

31^e SESSION

CG31(2016)11final

20 octobre 2016

La démocratie locale et régionale en Croatie

Commission de Suivi

Rapporteurs¹ : Luzette KROON, Pays-Bas (L, PPE/CCE)
Ole HAABETH, Norvège (R, SOC)

Recommandation 391 (2016)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Croatie est le troisième depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1997. Il y est pris note de la ratification de l'intégralité de la Charte en 2008, témoignant d'une tendance vers la décentralisation dans le pays et d'une protection législative renforcée de l'autonomie locale et régionale une plus grande. La délégation a également relevé avec satisfaction l'introduction d'élections directes pour les maires et les préfets depuis la dernière visite de suivi en 2007, ainsi que la mise en place d'une politique de péréquation financière. De même les rapporteurs saluent l'adoption en septembre 2015 d'une législation concernant les fusions volontaires d'unités d'autonomie locale de manière à simplifier les divisions territoriales et la fourniture de services publics. Toutefois, le rapport exprime certaines préoccupations concernant l'insuffisance des ressources mises à la disposition des collectivités locales et régionales pour qu'elles puissent exercer leurs compétences, la réduction des recettes fiscales locales, l'absence de consultation formelle des représentants locaux et régionaux. En outre, les disparités territoriales et la notion d'un niveau universel de service public sont encore loin d'être atteints.

Par conséquent, il est recommandé aux autorités croates de revoir la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement central et infra-national afin d'éviter tout chevauchement de responsabilités. Concernant l'aspect financier, les rapporteurs préconisent des ressources financières suffisantes et proportionnées aux compétences des collectivités locales, et dont ils pouvaient disposer librement. Il est également recommandé de réexaminer les conditions qui régissent la fiscalité locale ainsi que la loi de 2015 sur la fusion volontaire d'unités d'autonomie locale dans le but de rendre les fusions volontaires plus attractives. Enfin, le Gouvernement est invité à signer et 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 (STCE n° 207).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 391 (2016)²

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, selon lequel un des objectifs 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, qui dispose que « 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 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Croatie, joint en annexe.

2. Le Congrès note que :

a. la Croatie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1996. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 11 octobre 1997, laquelle est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} février 1998. A ce stade, la Croatie avait refusé d'être liée par certains articles de la Charte. Cependant, le 1^{er} octobre 2008, elle les a ratifiés, ce qui signifie qu'à compter de cette date la Croatie s'est déclarée liée par tous les articles de la Charte ;

b. la Croatie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) le 7 septembre 2003. Cependant, elle n'a pas signé ni ratifié les Protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159, 169 et 206). La Croatie n'a pas non plus 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) ;

c. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale et régionale en Croatie eu égard à la Charte. Elle a nommé Mme Luzette Kroon (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M. Ole Haabeth (Norvège, R, SOC) comme corapporteurs, respectivement sur la démocratie locale et régionale en Croatie. Ils ont été chargés de rédiger un rapport sur la démocratie locale et régionale en Croatie et de le soumettre au Congrès³ ;

d. la visite de suivi s'est tenue du 2 au 4 mars 2016 dans la capitale de Zagreb, les villes de Rijeka et de Krk, le comté de Zagreb, le comté de Primorje–Gorski Kotar et la municipalité d'Omisalj. Au cours de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de différentes institutions politiques, notamment du ministère de l'Administration, du ministère des Finances, du ministère du Développement régional et des Fonds de l'UE, du Parlement, ainsi que des représentants des juges de la Cour constitutionnelle ; de la Cour des comptes, du Bureau du médiateur et des collectivités locales et régionales. Le programme détaillé de la visite figure en annexe ;

e. la délégation souhaite remercier les autorités croates aux niveaux central, régional et local ainsi que les personnes rencontrées pendant la visite pour leur disponibilité et les informations fournies. La délégation remercie aussi la délégation croate auprès du Congrès et les associations nationales de collectivités locales et régionales, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

² Discussion et adoption par le Congrès le 20 octobre 2016, 2^e séance (voir le document CG31(2016)11final exposé des motifs), co-rapporteurs : Luzette KROON, Pays-Bas (L, PPE/CCE) et Ole HAABETH, Norvège (R, SOC).

³ Ils ont été assistés par M. David Melua, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le Secrétariat de la Commission de suivi du Congrès.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. le statut de la Charte, qui est totalement intégrée dans la législation nationale croate conformément à l'article 141 de la Constitution croate ;

b. la ratification par la Croatie le 1^{er} octobre 2008 des articles restants de la Charte (article 4, paragraphes 3, 5 et 6 ; article 8, paragraphe 3 ; article 9, paragraphes 4, 5, 6, 7 et 8 et article 10, paragraphe 2) afin d'être liée par la Charte dans son intégralité – ce qui montre une tendance vers une décentralisation totale ;

c. la protection législative de l'autonomie locale et régionale qui est généralement plutôt élevée en Croatie ;

d. l'introduction d'élections directes pour les maires et les préfets depuis la dernière visite de suivi en 2007, ainsi que la mise en place d'une politique de péréquation financière ;

e. l'adoption en septembre 2015 d'une législation concernant les fusions volontaires d'unités d'autonomie locale de manière à simplifier les divisions territoriales et la fourniture de services publics ;

f. la proposition de réforme de décentralisation fiscale qui est en cours de préparation et d'analyse ;

g. l'engagement du gouvernement de consulter les collectivités régionales et locales sur les initiatives gouvernementales qui les concerneront directement ;

h. l'introduction de l'initiative de données ouvertes intégrant notamment les e-citoyens et les portails de consultation en ligne, ce qui facilite l'accès des citoyens aux services publics et à l'information.

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

a. le fait que les responsabilités aient été attribuées souvent de façon imprécise entre les différents niveaux de gouvernement, ainsi que cela avait déjà été souligné en 1998 et en 2007, et que leur exercice soit entravé par une organisation de l'Etat qui reste trop centralisée (articles 4.4 et 8.3) ;

b. l'insuffisance des ressources mises à la disposition des collectivités locales et régionales pour qu'elles puissent exercer leurs compétences, ce qui les place dans une situation de dépendance à l'égard de l'Etat (articles 6.1, 6.2 et 9.2) ;

c. la réduction des recettes fiscales locales – qui sont la principale source de revenus des unités locales – qui résulte des amendements à la loi relative à l'impôt sur le revenu avec effet au 1^{er} janvier 2015, alors que le taux maximum exigible pour la surtaxe locale sur l'impôt sur le revenu, qui représente une source supplémentaire de recettes propres pour les unités locales, a aussi été revu à la baisse (articles 9.1 et 9.3) ;

d. l'absence de consultation formelle des représentants locaux et régionaux, également relevée en 2007, notamment sur des questions financières et fiscales (articles 4.6 et 9.6) ;

e. la mise en œuvre jusqu'à présent insuffisante de la législation sur les fusions volontaires d'unités d'autonomie locale adoptée par le Parlement en septembre 2015 ;

f. les disparités territoriales et la notion d'un niveau universel de service public qui est encore loin d'être atteint.

5. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités nationales à :

a. revoir la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement central et infra-national afin d'éviter tout chevauchement de responsabilités, en établissant une liste claire de l'attribution des compétences aux différents niveaux de gouvernement, en consultation avec les personnes concernées, de manière à ce que l'intervention de l'Etat reste proportionnée par rapport aux intérêts qu'il est censé protéger ;

b. élaborer un texte de loi établissant les procédures de consultation des représentants des collectivités locales et régionales pour s'assurer qu'ils sont effectivement consultés, à savoir en temps voulu et de manière appropriée, sur toutes les questions qui concernent directement ces collectivités, en particulier les questions financières ;

c. fournir des ressources suffisantes aux collectivités locales, en particulier des ressources financières, qui sont proportionnées à leurs responsabilités et dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences ;

d. dans le cadre de l'actuelle réforme et révision de la législation relative à la décentralisation fiscale, réexaminer les conditions qui régissent la fiscalité locale et, en particulier, la fixation de taux d'imposition par les collectivités locales afin de donner à ces collectivités une plus grande liberté d'action en ce qui concerne leurs ressources propres et ainsi leur permettre de ne plus dépendre de l'Etat à cet égard ;

e. réexaminer la loi de 2015 sur la fusion volontaire d'unités d'autonomie locale dans le but de rendre les fusions volontaires plus attractives en diffusant des informations sur les avantages que présentent les fusions pour les collectivités, y compris leurs services publics, ou en envisageant de mettre en œuvre d'autres mesures incitatives ;

f. signer et ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte (STCE n° 207) sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales dans la mesure où les dispositions législatives pertinentes en vigueur en Croatie, ainsi que la pratique actuelle, semblent rendre la situation conforme aux dispositions de ce Protocole.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet Etat membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Croatie et de son exposé des motifs.

EXPOSE DES MOTIFS**Table des matières**

1. Introduction : objectif et champ d'application de la visite, mandat	6
2. Contexte historique, politique et constitutionnel	7
2.1 Situation internationale et relations avec les pays voisins	7
2.2 Situation politique interne et élections	7
2.3 Rapports et recommandations précédents	9
3. Respect des obligations et engagements	9
3.1 Niveau de réception de la Charte	9
3.2 Développements constitutionnels et législatifs	10
3.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences	10
4. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la charte européenne de l'autonomie locale	16
4.1 Article 2 – Principe de l'autonomie locale	16
4.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale	17
4.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale	18
4.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	23
4.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales	24
4.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	25
4.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	26
4.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales	28
4.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	35
4.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	36
5. Démocratie régionale	37
6. Conclusions	39
Annexe – Programme de la visite de suivi du Congrès en République de Croatie	42

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Le présent rapport sur la démocratie locale en Croatie succède à la Recommandation 226 (2007) adoptée le 20 novembre 2007.

2. La Croatie a rejoint le Conseil de l'Europe le 6 novembre 1996. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n 122, ci-après « la Charte ») le 11 octobre 1997. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1^{er} février 1998. La Croatie a déclaré être liée par les articles suivants :

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

Le 1^{er} octobre 2008, la Croatie a déclaré être liée par les articles restants ci-dessous et adhère donc désormais à l'intégralité de la Charte :

- Article 4, paragraphes 3, 5 et 6 ;
- Article 8, paragraphe 3 ;
- Article 9, paragraphes 4, 5, 6, 7 et 8 ;
- Article 10, paragraphe 2.

3. La Croatie a adhéré à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) le 7 mai 1999. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 18 décembre 2003. La Croatie n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre (STCE n°s 159, 169 et 206). Elle n'a pas signé non plus le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. La précédente recommandation du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Croatie a été adoptée en 2007 (Recommandation 226 (2007)).

5. La délégation du Congrès s'est rendue en Croatie du 2 au 4 mars 2016 afin d'étudier la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays à la lumière de la Charte. La commission de suivi a nommé Mme Luzette Kroon (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M. Ole Haabeth (Norvège, R, SOC) en tant que corapporteurs pour la démocratie locale et régionale. Ils étaient assistés de M. David Melua, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et d'un membre du Secrétariat du Congrès.

6. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux, des maires et des conseillers municipaux et régionaux, des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

7. Les rapporteurs souhaitent remercier tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont bien voulu communiquer à la délégation. Ils remercient aussi la délégation croate du Congrès et les associations de pouvoirs locaux et régionaux du pays, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

2. CONTEXTE HISTORIQUE, POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL

2.1 *Situation internationale et relations avec les pays voisins*

8. L'Etat moderne de la Croatie date de sa déclaration officielle d'indépendance vis-à-vis de l'Etat fédéral de Yougoslavie, le 25 juin 1991. De nombreuses caractéristiques juridiques, politiques et économiques de la Croatie sont influencées par l'héritage de l'ancienne Yougoslavie et même de périodes antérieures de l'histoire des Balkans. La Constitution de 1990 a établi la Croatie en tant qu'Etat « unitaire, indivisible, démocratique et social ». Initialement, le Parlement croate (*Sabor*) était une institution bicamérale (incluant une deuxième Chambre de représentants régionaux), mais cette chambre a été abolie lors de la révision constitutionnelle de 2001. La commission parlementaire de l'autonomie locale et régionale continue à jouer un rôle potentiellement important concernant la législation et les politiques dans ce domaine.

9. La Croatie est membre de l'Union européenne (UE), de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'OTAN, de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), de l'Union pour la Méditerranée et de nombreuses autres organisations internationales. En 2015, la Croatie entretenait des relations diplomatiques avec 174 pays. Le principal objectif de la politique étrangère croate est le positionnement au sein des institutions de l'UE et dans la région, la coopération avec ses partenaires de l'OTAN et le renforcement de la coopération multilatérale et bilatérale⁴.

10. Les relations avec les pays voisins se sont quelque peu normalisées depuis l'éclatement de la Yougoslavie. Les travaux ont débuté concernant la coopération politique et économique, à la fois sur le plan bilatéral et au sein du « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est » depuis 1999. Les discussions se poursuivent entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine concernant plusieurs tronçons de la frontière, qui est pour chacun d'eux la plus longue avec un autre pays. Certaines sections de la rivière Una et plusieurs villages situés à la base du mont Plješevica sont en Croatie, tandis que d'autres sont en Bosnie, ce qui entraîne un très grand nombre de passages de la frontière sur un seul itinéraire et entrave un réel développement de la région. La ligne ferroviaire Zagreb-Bihać-Split est encore fermée à la grande circulation en raison de ce problème.



