

*Forum franco-serbe
pour l'aménagement du territoire et les politiques régionales*

La décentralisation, les autorités locales et l'aménagement du territoire

Actes du séminaire

Belgrade, 2003

Stevan Lilić,

professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Belgrade

Centre PALGO, Belgrade

L'ÉTAT DE DROIT, LES SERVICES PUBLICS ET L'AUTONOMIE LOCALE**

L'État de droit et la prédominance du droit

La pensée moderne sur la nécessité de la division du gouvernement et du règne apparaît en début du XIX-ème siècle sous forme de l'idée selon laquelle « *le gouvernement des personnes doit être remplacé par l'administration des choses* ». ¹ L'idée suggérant que l'administration doit remplacer le gouvernement prend sa forme notamment dans les conceptions solidaristes des socio-fonctionnalistes du début du XX-ème siècle sur l'État exerçant la fonction sociale, c'est à dire, assurant les services publics. ²

** Ce texte est une compilation du texte paru dans le recueil "Lokalna demokratija" ("Démocratie locale" – rédacteur: ović), Belgrade 2001, et de l'exposé présenté au séminaire "Décentralisation, autonomie locale et aménagement de l'espace" dans le cadre de la première initiative conjointe du "Forum franco-serbe de l'aménagement de l'espace et de la politique régionale" et du "programme de soutien aux communes yougoslaves (Belgrade, octobre 2002)

¹ Claude-Henri Saint-Simon, *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela (*Catéchisme des industriels*, Choix des oeuvres), Zagreb, 1979, pp.206-231-

² Cf.: Stevan Lilić, Dejan Milenković, *Javne službe u jugoslovenskom pravu* (Services publics dans le droit yougoslave), Faculté de Droit de Belgrade, 1999.

D'après ce point de vue, qui a donné le jour à la conception moderne de l'administration d'État en tant qu'instrument de régulation sociale, l'État n'est plus (et ne peut plus être) réduite à l'organisation possédant *le monopole de force et de contrainte physique entre les mains de la classe au pouvoir*, comme on le précisait encore récemment chez nous aussi.

Le concept de l'État de droit (*Rechtsstaat*) et le principe de prédominance de la loi (*rule of law*) sont de grands acquis de la civilisation européenne et mondiale. Face à l'État, l'importance particulière du principe de prédominance du droit consiste dans ce qu'il assure la légalité des décisions des organes d'État. Sans ce principe on ne peut pas imaginer un État de droit moderne.

Une création du XIX^e siècle, le concept de l'État de droit entend un modèle normativiste d'organisation des rapports sociaux, aux termes duquel les lois et les autres actes généraux définissent les règles du comportement social. Cependant, le concept de l'État de droit sous sa forme originelle, qui entend qu'*un acte du pouvoir est justifié du fait d'être légal, c'est à dire conforme à une prescription*, ne saurait être réalisé aujourd'hui sans un danger important pour les acquis démocratiques.³ Il suffit de rappeler les régimes nazis et racistes. Aussi la réalisation du concept de l'État de droit ne peut pas représenter aujourd'hui un objectif, mais un préalable nécessaire de la prédominance du droit, de la réalisation de la constitutionnalité et de la légalité, de la justice et de l'équité.⁴

Contrairement à ce concept originel, les conceptions modernes de l'État de droit prennent pour le point de départ que l'État, dans l'exercice du pouvoir, a besoin, en plus de la légalité, de la légitimité aussi, c'est à

³ Cf.: *Temelji moderne demokratije-izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima* (Fondements de la démocratie moderne – choix de déclarations et de chartes sur les droits de l'homme) (1215-1989), Belgrade, 1989 et autres.

⁴ Cf.: Milivoje Marković, *Pravna država* (État de droit), Belgrade, 1939 ; Danilo Basta, Dider Miler, *Pravna država-poreklo i budućnost jedne ideje* (l'État de droit-l'origine et l'avenir d'une idée), Belgrade, 1991 ; Vladan Vasiljević (rédacteur), *Pravna država* (l'État de droit), Belgrade, 1990 etc.

dire, la justification de son agissement dans chaque cas concret. Par conséquent, un acte (par exemple l'adoption d'une loi, d'un règlement gouvernemental, des décisions particulières ou actes administratifs) ne devient pas légitime du simple fait d'avoir été exécuté par l'État ou par un de ses organes, la justification de chaque acte concret devant être évaluée sur la justification de son contenu.

