

Strasbourg, le 12 mai 1998  
<s:\cdl\doc(98)\cdl\37.f>

Diffusion restreinte  
CDL (98) 37  
Or. ang.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**A V I S  
SUR LE NOMBRE  
DES TRIBUNAUX MUNICIPAUX  
À ÉTABLIR À MOSTAR**

**par M. Jean-Claude Scholsem  
(Belgique)**

## I. INTRODUCTION

1. Par lettre du 26 février 1998, le Bureau du Haut Représentant a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur la question de savoir si, dans la ville de Mostar, il conviendrait de mettre en place un tribunal distinct pour chaque municipalité, dans l'hypothèse où les municipalités concernées n'établiraient pas de tribunal commun. La ville de Mostar se compose de six municipalités et d'une zone centrale.

2. En vertu de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, les deux Entités sont compétentes pour créer des tribunaux. Or, la ville de Mostar est située sur le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Herzegova\_ko Neretvanska Canton). Il faut donc se référer à la Constitution de la Fédération pour répondre à la question.

## II. LES DISPOSITIONS APPLICABLES DE LA CONSTITUTION DE LA FÉDÉRATION DE BOSNIE-HERZÉGOVINE

3. L'article VI.7 de la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est libellé ainsi:

*"(1) Chaque municipalité comporte des tribunaux, qui peuvent être établis en collaboration avec d'autres municipalités et qui connaissent en première instance de toutes les matières civiles et pénales, à moins que la compétence de première instance n'ait été attribuée à une autre juridiction en vertu de la présente Constitution, de la Constitution cantonale ou de toute loi de la Fédération ou du canton.*

*(2) Les tribunaux municipaux sont établis et financés par l'administration cantonale.*

*(3) Le président de la plus haute juridiction cantonale nomme les juges des juridictions cantonales après consultation de l'administration municipale."*

...

4. À première vue, les deux premiers paragraphes de l'article VI.7 semblent contradictoires. En vertu du deuxième paragraphe, le pouvoir d'établir un tribunal appartient à l'administration cantonale, alors qu'à la lecture du premier paragraphe on a l'impression que les municipalités sont compétentes pour mettre en place des juridictions. Toutefois, on peut concilier les deux paragraphes en faisant la distinction entre le pouvoir de décider de créer un tribunal municipal, qui appartient à la municipalité, et la création proprement dite. Aux termes du premier paragraphe, une juridiction commune à plusieurs municipalités peut être établie uniquement "en collaboration avec d'autres municipalités". La collaboration est une démarche volontaire et la création d'une juridiction commune à plusieurs municipalités nécessite donc l'accord de celles-ci. L'importance du rôle des municipalités est confirmée par la mention des juridictions municipales dans le chapitre de la Constitution traitant des administrations municipales.

5. On peut se demander s'il est sage de donner un rôle aussi important aux municipalités alors que les conséquences financières de leurs décisions sont assumées par les cantons. Mais

cette répartition des compétences reflète de toute évidence la volonté du législateur.

6. Il peut aussi sembler surprenant de prévoir un si grand nombre de juridictions. On ne comprend la disposition selon laquelle chaque municipalité comporte, en principe, son propre tribunal, que si l'on se rappelle qu'en Bosnie-Herzégovine les municipalités sont d'assez grande taille. Néanmoins, il est douteux que cette disposition constitutionnelle facilite l'instauration d'un système judiciaire efficace. En tout cas, il conviendra de la réexaminer si l'on engage – comme cela semble prévu - une réforme qui augmenterait de manière substantielle le nombre des municipalités. Toutefois, ces considérations ne justifient pas de s'écarter de la formulation claire de la Constitution actuelle.

### **III. DISPOSITIONS S'APPLIQUANT SPÉCIFIQUEMENT AU CANTON ET À LA VILLE DE MOSTAR**

7. La Constitution du Herzegovina\_ko Neretvanska Canton donne moins de précisions que la Constitution de la Fédération au sujet de la mise en place de juridictions.

#### *"Article 79*

*Les juridictions municipales sont établies en vertu d'une loi cantonale.*

*Les juridictions municipales sont financées par le budget du canton.*

#### *Article 80*

*La juridiction municipale est établie pour le territoire de la municipalité. Une juridiction municipale peut être établie pour deux municipalités ou plus."*

8. La deuxième phrase de l'article 80 ne stipule pas explicitement que la création d'un tribunal municipal compétent pour plus d'une municipalité nécessite l'accord des municipalités concernées. Il convient cependant d'interpréter cet article en tenant compte de la Constitution de la Fédération (voir l'article V.4 de la Constitution de la Fédération); l'obligation d'un accord s'applique donc aussi au canton où se trouve Mostar.

9. Il reste à déterminer si le principe mentionné ci-dessus s'applique aussi aux villes. Rappelons qu'initialement la Constitution de la Fédération ne traitait pas des villes et que les administrations urbaines n'ont été créées qu'aux termes de l'amendement XVI à la Constitution. Or, dans l'amendement XVI, les questions judiciaires ne figurent pas parmi les compétences des villes. La création d'un tribunal de la ville au lieu d'un tribunal pour chaque municipalité ne pourrait donc se fonder que sur la disposition selon laquelle la ville exerce "les autres compétences qui lui ont été confiées par le canton ou les municipalités". Le canton ne peut pas déléguer à la ville un pouvoir qui ne lui appartient pas; par conséquent, seules les municipalités concernées sont habilitées à décider ensemble de la création d'un tribunal pour la ville.

10. La zone centrale de la ville de Mostar n'a pas le statut de municipalité. L'article VI.7 n'est donc pas applicable, d'où l'absence d'obligation d'établir un tribunal municipal dans cette zone. L'organe législatif du canton est donc libre d'adopter une solution compatible avec l'organisation judiciaire générale de la Fédération. Si la taille de la zone centrale ne semble pas

justifier la création d'un tribunal propre à cette zone, d'autres solutions pourraient être envisagées. Ainsi, il serait possible de répartir ce territoire entre les juridictions voisines: un juge de chacun des tribunaux municipaux de la ville de Mostar pourrait être détaché à temps partiel (par exemple un jour par semaine) et les juges assureraient la présidence à tour de rôle; les tribunaux municipaux pourraient aussi être compétents à tour de rôle pour la zone centrale. Il semble moins judicieux d'attribuer directement la compétence à la juridiction cantonale, car les justiciables perdraient ainsi un degré de juridiction.

#### **IV. CONCLUSION**

11. En conclusion, le texte de la Constitution de la Fédération stipule clairement que l'accord des municipalités concernées est indispensable à la création d'une juridiction compétente pour le territoire de plus d'une municipalité. Les municipalités concernées feraient bien de donner leur accord: dans le cas contraire, Mostar pourrait bien devenir la seule ville de cette taille en Europe – et peut-être même dans le monde – à comporter six tribunaux de droit commun.