Carte 1. République de Croatie

11. Les relations entre la Croatie et l'Italie sont dans l'ensemble cordiales et amicales.

2.2 *Situation politique interne et élections*

12. L'organisation politique de la Croatie se définit par un cadre parlementaire, représentatif, démocratique et républicain, où le Premier ministre est le chef du gouvernement dans un système multipartite. Le pouvoir exécutif est exercé par le Gouvernement et le Président de la Croatie ; le pouvoir législatif est confié au Parlement croate ; le pouvoir judiciaire est indépendant des deux autres pouvoirs. Le Parlement a adopté la Constitution actuelle de la Croatie le 22 décembre 1990 et a décidé de déclarer l'indépendance vis-à-vis de la Yougoslavie. La déclaration d'indépendance est entrée en vigueur le 8 octobre 1991.

13. Le Président de la République est le chef de l'Etat et le commandant en chef des forces armées croates. Il est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans. Le gouvernement est dirigé par le Premier ministre, secondé par deux vice-premiers ministres. Dix-sept ministres sont en charge de domaines d'activité spécifiques. L'exécutif est chargé de proposer des projets de lois et un budget, d'exécuter les lois et d'orienter la politique intérieure et étrangère.

14. Le parlement (*Sabor*) est un organe législatif unicaméral, composé de 100 à 160 membres élus au suffrage populaire pour un mandat de quatre ans. Actuellement, les 140 membres du parlement sont élus dans dix circonscriptions plurinominales, définies d'après les limites territoriales des comtés, en plafonnant à 5 % la variation du nombre d'électeurs de chaque circonscription.

⁴ Senada Šelo Šabić, « Politique étrangère de la Croatie après l'adhésion à l'UE » 2014.

Les citoyens croates vivant à l'étranger sont comptabilisés dans une onzième circonscription, dont le nombre de sièges n'avait cependant pas été fixé lors des précédentes élections législatives. Les compétences du Parlement incluent la promulgation et la modification de la Constitution et des lois, l'adoption du budget du gouvernement, les déclarations de guerre et de paix, la définition des frontières nationales, la convocation des référendums et des élections, la nomination et destitution de hauts responsables, le contrôle du Gouvernement de la Croatie et d'autres autorités publiques responsables devant le *Sabor* et l'octroi d'amnisties. La Constitution et la législation croates prévoient la tenue régulière d'élections présidentielles et législatives et les élections des préfets et assemblées de comté et des maires et conseillers des villes et communes.

15. La Croatie possède un système judiciaire indépendant à trois degrés, régi par la Constitution et la législation adoptée par le parlement. Ce système comprend des tribunaux du commerce, des tribunaux correctionnels, un Tribunal administratif et une Cour constitutionnelle. La Cour suprême est la plus haute juridiction d'appel.

16. La Croatie est dotée d'un système multipartite, composé de nombreux partis dont aucun n'a de chance d'accéder au pouvoir seul. Ils doivent donc collaborer au sein de gouvernements de coalition. Entre janvier 1990, lorsque les partis politiques ont été légalisés en Croatie, et mars 2015, 264 partis politiques ont été enregistrés, dont 118 ont depuis été effacés des registres. Les principaux partis politiques croates sont les suivants : l'Union démocratique croate (HDZ), parti conservateur et principale formation politique de centre droit du pays ; le Parti démocrate social de Croatie (SDP), plus grand parti de centre gauche du pays ; le « Pont des listes indépendantes » (Most), regroupement fondé en Croatie en 2012 en tant que plateforme régionaliste très largement nouvelle en politique ; le Parti populaire – Libéraux démocrates (HNS) de Croatie, parti libéral fondé en Croatie en 1841. L'Alliance démocratique croate de Slavonie et Baranja (*HDSSB*) est un parti populiste et régionaliste de droite de la région de Slavonie, dans l'est de la Croatie, fondé officiellement le 6 mai 2006. L'Assemblée démocratique d'Istrie (IDS) est un parti libéral régionaliste présent en Istrie. Il existe aussi de nombreux petits partis nationaux et régionaux, qui pour la plupart n'ont jamais été représentés au parlement national⁵.

17. Les élections législatives croates de 2015 se sont tenues le 8 novembre. Les 151 sièges du Parlement étaient à pourvoir. Il s'agissait des huitièmes élections législatives depuis les premières élections pluripartites de 1990, et des premières depuis l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne en 2015. La coalition de centre-gauche au pouvoir, « La Croatie grandit », dirigée par le Premier ministre Zoran Milanović (SDP), avait pour opposants, outre plusieurs nouvelles coalitions politiques, la Coalition patriotique de centre-droit formée autour de l'Union démocratique croate (HDZ) et dirigée par le président de ce parti, Tomislav Karamarko.

18. Les élections ont abouti à un Parlement sans majorité absolue, la coalition au pouvoir « La Croatie grandit » ayant remporté 56 sièges dans les dix circonscriptions électorales de Croatie et trois des huit sièges de représentants des minorités nationales. La Coalition patriotique d'opposition a obtenu 56 sièges dans les circonscriptions de Croatie et les trois sièges alloués aux citoyens croates vivant à l'étranger, soit au total 59 sièges, ce qui la mettait techniquement à égalité avec la coalition au pouvoir.

19. Avec 19 sièges, le parti Most emmené par le maire de Metković, Božo Petrov, est arrivé troisième, et devait donc jouer un rôle clé dans la formation du prochain gouvernement⁶. Après plusieurs semaines de négociations, c'est effectivement ce qui s'est produit lorsque Most a accordé son soutien à un gouvernement formé autour du HDZ, et la coalition a aussi reçu le soutien du Parti du travail et de la solidarité de Croatie et de deux représentants indépendants des minorités, totalisant ainsi 78 sièges au parlement. La nouvelle majorité a désigné un Croate-Canadien, Tihomir Orešković, en tant que nouveau Premier ministre de la Croatie. Le nouveau gouvernement a finalement été constitué et approuvé par le parlement le 22 janvier 2016, marquant l'entrée en fonction du 11^e Premier ministre après 76 jours de négociations.

⁵ Une nouvelle droite en Croatie : partis politiques nationalistes et politique croate contemporaine, Christopher Lamont, 2015
⁶ République de Croatie, élections législatives du 8 novembre 2015. Rapport final de la mission d'évaluation des élections du BIDDH/OSCE.