À titre d'exemple, face à l'administration, cela veut dire que les décisions de l'administration ne deviennent pas légitimes (justifiées) du fait que l'administration arrête ses actes et exerce certaines actions de manière légale, c'est à dire de manière prescrite par la loi. Il faut que ces actes et actions soient conformes aussi aux principes généraux de la justice et de l'équité acceptés par le monde contemporain. Pour ces raisons aujourd'hui le concept de légalité de l'activité des pouvoirs administratifs doit être complété par le concept de légitimité (justification) de l'action administrative. Aussi est-il précisé : «...la légitimité du pouvoir ne saurait plus être recherchée dans sa genèse, mais dans son action ».⁵

À la différence du concept traditionnel de l'État de droit, selon lequel le pouvoir de l'État acquiert sa légitimité par le fait même de son existence,⁶ c'est à dire d'après lequel les actes de l'État sont légitimes (justifiés) du fait même d'être légaux (arrêtés en conformité avec les prescriptions légales), les conceptions contemporaines de légitimité partent du concept que les actes de l'État doivent revêtir aussi la légitimité pertinente. Donc, un acte ne devient pas légitime du fait même d'être entrepris par l'État, mais la justification de chaque acte doit être évaluée sur son contenu (par exemple, si une décision, même fondée sur la loi, porte préjudice à la dignité de la personnalité).

⁵ Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, *International Review of Administrative Science*, Vol.56, no.2, 1990, p.309

⁶ Cf.: Radomir D.Lukić, *Teorija države i prava* (théorie de l'État et du droit), Belgrade, 1956.

La division du pouvoir est un principe organisationnel sur lequel reposent les systèmes juridiques et politiques de pouvoir contemporains. La conception moderne de la division du pouvoir a été formulée pour la première fois par le philosophe anglais John Locke (1632-1704) dans son œuvre *Two Treaties on Government* de 1689-90,⁷ puis développée par le penseur politique français Charles Montesquieu (1689-1775) dans son œuvre *De l'esprit des lois*, publiée en 1748.⁸ D'après ce point de vue, lorsqu'une même personne (un homme ou un organe): ...réunit entre ses mains et le pouvoir législatif et le pouvoir administratif, la liberté est impossible, parce que dans le droit personne ne peut être limité par sa propre volonté, mais par celle des autres.⁹

Dans le cadre de la conception de la division du pouvoir on voit apparaître comme une question particulière celle de la délimitation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir administratif. En général, les questions liées à la problématique du pouvoir exécutif sont historiquement, et comparées aux autres, nombreuses et complexes.¹⁰

Il est entendu traditionnellement dans les systèmes de division du pouvoir que le pouvoir exécutif est une branche de l'activité de l'État à qui a été confiée la fonction d'exécution des lois arrêtées par les organes du pouvoir législatifs (parlement). Cependant, le problème apparaît du fait que, logiquement, la fonction exécutive (en tant qu'activité d'exécution des lois) entend aussi bien l'adoption de règlements (par exemple, des ordonnances) que l'émission d'actes particuliers. Les actes

⁷ Cf.: Džon Lok, *Dve rasprave o vladi*, Belgrade, 1978; Kosta Čavoški: *Politička filozofija Džona Loka*, *Filozofske studije*, no.V, 1974, pp.107-224.

⁸ Cf.: Montesquieu, *O duhu zakona* (De l'Esprit des lois), Belgrade, 1989; mir Lukić, *Monteskjeova politička teorija*, (Théorie politique de Montesquieu), *Arhiv za pravne i društvene nauke*, no.1-2, 1955, pp.119-134 et autres.

⁹ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi* (les Bases de la théorie juridique de l'État), Belgrade, 1914, p.191-192.

¹⁰ Cf.: Ratko Marković, *Izvršna vlast* (Pouvoir exécutif), Belgrade, 1980; Slavoljub Popović, *Organi izvršne vlasti* (Organes du pouvoir exécutif), *Uporedni politički sistemi*, Belgrade, 1983, pp.290-295 et autres..

particuliers pouvant être *judiciaires* (sentence) et *administratifs* (décisions), il en découle que la fonction exécutive englobe à la fois la fonction judiciaire et la fonction administrative. Aussi intervient-il un critère additionnel de délimitation qui sépare la fonction judiciaire et la fonction administrative selon les organes qui les exercent. En d'autres termes, la fonction judiciaire est exercée par les tribunaux, et la fonction administrative par l'administration. Cependant, ce qui reste *non délimité* est la différence entre les fonctions exécutive et administrative. En fait, d'après ce point de vue traditionnel, il n'est pas possible d'établir la différence substantielle entre les fonctions exécutive et administrative, si bien que cette différence est considérée comme inexistante. Une illustration typique de cette approche est le point de vue du fameux théoricien de droit autrichien, Hans Kelsen, l'auteur de la théorie dite de droit pur (1881-1973), qui précise que ...la législation (ce que l'on appelle « legis latio » dans le droit romain) représente la création de lois (leges). Mais, quand on parle de « l'exécution », on doit savoir précisément ce qui est exécuté, les normes juridiques générales étant exécutées non seulement par le pouvoir exécutif, mais aussi par le pouvoir judiciaire. D'après Kelsen, la différence se résume au fait que...*dans un cas l'exécution des normes juridiques générales est confiée aux tribunaux, et dans l'autre aux organes exécutifs, c'est à dire administratifs...*¹¹

