finances
M. Vuk Djokovic, secrétaire d'Etat
Mme Marija Rosic, chef de Cabinet
M. Branislav Stipanovic, conseiller, département de la planification budgétaire
M. Zoran Ciric, en charge des relations publiques

Mme Bosa Nenadic, Présidente de la Cour constitutionnelle
Mme Vesna Ilic Prelic, juge
M. Bratislav Djokic, juge
Mme Ljiljana Lazic, conseillère
Mme Ljubica Pavlovic, conseillère pour la coopération internationale

M. Djordje Stanicic, Secrétaire général de la Conférence permanente des villes et des municipalités
M. Nenad Milenkovic, vice-président et maire de la municipalité de la Nouvelle

Belgrade

Mme Slavica Djukic Dejanovic, Présidente du Parlement serbe

M. Dragoljub Micunovic, chef du groupe « Affaires étrangères » du Parlement serbe
M. Jovan Palalic, chef du groupe « Autonomie locale »

Mme Natasa Corbic, directrice du Conseil national de la déconcentration
Mme Natasa Dragojlovic, assistante de la directrice

| |
|--|
| Mercredi 30 juin 2010, Novi Sad et Belgrade |
|--|

- Rencontres avec :

M. Sandor Egeresi, président de l'Assemblée de Voïvodine
Mme Maja Sedlarevic, vice-présidente

parlementaire

M. Boris Barjaktarovic, vice-président du Conseil exécutif de Voïvodine et
secrétaire provincial pour la coopération régionale et internationale
M. Dejan Avdalovic, conseiller auprès du président de l'Assemblée
de Voïvodine

M. Aleksandar Popov, directeur du Centre pour le régionalisme
Mme Stanka Parac-Damjanovic, directrice de l'ADL Subotica

Départ pour Belgrade

- Rencontres avec :

M. Thomas Gnocchi, chef de la Section Politique et Société civile,
délégation de l'UE en Serbie
Mme Sanda Babic, en charge des politiques
Mme Gordana Arackic, en charge de la démocratie

M. Aleksandar Popov, président de l'Assemblée de Belgrade
M. Zoran Alimpic, vice-président
M. Zeljko Ozegovic et Mme Nada Dumic, membres du Conseil municipal de Belgrade

| |
|---|
| Jeudi 1er juillet 2010, Novi Pazar |
|---|

- Rencontres avec :

M. Meho Mahmutovic, maire de Novi Pazar
M. Mirsad Jusufovic, chef du Cabinet du maire
M. Resat Hodzic, membre du Conseil municipal
M. Sead Bukvic, membre du personnel de la municipalité de Sjenica

Des représentants de la société civile :
Mme Semiha Kacar, Comité sandjak pour les droits de l'homme (Novi Pazar)
Mme Aida Corovic, Urban-In (Novi Pazar)
M. Slobodan Martinovic, Argument (Prijepolje)
M. Nazim Halilovic, Fotos (Tutin)
M. Sedat Vrcic, Flores (Sjenica)

Départ de Novi Pazar pour Kragujevac - réunion de la Commission institutionnelle du Congrès le 2 juillet 2010