2.3 Rapports et recommandations précédents

20. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a effectué des visites de suivi périodiques en Croatie à partir de 1993, avant l'adhésion au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1996 et la mise en œuvre de la Charte à partir du 1^{er} février 1998. Le Bureau a adopté les conclusions de ces visites dans le rapport 1996 CG/BUR (2)101rev.

21. Au cours de l'année où la Charte est entrée en vigueur en Croatie, le Congrès a adopté la Recommandation 46(1998), qui soulignait le faible niveau de démocratie locale et les insuffisances systémiques de l'autonomie locale. En particulier, le Congrès appelait les autorités croates à ratifier l'article 4, paragraphes 3, 5 et 6, l'article 8, paragraphe 3, et l'article 9, paragraphes 5 et 7, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Il recommandait également de modifier la procédure pour l'élection du maire de Zagreb et des préfets de comté, de définir les critères d'invalidation des résultats d'élections locales, de mettre en place des mécanismes de protection institutionnelle des collectivités locales et de délimiter clairement les compétences des différents niveaux d'autorités locales.

22. Après cette visite, une délégation de suivi du Congrès s'est rendue en Croatie en 2007, conduisant à l'adoption de la Recommandation 226(2007) et de son rapport sur la démocratie locale et régionale en Croatie (CG (14)21 REP). Une attention particulière y était accordée à l'engagement manifeste des autorités en faveur d'une véritable autonomie de fonctionnement du niveau local et régional. Il était également souligné que la Croatie avait signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

23. La recommandation notait aussi que la Croatie n'avait pas répondu à l'appel, formulé dans la Recommandation 46(1998), à étendre dans les meilleurs délais le domaine d'applicabilité de la Charte ; il en allait de même pour l'indépendance totale des collectivités locales vis-à-vis des autorités centrales, la délimitation claire des compétences entre les divers niveaux d'autorité locale, l'indépendance des budgets locaux et l'inscription dans la législation croate de garanties suffisantes sur la consultation des collectivités locales dans les domaines qui les concernent directement.

24. En conséquence, le Congrès recommandait aux autorités nationales croates d'entreprendre un examen général plus systématique de l'organisation territoriale de l'autonomie locale et régionale, d'étudier la constitutionnalité de certaines nouvelles délégations de pouvoirs et d'en faire rapport, de prendre des mesures pour éviter les apparents doubles emplois ou partages de compétences entre les collectivités locales et régionales, d'augmenter considérablement les ressources propres des collectivités locales et régionales et d'accroître l'indépendance budgétaire, conformément aux exigences de la Charte.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

3.1 Niveau de réception de la Charte

25. Les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale sont incorporés dans l'article 4 de la Constitution de la République de Croatie, qui affirme que le gouvernement est « limité par le droit à l'autonomie locale et régionale garanti constitutionnellement ». L'article 135 déclare en outre que, dans la détermination des pouvoirs, « la priorité est accordée aux organes les plus proches des citoyens ». Le principe de l'autonomie locale et de la subsidiarité est donc pleinement reconnu dans la Constitution de la République de Croatie. L'article 133 de la Constitution définit par ailleurs clairement « le droit à l'autonomie régionale et locale [...] exercé par des organes représentatifs régionaux et locaux, composés de membres élus lors d'élections libres, au scrutin secret et au suffrage universel, direct et égal ».

26. La loi croate sur l'autonomie locale et régionale reconnaît également les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant l'indépendance et la sécurité financière des collectivités locales. La Constitution et la loi sur l'autonomie locale et régionale prévoient l'une et l'autre un droit de recours des collectivités locales devant la Cour constitutionnelle⁷.

⁷ La loi sur l'autonomie locale et régionale (Journal officiel « Narodne novine » n^{os} 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 – texte consolidé et 137/15 – correction).

27. L'article 141 de la Constitution établit que tous les traités internationaux qui ont été signés et ratifiés par les autorités et le Parlement croates font partie intégrante de l'ordre juridique interne et « ont primauté sur la loi interne ». Cela s'applique exactement à la Charte européenne de l'autonomie locale, laquelle fait donc partie intégrante de l'ordre législatif croate. Toutefois, de nombreux experts locaux et associations de pouvoirs locaux affirment que cette réception de la Charte dans le droit interne a une incidence relativement faible sur la législation sectorielle de la Croatie⁸.

3.2 Développements constitutionnels et législatifs

28. Après la visite de suivi de 2007, la Croatie a apporté plusieurs changements à la législation. La loi sur l'élection directe des maires et préfets de comté a été adoptée en 2007 et a pris effet à compter des élections de 2009 ; en 2012, la loi sur les élections locales a été adoptée, portant sur l'élection des organes exécutifs locaux. A partir de 2006, le gouvernement croate a collaboré activement avec la Commission de Venise à l'examen de la loi sur l'élection directe des maires et préfets de comté⁹. La Commission de Venise a donné un avis globalement favorable sur la loi adoptée en 2009, malgré plusieurs observations, notamment sur le faible degré de responsabilité des maires et préfets élus¹⁰.

29. En 2007, le Parlement croate a adopté la loi sur l'aménagement du territoire et la construction, qui a accordé aux comtés et aux grandes villes de nouvelles « fonctions déléguées » en matière d'octroi de permis de construire et de réglementation. Cette loi ne s'appliquait cependant pas aux communes et petites villes. En 2014, une loi sur les conseils consultatifs des jeunes a été adoptée, avec pour objectif de promouvoir la participation des jeunes aux processus décisionnels locaux.

30. En 2009, la loi sur le développement régional a été adoptée. Elle a introduit légalement dans le pays des collectivités de niveaux NUTS-2 et NUTS-3 (Nomenclature des unités territoriales statistiques). L'Indice de compétitivité régionale, servant de base au système de péréquation financière des collectivités locales et régionales, a également été adopté. Des amendements ont été apportés à la loi sur le financement des unités d'autonomie locale et régionale, tandis que des impôts partagés et une péréquation financière ont été introduits. Les grilles de rémunération des fonctionnaires locaux ont été fixées dans la loi.

31. En 2010, les autorités croates ont approuvé les Lignes directrices pour la décentralisation et la réforme territoriale. D'après ce document, les autorités visaient à entreprendre la réforme dans les trois domaines suivants :

- a.) La décentralisation fonctionnelle ;
- b.) La décentralisation financière ;
- c.) La décentralisation territoriale.