Cependant, contrairement à cette position traditionnelle, on souligne aujourd'hui plus spécialement que les fonctions des pouvoirs exécutifs et administratifs ne sauraient être complètement mis sur pied d'égalité, vu que le pouvoir exécutif ne s'occupe plus aujourd'hui uniquement de l'exécution des lois, mais aussi de *la formulation de la politique*¹², c'est à dire, de la prise de décisions politiques les plus importantes, stratégiques. Cela veut dire que le pouvoir exécutif n'est plus uniquement une fonction d'exécution des lois, mais aussi un centre

¹¹ Hans Kelsen: *Opšta teorija prava i države* (Théorie générale du droit et de l'État), Belgrade, 1951, p.138.

¹² Cf.: Slobodan Jovanović, *Poratna država* (l'État de l'après-guerre), Belgrade, 1936, et autres

particulier de pouvoir et de décision politiques.¹³ Étant donné ces circonstances, les fonctions exécutive et administrative peuvent être délimitées même du point de vue de leur contenu, la fonction exécutive entendant avant tout *la conduite de la politique* (qui se manifeste notamment dans l'habilité du gouvernement de proposer des lois au parlement), tandis que la fonction administrative englobe la prise de décisions administratives dont le but est *l'exécution opérationnelle quotidienne* des tâches concrètes assignées à l'État.¹⁴

La notion théorique de l'État de droit (*Rechtsstaat*), née en Allemagne dans la seconde moitié du XIX-ème siècle, part d'une construction spéculative renfermée et abstraite basée sur les prémisses du positivisme légaliste et de la dogmatique normativiste. L'auteur de ce point de vue est le fameux penseur allemand en matière juridique Georg Jellinek (1851-1911).¹⁵ De ce point de vue, l'existence de l'État de droit entend aussi l'existence de ce que l'on appelle le droit d'État (*Staatsrecht*). Dans le sens théorique, cette approche à l'État se résume à l'appareil de l'État, c'est à dire à l'exécution autoritaire des lois par l'émission des « actes de pouvoir » et par l'exercice de la contrainte, tandis que le droit « véridique » n'est que celui (c'est à dire le droit l'État) créé par l'État par ses actes juridiques (par exemples, les lois). Même si ces conceptions ont joué un rôle important dans la limitation de l'arbitraire absolutiste des princes médiévaux (on attribue aux roi français Louis XIV le fameux : « *l'État c'est moi* »), avec le temps elles sont devenues dépassées, du fait de n'avoir pas pu expliquer, par exemple, l'existence des réalités nouvelles, telles que le droit international (qui existe à n'en point douter, sans qu'il y ait derrière lui un État « international »).

Cependant, ce concept théorique de l'État (abandonné en Allemagne et dans d'autres pays européens développés, comme dépassé, il y a plus de

¹³ Enciklopedija političke kulture, *Izvršna vlast* (Encyclopédie de la culture politique, Pouvoir exécutif), Belgrade, 1993, p.451.

¹⁴ Ivo Krbet, *Osnovi upravnog prava FNRJ* (Fondements du droit administratif de la RFPY), Zagreb, 1950, p.78.

¹⁵ Cf.: Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1914.

cinquante ans) mis dans le contexte de ce que l'on appelle la substance de classe de l'État et du droit, se manifeste notamment vers la fin des années trente, pour venir à son point culminant durant les années quarante et cinquante en Union Soviétique et dans les autres pays socialistes.¹⁶ D'après ce point de vue, défendu chez nous pendant plusieurs décennies par l'académicien professeur Radomir D.Lukić, l'État se résume à « ...l'organisation de la classe au pouvoir en vue de la protection des intérêts de classe moyennant le monopole de force physique... », ¹⁷ tandis que l'exercice de l'administration se résume, ainsi que le soulignent les auteurs soviétiques, « ...à la perception des impôts, la répression politique (déportations, expulsions, arrestations), la direction de l'armée et l'organisation de l'espionnage et du contrespionnage, la protection de l'ordre social et de la sécurité de l'État etc. » ¹⁸ C'est de ce point de vue théorique sur la définition de la notion de l'État de droit en tant qu'organisation d'exercice d'activités autoritaires de commandement et de contrainte que procèdent aussi certains de nos auteurs contemporains. C'est ainsi que le professeur Ratko Marković souligne que : « le pouvoir exécutif est le principal levier du pouvoir de l'État (...) Sa priorité politique sur les autres pouvoirs ne se fonde pas uniquement sur ses qualités internes, même pas essentiellement sur ces qualités, mais sur le fait de la concentration des intérêts de classe de la classe au pouvoir dans le titulaire social du pouvoir exécutif. D'où le pouvoir exécutif en tant qu'arme puissante de

¹⁶ Cf.: Hugh Collins, *Marxism and Law*, Oxford, 1982; J.Stalin, *Foundations of Leninism* (1924), Londres, 1940.

