

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 508 (2024)<sup>1</sup> Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Croatie

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, qui figure en annexe à Résolution statutaire CM/Res (2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'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 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, en vertu duquel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

*c.* au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi;

*d.* au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020;

*e.* aux priorités du Congrès établies pour 2021-2026, en particulier la priorité 6.*b* qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne;

*f.* aux Objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en particulier l'Objectif 11 « Villes et communes durables » et l'Objectif 16 « Paix, justice et institutions efficaces »;

*g.* aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017;

*h.* à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018;

*i.* à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019;

*j.* à la précédente Recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Croatie (Recommandation 391 (2016));

*k.* à l'exposé des motifs de cette recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Croatie.

2. Le Congrès rappelle que :

*a.* la Croatie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») et l'a ratifiée le 11 octobre 1997. La Croatie n'a pas encore signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207);

*b.* la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (« commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Croatie à la lumière de la Charte. Elle a chargé Gobnait Ni Mhuimneacain, Irlande (L, GILD), et Cecilia Dalman Eek, Suède (R, SOC/V/DP), d'établir et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte en Croatie;

*c.* la visite de suivi a eu lieu du 13 au 15 juin 2023. La délégation du Congrès s'est entretenue avec des représentants de diverses institutions à tous les niveaux de gouvernance. Le programme détaillé de la visite de suivi figure en annexe à l'exposé des motifs;

*d.* les rapporteuses souhaitent remercier la Représentation permanente de la Croatie auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles elles se sont entretenues lors de ces réunions.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

*a.* la mise en œuvre d'amendements législatifs importants dans le domaine de l'autonomie locale et régionale. Ils incluent notamment la délégation aux comtés, à des fins de décentralisation, des fonctions administratives en raison de la suppression des services administratifs de l'État dans les comtés et de la réforme fiscale en cours, qui vise à accroître l'autonomie des collectivités locales pour définir les taux d'imposition du revenu des personnes physiques;

*b.* les incitations prévues en 2022 pour encourager les fusions volontaires afin d'améliorer l'efficacité du système d'autonomie locale et régionale;

*c.* l'amélioration dans le processus de consultation des représentants locaux et régionaux dans la pratique, notamment sur les questions financières et fiscales.

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

*a.* la faiblesse de la capacité administrative et de la capacité à générer des revenus d'un grand nombre de petites communes et villes. Cette situation a une incidence négative sur

---

1. Discussion et adoption par le Congrès lors de la 46<sup>e</sup> Session le 28 mars 2024 (voir le document [CG\(2024\)46-18](#), exposé des motifs), corapporteuses : Gobnait NI MHUIMNEACAIN, Irlande (L, GILD), et Cecilia DALMAN EEK, Suède (R, SOC/V/DP).

l'exercice des fonctions publiques de base et l'offre de services adéquats, sur la croissance économique et le potentiel de développement au niveau infranational, et elle entrave le renforcement de la décentralisation ;

*b.* l'insuffisance des ressources dont disposent les collectivités locales et régionales et qu'elles peuvent utiliser librement pour exercer leurs pouvoirs de manière autonome, et le recours important à des subventions réservées, qui conduit à une dépendance vis-à-vis du financement de l'État ;

*c.* le manque de clarté dans la délimitation des tâches et des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance publique, qui entraîne certains chevauchements, et l'attribution de tâches déléguées aux autorités infranationales sans leur laisser suffisamment de marge d'appréciation pour adapter leur exercice à la situation locale ;

*d.* les pouvoirs étendus de contrôle et d'instruction de l'administration centrale et des ministères de tutelle sur les collectivités locales, ce qui peut limiter la marge d'initiative des autorités locales ;

*e.* l'absence d'un mécanisme formel de consultation entre les autorités centrales, locales et régionales et leurs associations sur les questions qui les concernent directement ;

*f.* le manque d'efficacité du mécanisme de péréquation financière pour corriger pleinement les disparités territoriales.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités croates :

*a.* à continuer de soutenir la coopération intercommunale et d'encourager les fusions de communes, ce qui augmentera la population et la superficie des nouvelles unités d'autonomie et favorisera la décentralisation ;

*b.* à fournir aux autorités infranationales des ressources financières suffisantes pour leur permettre de régler et gérer une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité ;

*c.* à réexaminer les conditions régissant la fiscalité locale et explorer les possibilités de diversifier les sources de revenu infranationales dans le but de renforcer les capacités des autorités infranationales à générer des recettes et à s'affranchir de la dépendance vis-à-vis de l'État à cet égard ;

*d.* à réduire l'affectation des subventions et des transferts afin d'accroître l'indépendance et la viabilité financières du niveau infranational ;

*e.* à réviser les dispositions de la législation permettant la dissolution de l'organe de représentation locale et la révocation des maires ou des préfets sans contrôle juridictionnel préalable, afin de les aligner sur le principe de proportionnalité, énoncé à l'article 8.3 de la Charte ;

*f.* à clarifier, sur la base de consultations avec les collectivités infranationales et leurs associations, la répartition des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernance afin d'éviter tout chevauchement des responsabilités, et à attribuer des pouvoirs plus importants aux autorités infranationales ;

*g.* à établir un cadre juridique pour la consultation des collectivités locales et régionales et de leurs associations sur toutes les questions qui les concernent directement afin de rendre la procédure de consultation contraignante et systémique ;

*h.* à réexaminer les critères sur lesquels se fonde le système de péréquation afin de le rendre plus efficace pour corriger les inégalités entre les collectivités locales au profit des plus faibles d'entre elles financièrement ;

*i.* à signer et à ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Croatie, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.