Un groupe de travail spécial créé pour préparer la réforme a élaboré un plan d'action. Cependant, ses activités n'ont pas débouché sur la mise en œuvre d'un quelconque ensemble de réformes essentielles, et il n'a pas non plus été répondu à la demande d'une délimitation claire des compétences ni d'une indépendance financière formulée dans la Recommandation 226(2007) du Congrès.

32. La loi sur le développement régional (OG 147/2014) a été promulguée le 4 décembre 2014 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. (Voir ci-dessous le Chapitre 5 « Démocratie régionale »).

33. Le Parlement a amendé récemment, en septembre 2015, la loi sur les territoires des comtés, des villes et des communes de la République de Croatie (OG 110/15), afin d'introduire un mécanisme de fusions volontaires des collectivités locales. La loi ne prévoit cependant aucune mesure d'incitation financière.

3.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences

34. La Croatie est un Etat unitaire doté d'une structure administrative décentralisée composée d'autorités centrales, régionales et locales. L'administration centrale est elle-même déconcentrée : il existe des services administratifs dans chacun des 20 comtés, en plus des services ministériels et agences centrales autonomes dispersés sur tout le territoire. Les activités et la structure des

⁸ Décentralisation en Croatie : problèmes et solutions possibles. Institut d'économie, Zagreb 2012.

⁹ Elections dans les comtés de Croatie : vers une véritable politique régionale. Kopric, Dubajic, Tomic, 2015.

¹⁰ Décentralisation et politique régionale en Croatie, LSEE, 2012.

services administratifs de l'Etat sont régies par le décret « sur l'organisation interne des services administratifs de l'Etat dans les comtés » (OG40/23 ; 51/12).

35. L'organisation territoriale de la République de Croatie est définie par la loi sur « les territoires des comtés, villes et communes de la République de Croatie » (n° 86/06, dernier amendement 110/15). Il existe en Croatie un système d'autorités infranationales à deux niveaux, composé de 20 comtés (*zupanija*), de la capitale Zagreb (ayant à la fois le statut de comté et de commune) et de 555 collectivités locales. D'après la Constitution de la Croatie, les 21 comtés – y compris la ville de Zagreb qui, avec 792 875 habitants, a le statut d'un comté – constituent le second niveau d'autorité infranationale et ont le statut de régions. Les villes (au nombre de 128, principalement urbaines et totalisant 3 millions d'habitants) et les communes (428, principalement rurales, 1,4 million d'habitants) constituent le premier niveau d'autorité infranationale. Plus des deux tiers de ces entités comptent moins de 5 000 habitants et plus de 40 % d'entre elles en comptent moins de 3 000. Les unités d'autonomie locale et régionale présentent une grande hétérogénéité en termes de superficie, de population et de densité démographique.

Tableau 1. Niveaux infranationaux en Croatie

Type de niveaux infranationaux	Nombre d'unités	Nombre total d'habitants
Second niveau		
<i>Comtés (Zupanije)</i>	20	3 492 024
<i>Capitale, Zagreb</i>	1	792 875
Premier niveau		
	Nombre d'unités	Amplitude de population
<i>Villes</i>		
Villes ordinaires	110	<10 000 et >30 000
Grandes villes	17	<30 000
<i>Communes</i>		
Petites	273	>3 000
Moyennes	149	<3 000 et >10 000
Grandes	6	<10 000 et >30 000

36. Les villes et communes accomplissent des tâches de portée locale, qui répondent directement aux besoins des citoyens et ne sont pas assignées aux organes de l'Etat par la Constitution ou la loi. Les grandes villes (de plus de 35 000 habitants) et les chefs-lieux de comté assurent l'ensemble des tâches et services locaux pour leur population, y compris l'entretien de la voirie publique et la délivrance des permis de construire et d'installation¹¹. Les comtés, dans leur domaine de compétence autonome, sont en charge des fonctions de portée régionale (voir le tableau 2). Les villes de plus de 35 000 habitants peuvent aussi exercer des fonctions relevant habituellement de la compétence des comtés, dans la mesure où elles remplissent les conditions requises pour assurer ces services. Les villes et communes exercent aussi des fonctions dites « décentralisées », qui sont assignées aux collectivités locales par les lois sectorielles suivantes : la loi sur l'aménagement du territoire (OG153/13), la loi sur les constructions (OG 153/12), la loi sur la lutte contre l'incendie (OG 80/10), la loi sur la protection sociale (OG 5,12) et la loi sur l'enseignement primaire et secondaire (OG 152/14).

Tableau 2. Répartition des compétences obligatoires des autorités infranationales (selon leur taille et leur statut)¹²

Villes et communes	Métropoles et chefs-lieux de comté	Comtés
Urbanisme et logement Aménagement et occupation	Urbanisme et logement Aménagement et occupation	Education Soins de santé

11 Gouvernement central et autonomie locale en Croatie : décentralisation et démocratisation. Atric T. Université de Zagreb 2011.

12 Régionalisme en Croatie, Magas D, ARE 2014.

des sols Services d'utilité publique Aide à l'enfance Aide sociale Soins de santé primaires Enseignement primaire Culture, activités physiques et sport Protection des consommateurs Protection et amélioration de l'environnement naturel Protection contre l'incendie et défense civile Transports locaux	des sols Services d'utilité publique Aide à l'enfance Aide sociale Soins de santé primaires Enseignement primaire Culture, activités physiques et sport Protection des consommateurs Protection et amélioration de l'environnement naturel Protection contre l'incendie et défense civile Transports locaux Entretien de la voirie publique Délivrance des permis de construire et d'installation	Aménagement et occupation des sols Développement économique Infrastructures de circulation et de transport Entretien de la voirie publique Planification et développement du réseau d'institutions éducatives, médicales, sociales et culturelles Délivrance des permis de construire et d'installation et d'autres documents liés à la construction sur le territoire du comté, excepté celui d'une métropole
---	---	---

37. Le conseil des villes et communes et l'assemblée de comté sont des organes de citoyens représentatifs et des organes d'autonomie locale ou régionale qui adoptent des réglementations dans leur domaine de compétence autonome et assurent d'autres tâches conformément à la loi et aux statuts de la collectivité locale et régionale.

38. Le nombre de membres de l'organe représentatif doit être impair. Il est déterminé par la loi sur l'autonomie locale et régionale (telle qu'amendée en 2012).