¹⁷ Radomir Lukić, *Teorija države i prava* (Théorie de l'État et du droit), Belgrade, 1973, p.56. En outre, cf. : Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Belgrade, 1956, p.127: « l'État est l'organisation possédant le monopole de la contrainte physique » et Radomir Lukić, *Uvod u pravo* (Introduction au droit), Belgrade, 1993, p.43: « Aussi pouvons-nous définir l'État le plus brièvement comme l'organisation qui dispose de l'appareil le plus fort de contrainte physique dans une société donnée, ou, en plus bref, comme l'organisation possédant le monopole de contrainte physique ».

¹⁸ A.I.Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava* (les bases de la théorie marxiste-léniniste de l'État et du droit), Arhiv za pravne i društvene nauke, Belgrade, 1949, p.165.

sauvegarde de l'ordre de classe, de consolidation du règne de la classe au pouvoir. »¹⁹

Notre fameux juriste et penseur politique Slobodan Jovanović (1869-1958) a montré, cependant, déjà en début de ce siècle que l'État ne peut pas être réduit à la seule organisation d'exercice de force et de contrainte physiques. Ainsi, *...la théorie qui prend l'État pour une force entend que chacun a autant de droits que de force. Au lieu de résoudre le problème de la justification de l'État, cette théorie l'ignore tout simplement, croyant que le recours à la force n'a point besoin de justification, à condition que la force utilisée soit assez grande. D'une part l'État n'a besoin d'aucun droit au recours à la force, l'État étant plus fort que ceux sur lesquels il exerce la contrainte. D'autre part, précisément parce qu'il est plus fort, il a le droit au recours à la force. Sur la base de sa force, l'État aurait le droit de commander ses sujets dans la mesure où il pourrait s'assurer l'obéissance de ses sujets par la simple force. La théorie du droit du plus fort est incapable de prouver la transformation de la force en droit, parce que selon cette théorie non plus la force ne peut avoir d'effets durables qu'elle aurait par ailleurs dépouillée de son caractère juridique...²⁰*

Services publics

Contrairement au modèle « étatique » et de classe » de l'État, les modèles conceptuels et réels qui prévalent aujourd'hui dans les pays développés (et notamment européens), découlent de la conception de la fonction sociale de l'État et de son rôle dans la réalisation du bien public général (*bono publico*). Le concept de la fonction sociale, ou plutôt du rôle social de l'État, part du point de vue que l'activité de l'État ne saurait être réduite exclusivement à l'exercice du pouvoir d'État (dans le sens du commandement et d'exercice de la contrainte sur ses sujets),

¹⁹ Ratko Marković, *Izvršna vlast* (Pouvoir exécutif), Belgrade, 1980, 233, 243.

²⁰ Slobodan Jovanović, *Izvršna vlast* (Pouvoir exécutif), Belgrade, 1914, pp.25-25

mais que l'exercice des activités étatiques entend, en premier lieu, l'exercice des services publics, en tant qu'activités créant et assurant les conditions indispensables aux citoyens pour leur vie et leur travail quotidiens et qui contribuent au développement et au progrès général de la société dans son ensemble.

Selon ce point de vue, dont l'auteur est le célèbre penseur français en matière de droit Léon Duguit (1859-1928), dans les conditions qui sont celles du développement social, matériel et culturel moderne, le pouvoir public (c'est à dire étatique) se transforme en service public avec la mission d'assurer les conditions nécessaires au développement et au progrès de la société dans les domaines de l'éducation, de la politique sociale, de la santé, de la recherche scientifique, de la protection de l'environnement, du développement économique etc.²¹

Partant de là, la théorie et la pratique des pays développés soulignent aujourd'hui plus spécialement que le concept contemporain de l'État assurant des services publics a résulté de la conception de l'État en tant qu'organisation dont la fonction sociale consiste dans l'exercice des services publics. Ainsi, *...les systèmes constitutionnels modernes reposent sur le concept de l'État en tant qu'organisation assurant des services sociaux...*²²

Dans ce sens l'État moderne aussi repose sur le principe de la prédominance du droit qui entend l'intégration conceptuelle du principe traditionnel de légalité de l'État de droit avec les normes modernes de réalisation des services publics de l'État social.

Autonomie locale

Dans ce contexte on ne peut pas parler aujourd'hui de l'État de droit ni de la démocratie sans un degré correspondant de développement de

²¹ Cf. Léon Duguit, *Preobražaji javnog prava* (Transformations du droit public), (1913), Belgrade, 1929

²² David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York-Bâle, 1982, pp.3-4.

l'autonomie locale. On souligne que le droit à l'autonomie locale est à la fois une obligation pour l'État. Celui-ci garantit le droit à l'autonomie locale d'où découle la responsabilité de l'État qui doit assurer les garanties et créer les conditions nécessaires pour le fonctionnement continu de la communauté locale dans son ensemble.²³ D'autre part, les autorités locales ont l'obligation de satisfaire efficacement les besoins de la communauté locale et d'assurer la qualité continue des services locaux (communaux) en conformité avec les intérêts des bénéficiaires directs.²⁴

Le sens de l'autonomie locale consiste à réaliser la satisfaction des besoins des personnes habitant une région. Formellement, l'autonomie locale est réalisée par les citoyens dans les affaires définies par la constitution, la loi et les statuts de la commune ou de la municipalité.²⁵ C'est ainsi que d'après *la Charte européenne de l'autonomie locale* (1985) : « L'autonomie locale entend le droit et la capacité des autorités locales de régler et de diriger, dans les limites imposées par la loi, une partie des affaires publiques, sur la base de leur propre responsabilité et dans l'intérêt de leurs populations ». ²⁶ Partant de là, l'autonomie locale pourrait être définie comme la fonction réalisée et exercée par les citoyens sur un territoire donné (par exemple dans les communes et les municipalités).²⁷

²³ Cf.: Slobodan Jovanović, *okalna samouprava u teoriji, komparativnom iskustvu i praksi* (L'autonomie locale en théorie, dans l'expérience comparée et dans la pratique), *Lokalna samouprava*, Niš, 1997, pp.13-24.

²⁴ F.: Stevan Lilić, *Lokalna samouprava u Srbiji I Crnoj Gori (normativni aspekti)* (L'Autonomie locale en Serbie et au Monténégro – aspects normatifs), *Lokalna samouprava*, Niš, 1999, pp.128-138.

²⁵ Cf.: Ranko Mujović, *Evropska povelja o lokalnoj samoupravii naša samouprava* (La Charte européenne de l'autonomie locale et notre autonomie locale), *Lokalna samouprava*, Niš, no.2, 1997, pp.24-29.

²⁶ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi* (La Charte européenne de l'autonomie locale) Le Conseil de l'Europe, Strasbourg 1985 (*Lokalna samouprava*, no.1, Niš, 1997, p.146).

²⁷ Cf.: Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo* (Droit administratif), *Savremena administracija*, Belgrade, 1999, pp.65-68, 231-237.

L'autonomie locale représente un système de gouvernement sur un territoire plus restreint par rapport à celui de l'État. Une partie du système local de gouvernement est incarnée dans ce que l'on appelle l'autonomie locale qui est, dans le sens fonctionnel, séparée du système de gouvernement étatique.²⁸ Contrairement au terme « administration locale », celui de « l'autonomie locale » est une notion plus large qui englobe aussi la notion de l'administration locale. On peut dire que l'autonomie locale dans son ensemble représente une forme de communauté territoriale décentralisée qui représente en même temps les éléments de la communauté étatique dans sa totalité. Aussi l'autonomie locale entend-elle aussi un certain degré d'autonomie des organes non centraux qui exercent des affaires administratives et autres, prévues par la loi.²⁹

Il existe deux modèles européens fondamentaux de l'autonomie locale : anglais et français. D'après le modèle anglais, l'autonomie locale englobe certaines affaires et compétences exercées par les citoyens et leurs représentants élus (élus locaux), découlant de la loi ou du droit commun (*common law*). D'après le modèle français, l'autonomie locale représente essentiellement une « communauté territoriale non souveraine » avec un périmètre de tâches défini par la loi et une organisation correspondante.³⁰

Différents termes sont utilisés pour les organes administratifs de caractère local. Les plus fréquents sont « administration locale » ou « Autonomie locale ». Même si théoriquement ces différences ne relèvent pas uniquement de la terminologie, (par exemple

²⁸ Cf.: Dragan Mitrović, *Autonomija i lokalna samouprava (pogled na prošlost i budućnost)* (Autonomie et autonomie locale, un regard sur le passé et l'avenir), Lokalna samouprava, Niš, no.4-5, 1999, pp.38-48.

²⁹ Eugen Pusić, *Upravni sistemi I (Sistèmes d'administration I)*, GZH, Zagreb, 1985., p.308.

³⁰ Cf.: Borče Davitkovski, *Lokalna samouprava (pojam i elementi)*, (Autonomie locale, notion et éléments), Lokalna samouprava, , no.1, Niš, 1997, pp.19-26.

l'administration locale est liée à la centralisation des organes locaux du type français, tandis que l'autonomie locale est liée à la décentralisation du type anglais), dans la législation et dans la pratique ces termes sont souvent utilisés de manière imprécise et confuse.³¹ En outre, pour désigner l'administration et l'autonomie locales on utilise souvent les termes comme « administration communale » ou « administration municipale ».