Tableau 3. Nombre de membres des organes représentatifs des collectivités locales et régionales

Taille des collectivités (nombre d'habitants)	Nombre de membres de l'organe représentatif
< 500	7
> 500 - 1 000	9
> 1 000 - 2 500	11
> 2 500 - 5 000	13
> 5 000 - 10 000	15
> 10 000 - 20 000	17
> 20 000 - 35 000	21
> 35 000 - 60 000	31 (comté)
	25 (ville)
> 60 000 - 100 000	35 (comté)
	31 (ville)
> 100 000 - 200 000	41 (comté)
	35 (ville)
> 200 000 - 300 000	45
> 300 000	51

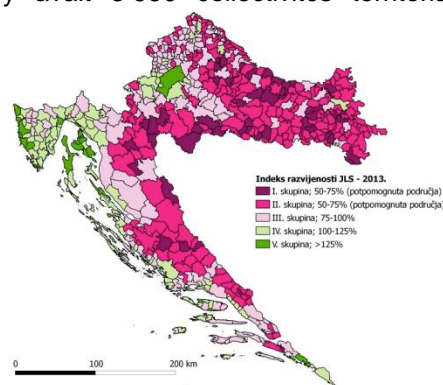
39. Le mandat d'un membre de l'organe représentatif d'une unité collectivité locale et régionale est de quatre ans. L'organe est dirigé par un président et jusqu'à deux vice-présidents, élus par une majorité des membres de l'organe représentatif. Cette instance a compétence pour : adopter les statuts de l'autorité locale/de comté ; adopter des décisions et réglementations sur les questions relevant du mandat de l'autorité locale/de comté ; valider la composition des organes administratifs locaux/de comté et réglementer leurs activités ; établir des entités municipales et adopter les réglementations relatives à leur fonctionnement.

40. Le chef de l'exécutif et plus haut responsable local est le maire dans les villes et communes, et le préfet dans les comtés. Les maires et préfets sont élus au suffrage direct, en obtenant 50 % des voix +1. Le maire et le préfet représentent respectivement la commune, la ville ou le comté et coordonnent les activités de l'administration locale. Ils sont responsables auprès du ministère de l'Administration publique de la Croatie pour l'exercice des tâches déléguées aux collectivités locales et régionales par les organes du gouvernement central. Le mandat des maires est de quatre ans. Ils peuvent être révoqués au moyen d'un référendum local, convoqué à l'initiative de l'organe délibératif local conformément à la loi de 2001 sur l'autonomie locale et régionale telle qu'amendée en 2007,

article 40b. La Constitution prévoit une autre possibilité de révocation par le Président de la Croatie. Le Gouvernement croate peut aussi dissoudre un organe représentatif sur proposition du ministère de l'Administration publique, conformément à l'article 84 de la loi de 2001 sur l'autonomie locale et régionale telle qu'amendée en 2007. En 2012, des amendements ont été apportés à la loi sur l'autonomie locale et régionale, introduisant la possibilité, simultanément, de dissoudre l'organe représentatif et de révoquer un maire ou un préfet sous certaines conditions et sur proposition du ministère de l'Administration publique. Un recours contre cette décision est possible devant la Haute Cour administrative.

41. Les fonctions exécutives, dans une ville ou une commune, sont exercées par un maire de ville/commune qui dirige des organes administratifs dotés d'une fonction publique professionnelle. Dans une commune de moins de 3 000 habitants, l'organe administratif local peut être appelé Service administratif unique. Une commune de plus de 3 000 habitants peut aussi créer, dans ses statuts, un Service administratif unique (article 53). Les membres de l'organe administratif local rendent compte de leur action à l'organe représentatif local mais ils sont placés sous l'autorité du maire de la ville/commune ou, dans le cas d'un exécutif de comté, du préfet. Aux termes de l'article 54, les communes, surtout lorsqu'elles sont limitrophes, peuvent créer une structure administrative conjointe pour l'exercice de tâches spécifiques.

42. Les villes et communes ont aussi des unités territoriales inframunicipales, dotées d'une longue tradition en Croatie. Pendant la période socialiste, il y avait 3 950 collectivités territoriales d'appellations et de compétences diverses, ayant en moyenne 1 150 habitants. Elles étaient dotées de la personnalité juridique, de biens propres et de ressources financières. La Croatie a introduit un nouveau système de gouvernance locale en 1993, transformant les anciennes unités territoriales en structures inframunicipales. Depuis cette réforme de 1993, les communes et villes n'ont aucune obligation légale de créer de telles structures, mais il en existe dans la majorité d'entre elles. A ce jour, on en compte 2 452 dans 349 collectivités locales. La ville de Zagreb a une organisation inframunicipale à deux niveaux, avec 17 arrondissements urbains et 218 conseils de quartier.



Carte 2. Carte des villes et communes

43. La décentralisation financière a débuté en Croatie en 2001. Au cours de sa première phase, les 32 villes les plus puissantes financièrement, la ville de Zagreb et les 20 comtés de Croatie se sont vu octroyer des responsabilités additionnelles pour l'exercice local de certaines fonctions publiques. Le modèle de décentralisation adopté impliquait le transfert des dépenses matérielles et des investissements dans le domaine de l'enseignement primaire vers les budgets des comtés et de 32 métropoles et/ou villes puissantes financièrement, ainsi que le transfert des dépenses matérielles et des investissements dans le domaine de l'enseignement secondaire, des soins de santé et de l'aide sociale vers les budgets des comtés. Le financement de la protection contre l'incendie a été transféré aux collectivités locales en 2003.

44. La loi sur le financement de l'autonomie locale et régionale est le principal cadre juridique du système de financement des collectivités locales. Elle définit les sources de financement pour le fonctionnement des communes, des villes et des comtés. Les instruments financiers consistent en une variété de taxes, auxquelles s'ajoutent un financement de péréquation réparti entre les différents niveaux et un revenu non fiscal, tels que décrits dans le tableau ci-dessous :

Tableau 4. Recettes budgétaires des collectivités locales et des comtés¹³

Recettes fiscales	Impôts des communes et villes :
	Surtaxe sur l'impôt sur le revenu
	Impôt à la consommation
	Impôt sur les résidences secondaires
	Impôt sur les sociétés ou raisons sociales
	Impôt sur l'utilisation d'espaces publics

¹³ Pouvoir central et autonomie locale en Croatie : Décentralisation et démocratisation. Atric T. Université de Zagreb 2011.