Au niveau de l'établissement de la structure organisationnelle de l'État le principe de centralisation et celui de décentralisation représentent deux principes fondamentaux importants de structure organisationnelle.³² Cependant, les principes de centralisation et de décentralisation ne doivent pas être considérés comme deux formes contraires et mutuellement contradictoires de structure organisationnelle.³³ Comme les organisations modernes connaissent de nombreux éléments de centralisation, mais aussi bien des éléments de décentralisation, ces deux principes d'organisation ne sauraient être considérés comme des choix qui s'excluent mutuellement, mais on doit rechercher leurs combinaisons optimales.³⁴ Dans ce sens, au lieu du dilemme quant à savoir si la structure organisationnelle doit être assise sur le modèle centralisé ou décentralisée, il faut poser la question de savoir quels sont les éléments de l'organisation à centraliser (« *que centraliser* ») et quels sont ceux à décentraliser (« *que décentraliser* »).³⁵

³¹ Dobroslav Milovanović, (Organisation juridique de l'autonomie locale), Belgrade, 1994, p.3.

³² Cf.: Eugen Pusić, Centralizacija i decentralizacija (Centralisation et décentralisation), Zagreb, 1956.

³³ Cf.: Milorad Žižić, Država i pravo između centralizacije i decentralizacije (L'État et le droit entre la centralisation et la décentralisation), Lokalna samouprava, Niš, no.4-5, 1999, pp.244-247.

³⁴ Cf.: Dwight Waldo, The Administrative State: Centralization vs. Decentralization, New York, 1948.

³⁵ Pavle Dimitrijević, Organizacija i metod rada javne uprave (Organisation et méthode de travail de l'administration publique), Belgrade, 1959, pp.179-186; Eugen Pusić, Nauka o upravi (Science de l'administration), Zagreb, 1973., pp.145-148 et suiv.

Rapports entre les pouvoirs exécutifs et les pouvoirs représentatifs (législatifs) au niveau local en Serbie

Les changements importants intervenus dans l'actuel système constitutionnel et politique se reflètent aussi sur la situation des communes. D'après l'ancien concept basé sur les principes du « système communal », les communes ont été « les communautés socio-politiques de base », avec la présomptions constitutionnelle de toutes les compétences relevant de ce niveau. Cependant, avec les changements constitutionnels et politiques intervenus en Serbie en 1990-1992, le statut des communes a changé de manière substantielle.³⁶ À présent, les unités locales deviennent uniquement des unités territoriales soumises exclusivement au ministère en tant que partie du pouvoir central. La situation dégénère encore davantage avec l'adoption de la Loi sur l'autonomie locale en 1999, votée par la coalition dite « noire et rouge » (de Milošević et Šešelj), cette Loi ayant éliminé la moindre possibilité de l'autonomie locale et « créé plus de problèmes qu'elle n'en a résolus ».

Cependant, suite aux changements politiques substantiels d'octobre 2000, le pays a emprunté la voie des réformes démocratiques substantielles, économiques et politiques, qui incluaient aussi la nécessité urgente de l'adoption d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale. Adoptant une approche moderne à ce défi, une organisation d'experts non gouvernementale – *PALGO Centar* – a élaboré le Modèle de Loi sur l'autonomie locale.³⁷ Ce Modèle de loi a été soumis à un débat professionnel et public, après lequel, et après certaines corrections, il a été approuvé par le Gouvernement de Serbie en tant que *Projet de loi sur l'autonomie locale*. Ce Projet de loi, avec certains amendements, a

³⁶ Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković, *Upravno pravo* (Droit administratif), Belgrade, 1999, pp.65-68.

³⁷ Model zakona o lokalnoj samoupravi (Modèle de loi sur l'autonomie locale), élaboré par PALGO Centar, Belgrade, 2001. Les membres du groupe d'experts engagé dans ce projet ont été: Prof. Mijat Damjanović, Slobodan Vučetić, Prof. Stevan Lilić, Prof. Božidar Raičević, Milan Vlatković, Ass.Prof. Snežana Đorđević et Dejan Milenković, M.A.

été adopté par l'Assemblée populaire de Serbie le 26 février 2002. La loi a été publiée dans «Le Messenger Officiel de la République de Serbie» no.9/20.