	<p>Impôts des comtés : Impôt sur les successions et donations Taxe sur les véhicules à moteur Taxe sur les bateaux et embarcations Taxe sur les machines à sous</p>
Recettes non fiscales	Recettes des collectivités locales dont la finalité est prédéterminée (20 types de recettes affectées sur les 245 recettes non fiscales inscrites dans le Registre (2010) du ministère des Finances).
Recettes en capital	Revenus d'actifs financiers (bénéfice des entreprises municipales) Revenus d'actifs non financiers (loyers)
Impôts partagés	<p>Impôt sur le revenu des ménages : Etat – 0 pour cent Comtés – 16,5 pour cent Villes et communes – 60 pour cent Ville de Zagreb (ayant le statut de comté et de commune) – 76 pour cent Fonctions décentralisées – 6 pour cent (enseignement primaire et secondaire, aide sociale, soins de santé et lutte contre l'incendie) Fonds de péréquation (poste dans le budget de l'Etat) –16 pour cent¹⁴ Aides accordées pour les projets cofinancés par l'UE – 1,5 pour cent</p> <p>Taxe foncière : Etat – 20 pour cent Villes et communes – 80 pour cent</p>
Subventions	<p>Subventions allouées sur le budget de l'Etat aux comtés, villes et communes appartenant aux première et deuxième catégories de priorité spéciale de l'Etat. Subventions allouées sur le budget de l'Etat aux villes et communes pour le revenu de l'impôt sur le revenu des ménages dans le domaine de priorité spéciale de l'Etat et dans les régions de collines et montagnes. Subventions allouées sur le budget de l'Etat aux villes et communes pour le revenu de l'impôt sur les bénéfices dans le domaine de priorité spéciale de l'Etat et dans les régions de collines et montagnes. Subventions allouées sur le budget de l'Etat d'autres organes publics aux villes et communes pour les projets de développement local. Subventions allouées sur le budget de l'Etat au titre de la péréquation aux communes, villes et comtés pour le financement des fonctions décentralisées.</p>
Emprunt	<p>Approbation préalable par le Gouvernement de la République de Croatie pour l'emprunt par des autorités infranationales. Limite de l'emprunt total pour les collectivités locales et régionales au cours d'un exercice fiscal : jusqu'à 20 pour cent du montant total des recettes courantes au cours du précédent exercice. Limite de l'emprunt additionnel pour les collectivités locales et régionales : jusqu'à 2,3 pour cent du montant total des recettes courantes au cours du précédent exercice de toutes les collectivités infranationales. (Le pourcentage est déterminé annuellement dans la loi sur l'exécution du budget de l'Etat).</p>

45. Au niveau infranational, il n'existe en Croatie aucune autonomie pour déterminer l'assiette et le taux des recettes fiscales. Les taux des impôts partagés et des impôts comtaux sont intégralement déterminés par le pouvoir central. Les taux des impôts des communes et des villes sont d'une manière générale déterminés par l'autorité de la ville ou commune, mais dans le cadre des limites fixées par le pouvoir central. Le taux de l'impôt sur l'utilisation d'espaces publics est déterminé de manière autonome par les collectivités locales.

¹⁴ L'Association des villes de Croatie a indiqué que 16 % étaient comptés en tant que recette de l'impôt sur le revenu des ménages perçu par le gouvernement central et que le poste du fonds de péréquation dans le budget central n'avait aucun lien direct avec le poste des recettes (pour 2014 elle indique une différence de 30 millions d'euros). En outre, l'Association note que 16 % de l'impôt sur le revenu des ménages alloués à des projets d'investissement conjoints sur les îles constituent une recette du pouvoir central qui est ensuite redistribuée à certaines îles sous forme de subvention. L'Association estime que ce système est extrêmement morcelé et elle recommande de le rationaliser.

46. Les collectivités locales déterminent de manière autonome le taux de la surtaxe sur l'impôt sur le revenu dans les limites fixées par le pouvoir central (taux plafonné). Depuis 2001, toutes les collectivités locales peuvent introduire une telle surtaxe. Le plafonnement de la surtaxe a été réduit pour la ville de Zagreb depuis 2015 et il est maintenant (taux antérieur entre parenthèses) : de 10 pour cent pour les communes, 12 pour cent pour les villes jusqu'à 30 000 habitants, 15 pour cent pour les villes de plus de 30 000 habitants et peut aller jusqu'à 18 (30) pour cent pour la ville de Zagreb. D'une manière générale, les recettes fiscales sont nettement plus élevées dans les villes et les comtés que dans les communes.

Tableau 5 : Structures des recettes (en pourcentages) des collectivités locales et des comtés en 2009¹⁵

	Communes (428)	Villes et métropoles (126)	Ville de Zagreb	Comtés (20)	Total des budgets locaux (575)
1. Recettes d'exploitation	93,06	94,13	99,03	99,64	96,22
Recettes fiscales	43,40	53,37	72,22	81,19	61,14
Impôt sur le revenu et surtaxe sur l'impôt sur le revenu	36,05	45,89	67,00	76,36	55,13
Impôt sur les bénéfices	0,11	0,50	0,00	0,00	0,02
Impôt foncier	6,10	5,18	3,03	0,07	3,88
Impôt sur les biens et services	1,12	1,39	2,19	4,76	2,10
Autres impôts	0,02	0,86	0,00	0,00	0,00
Subventions de gouvernements étrangers et d'autres unités d'autorité générale	21,60	8,75	0,93	11,75	8,74
Revenu des biens	8,44	8,23	7,52	3,32	7,93
Frais administratifs	19,62	23,77	18,36	3,38	18,41
2. Recettes de la vente de biens non financiers	6,94	5,87	0,97	0,36	3,78
TOTAL DES RECETTES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

47. Parmi les dépenses totales, la part la plus importante (30,5 pour cent) concernait les *dépenses de fonctionnement*. Les dépenses liées aux services, en particulier pour les dépenses courantes et d'investissement, et les dépenses de fonctionnement et dépenses énergétiques avaient une place prépondérante dans la structure des dépenses de fonctionnement. Toutes les collectivités locales ont un haut niveau de dépenses de fonctionnement. Les collectivités locales dépensent aussi beaucoup pour l'*achat de biens non financiers*¹⁶. Ces dépenses représentaient 23,2 pour cent des dépenses totales des collectivités locales. Elles concernent principalement l'acquisition d'immobilisations matérielles, c'est-à-dire l'achat de bâtiments. De plus, ces dépenses sont nettement plus élevées pour les villes et communes que pour les comtés. Le troisième poste de dépenses, en volume, était celui des *dépenses de rémunération des personnels*, qui représentaient 18,4 pour cent des dépenses totales en 2009. Elles correspondent aux salaires et traitements des agents publics locaux, ainsi qu'aux taxes et contributions. La part la plus importante des dépenses concernait les services publics généraux, suivis des services de logement et d'urbanisme et des activités économiques, tandis que dans les comtés les dépenses concernent en premier lieu l'éducation et les services publics généraux.