Tenant compte plus spécialement des rapports entre les pouvoirs exécutif et représentatif (législatif) au niveau local, le Modèle de loi sur l'autonomie locale a apporté plusieurs nouveautés importantes. Ainsi que le précise l'Exposé des motifs du Modèle de loi: «Au lieu de l'ancien système parlementaire d'unité du pouvoir au niveau de la communauté locale, compliqué, non fonctionnel et inefficace, il est proposé un système spécifique de séparation du pouvoir. Ce système serait composé, d'une part, de l'assemblée communale, ou de la ville et de la municipalité de Belgrade, en tant qu'organes représentatifs des citoyens (articles 36-48, 73)³⁸ et le maire en tant que chef du pouvoir exécutif (articles 49-53) et l'administration locale (articles 54-69), d'autre part.³⁹

Le Modèle de loi introduit aussi une nouvelle institution, celle du «conseil». Ainsi que l'on peut lire dans l'Exposé des motifs (Article 154): «Le Conseil pour le développement et la promotion de l'autonomie locale veillerait à la protection et à la promotion de l'autonomie locale et au contrôle démocratique des pouvoirs locaux par les citoyens. Ce conseil est formé par l'assemblée communale ou municipale».⁴⁰

³⁸ L'assemblée communale est l'organe représentatif qui exerce les fonctions fondamentales du pouvoir, définies par la constitution, la loi et ses statuts. L'assemblée communale est unicamérale et est composée de députés élus par les citoyens au suffrage direct et secret en conformité avec la loi et les statuts de la commune (Article 36 du Modèle de loi).

³⁹

⁴⁰ L'assemblée communale peut former le conseil pour le développement et la protection de l'autonomie locale (ci-après: Conseil) en vue de la réalisation de l'influence démocratique des citoyens sur la promotion de l'autonomie locale et du contrôle des activités des pouvoirs locaux. Les membres du Conseil sont désignés parmi les citoyens et les experts dans les domaines importants pour l'autonomie locale. Le Conseil a le droit de présenter des propositions à l'assemblée de l'unité d'autonomie locale concernant la promotion de l'autonomie locale et la protection des droits et des

Le Modèle de loi a été soumis au débat public, notamment dans les communautés locales, qui a donné lieu aux nombreuses tables rondes et discussions. En outre, le Modèle de loi, avec les documents d'accompagnement, a été publié dans un hebdomadaire belgradois à grand tirage⁴¹, de sorte que ce projet a été exposé au regard non seulement des experts, mais aussi d'un public plus large.

Suite à son approbation par le Gouvernement de Serbie et à son adoption par l'Assemblée populaire en février 2002, la plupart des solutions proposées par le Modèle de loi ont été acceptées, bien que certaines quelque peu modifiées. Le plus important, cependant, est que la Loi a repris «l'assemblée communale» plus ou moins selon la proposition du Modèle de loi (Articles 26-39), même si concernant l'organe exécutif «le président de la commune» a été préféré au «maire». De même, d'importantes modifications ont été apportées au «conseil» qui a été accepté sous forme de «conseil communal» au lieu de celle de «conseil pour le développement et la protection de l'autonomie locale». Le Conseil ainsi constitué est défini par la Loi de manière suivante: Le Conseil communal est l'organe qui harmonise l'exercice des fonctions du président de la commune et de l'assemblée communale et contrôle l'activité de l'administration communale. Le Conseil communal compte jusqu'à onze membres, désignés sur proposition du président de la commune par l'assemblée communale à la majorité des voix du total des membres de l'assemblée communale, pour une période de quatre ans. L'adjoint au président de la commune est d'office membre du Conseil. (...) Le Conseil communal: 1) approuve le projet de budget communal; 2) exerce le contrôle de l'administration communale, abroge et annule

obligations, définis par la loi, des unités d'autonomie locale. L'assemblée, le maire, l'administration locale et les services publics de l'unité d'autonomie locale sont tenus de se prononcer sur les propositions du Conseil. Les statuts de l'unité d'autonomie locale et l'acte de fondation du Conseil précisent les droits et les obligations, la composition et les modalités de sa désignation et de son activité. (Article 154 du Modèle de loi).

⁴¹ *Zakon o lokalnoj samoupravi*, cahier inséré dans l'hebdomadaire "Vreme", Belgrade, septembre 2001.

les décisions de l'administration communale qui ne sont pas conformes à la loi, aux statuts, à un acte général ou à une autre décision de l'assemblée communale; 3) décide en seconde instance dans les procédures administratives sur les droits et les obligations des particuliers, des sociétés et des personnes juridiques, ainsi que des organisations aux compétences communales originelles; assiste le président de la commune dans les autres fonctions relevant de sa compétence (Articles 43, 44 de la Loi sur l'autonomie locale).

En conclusion, on peut dire que cette approche à l'élaboration de projets de loi a les caractéristiques suivantes: a) le Modèle de loi a été «produit» sans un seul «dinar» des contribuables; b) le Modèle de loi a été élaboré par des experts en conformité avec les normes européennes et mondiales les plus exigeantes et a été «remis» aux institutions compétentes de l'État pour adoption ou modification selon les besoins politiques et fonctionnels actuels ; et c) que le projet ait été très efficace témoigne le fait que le Modèle de loi a été adopté comme Loi au parlement de la République (même un ministère a été institué pour cette matière). Cette forme de coopération entre les organisations non gouvernementales et les structures de l'État témoigne, à son tour, d'une contribution réelle à la réalisation des intérêts publics et à la stratégie de réalisation des réformes dans le domaine de l'autonomie locale.

TABLE DES MATIERES

<i>Preface</i>	3
<i>Prof. dr Stevan Lilić</i> L'État de droit, les services publics et l'autonomie locale	5
<i>Prof. dr Božidar Raičević</i> Le financement des collectivités locales en Serbie	21
<i>Prof. dr Dejan Dorđević</i> Vers la nouvelle loi sur l'aménagement et la construction	46
<i>Frédéric Bacqua</i> Les Fonds structurels Européens: Outils de développement local et régional	80
<i>Prof. dr Bernard Marchand</i> Remarques sur l'aménagement du territoire: L'exemple Français	104
<i>Piotr Zakrzewski</i> Les expériences de décentralisation en Pologne	111
<i>Frédéric Bacqua, Corinne Lamarque</i> Atelier 1: Étude de cas d'un projet d'aménagement du territoire en Midi-Pyrénées	123
<i>Cristophe Skalski</i> Atelier 2: Montage d'un projet de développement local urbain	126

PREFACE

En parallèle avec le début de la transition en Serbie, il a été créé, en 2001, le Forum franco-serbe pour l'aménagement du territoire et les politiques régionales-un projet bilatéral cofinancé par le Ministère français des Affaires Etrangères. Comme une première activité du Forum pour le grand public apparaît le séminaire sur «La décentralisation, les autorités locales et l'aménagement du territoire». Ayant lieu du 31 octobre au 2 novembre 2002 à Belgrade, ce dernier s'est tenu grâce à un ensemble élargie de partenaires tels la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionales (DATAR), Cités Unies France (CUF), l'Institut français d'urbanisme de l'Université de Paris VIII (IFU), l'Institut d'aménagement du territoire de la Faculté de géographie de l'Université de Belgrade (IPP) et la Conférence permanente des villes et des municipalités en Yougoslavie (SKGOJ). Le séminaire a attiré les experts en matière de l'aménagement ainsi que les élus nationaux et locaux invités à approfondir les thèmes et les débats. Bien que les rapports entre les autorités locales et l'aménagement du territoire étaient au cœur des échanges, les autres thèmes proches, comme la décentralisation et le développement régional, se sont inévitablement imposés. Résultat : les discussions et les exposés ont au moins incité les aménageurs et les responsables serbes locaux de repenser les sujets choisis et ceci dans un nouveau cadre de coopération internationale renforcée qui les aidera de guider au mieux leurs efforts dans la pratique quotidienne. La proximité dans la façon de penser ainsi qu'une ambiance bonne et coopérative ont largement facilité la formulation des conclusions. Un regard sur le cadre légal concernant le développement des autorités locales et de l'aménagement du territoire en Serbie a été donné par les experts serbes (Lilić, Raičević et Đorđević).

Une variété des thèmes ayant pour objectif un transfert du savoir-faire français, destiné à augmenter l'efficacité dans la gestion et la planification en Serbie, a été ouvert par un discours sur la mise-en-œuvre de l'*acquis communautaire* (Ebel), pour passer ensuite au thème des fonds structurels (Bacqua) et une récapitulation des politiques d'aménagement du territoire au niveau national, régional et local en France (Ebel), ce cycle se terminant avec un exemple de décentralisation portant sur le développement urbain dans le port et la ville de La Rochelle (Latrille). L'expérience polonaise de décentralisation (Zakrzewski) a été présentée de façon qu'elle puisse rendre compte des futures expériences semblables en Serbie. Les ateliers sur le montage des projets au niveau régional (Lamarque, Bacqua) et local (Skalski) ont réussi de donner également à ce premier séminaire un caractère pédagogique, les exercices faites préparant les acteurs serbes pour le montage des projets destinés dans l'avenir aux fonds européens.

Ni le Forum, ni le séminaire, ni cette publication n'auraient jamais vu le jour sans le soutien de nombreux collaborateurs, collègues et amis. Nous profitons ainsi de cette occasion de remercier, sans ordre particulier, à tous et notamment à Jean-Yves Potel, Anne Madelain, Bernard Marchand, Denis Gaillard, Eric Tonon, Jean-Claude Ebel, Andreas Korb, Stevan Stanković, Miroslav Marić, Đorđe Milić, Maja Trajković, Marija Nevenić, Aleksandar Đorđević, tous les intervenants, tous les participants et bien d'autre personnes qui ont, d'une façon ou de l'autre, contribué à l'affaire. Nous tenons également à remercier le Ministère français des Affaires Etrangère pour son choix et son soutien financier.

Premier dans un cycle prévu de publications, ce livre devrait l'être : un début, une incitation, une invitation au débat. C'est justement à cela qu'il est dédié votre et notre Forum franco-serbe pour l'aménagement du territoire et les politiques régionales.

Tijana Živanović

Dejan Đorđević