Tableau 6. Pourcentage des dépenses totales des budgets des collectivités locales et des comtés en 2009, par catégorie fonctionnelle¹⁷

	Communes (428)	Villes (126)	Ville de Zagreb	Comtés (20)	Total des budgets locaux (575)
--	-------------------	--------------	--------------------	-------------	--------------------------------------

15 Cycles budgétaires politiques au niveau municipal en Croatie. Mucki V. Université de Zagreb 2014.

16 Transparence budgétaire dans les comtés, villes et communes de Croatie (2014-15) ott k, Bromic M. Institut des finances publiques 2015.

17 Pouvoir central et autonomie locale en Croatie : Décentralisation et démocratisation. Atric T. Université de Zagreb 2011

Services publics généraux	25,28	17,06	15,30	18,33	18,05
Défense	0,01	0,02	0,00	0,01	0,01
Ordre public et sécurité	2,51	4,54	1,23	0,76	2,68
Affaires économiques	21,16	14,67	17,56	10,10	15,92
Protection de l'environnement	5,65	6,92	0,85	2,29	4,25
Logements et équipements collectifs	24,93	19,36	24,58	2,74	19,41
Santé	0,36	0,74	2,05	12,02	2,70
Loisirs, culture et religion	7,39	16,20	14,76	4,84	12,70
Education	8,35	14,80	18,06	38,98	18,22
Protection sociale	4,36	5,68	5,62	9,93	6,06
TOTAL DES DÉPENSES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

48. Les dernières élections locales de Croatie ont eu lieu le 19 mai 2013, et le 2 juin pour le second tour. La participation s'est élevée à 47 % (43 % pour le second tour). Le parti HDZ (Union démocratique croate) a remporté une majorité des sièges au sein de 13 conseils de comté et dix postes de préfet de comté ; le SDP a obtenu la majorité dans 5 conseils de comté et fait élire des préfets dans quatre comtés¹⁸. Le HSS (Parti agraire croate) et l'IDS (Assemblée démocratique d'Istrie) sont arrivés troisièmes.

4. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

4.1 Article 2 – Principe de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

49. La Constitution décrit la Croatie comme un « Etat unitaire, indivisible, démocratique et social ». Malgré ce caractère unitaire de l'Etat, la Constitution déclare (article 4) ce qui suit : « le gouvernement est organisé selon le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais il est également limité par le droit constitutionnellement garanti à l'autonomie régionale et locale ». L'article 133 précise : « Les citoyens ont le droit garanti à l'autonomie régionale et locale ». D'après cet article, le droit à l'autonomie locale et régionale est exercé par des organes représentatifs régionaux et locaux, composés de membres élus lors d'élections libres. Il est également indiqué que les citoyens peuvent « directement participer à l'administration des affaires locales par des réunions, des référendums et d'autres moyens de décision directe, conformément à la loi et aux règlements locaux ». La Constitution, entre autres dispositions, précise que les droits spécifiés dans son article 133 sont exercés par les citoyens de l'Union européenne, conformément à la loi et à l'acquis communautaire de l'UE.

50. La formulation de l'article 4 de la Constitution – « limité par le droit constitutionnellement garanti à l'autonomie régionale et locale » – et le contenu de son article 135, selon lequel dans l'attribution des compétences de l'autonomie locale, « la priorité est accordée aux organes les plus proches des citoyens », prouvent que le principe de l'autonomie locale et de la subsidiarité est pleinement exprimé dans la Constitution de la Croatie.

51. Par conséquent, l'article 2 de la Charte est pleinement respecté en Croatie.

¹⁸ Situation économique et politique en Croatie, direction générale des politiques internes, Département thématique D : questions budgétaires. Parlement européen.

4.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

52. L'article 135 de la Constitution de la Croatie dispose que « les collectivités autonomes locales administrent les affaires de compétence locale afin de satisfaire directement les besoins des citoyens ». La loi organique sur l'autonomie locale et régionale (n° 01-081-01-1100/2, 2001, telle qu'amendée en 2005) indique que « les communes, les villes et les comtés peuvent prendre des décisions de manière autonome concernant les tâches relevant de leur autonomie, conformément à la Constitution de la République de Croatie et à la présente loi » (article 18).

53. Sur la question des compétences déléguées, les divers ministères compétents exercent un contrôle étroit des fonctions transférées aux autorités autonomes. Les services de l'administration d'Etat présents dans les comtés agissent pour le compte de ces divers ministères et ont autorité pour exercer un contrôle administratif et financier sur les deux niveaux d'autonomie (loi n° 190/03 sur le système de l'administration publique, telle qu'amendée en 2007, n° 79/07). Cette même loi dispose qu'un service régional de l'administration d'Etat peut avoir des départements dans des villes ou communes, qui seront sous l'autorité du chef d'un tel service régional, et que l'administration d'Etat contrôle l'exécution par les collectivités locales des compétences qui leur sont déléguées. Elle précise aussi les agents des collectivités locales qui doivent être impliqués dans l'exécution des compétences déléguées, et leur accorde le statut de fonctionnaires.

54. Du fait de l'existence d'une double administration publique (administration autonome et administration de l'Etat) au niveau régional, les relations entre les collectivités locales et le service régional de l'administration d'Etat sont relativement complexes. Les représentants des collectivités locales notent que le contrôle administratif et financier exercé par le service régional de l'administration d'Etat constitue une forte ingérence dans les processus décisionnels locaux et va à l'encontre de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte. Cette particularité du système croate d'administration publique est évoquée dans la Recommandation 226 (2007) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Croatie, qui appelait les autorités croates à « faire en sorte que la clarification de la répartition des compétences aux différents niveaux de gouvernement laisse aux communes la possibilité d'exercer leurs compétences de manière autonome » (article 8.i. Rec.226(2007)). Dans les échanges avec la délégation lors de la visite de suivi, tous les interlocuteurs ont fait observer que le pays restait dans l'ensemble très centralisé. Les rapporteurs notent que les ministères jouent un grand rôle dans la délimitation de l'usage de certaines compétences, par exemple en matière financière, compétences qui ont encore été restreintes du fait des mesures d'austérité dues à la crise financière. La Charte prévoit que le droit formel de gérer une part importante des affaires publiques sous la responsabilité des collectivités locales doit s'accompagner des moyens de l'exercer effectivement¹⁹. Il est par ailleurs précisé que les termes « sous leur propre responsabilité » soulignent que les collectivités locales ne doivent pas être confinées dans le rôle de simples agents des autorités supérieures, et cela concerne à la fois les premier et second niveaux d'autonomie.

55. Les rapporteurs concluent, concernant l'article 3, paragraphe 1, que malgré l'existence d'une législation sur l'autonomie locale, la pratique indique que les collectivités locales ne sont pas en mesure de gérer une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité. Pour cette raison, les rapporteurs concluent que la situation en Croatie n'est que partiellement conforme à l'article 3, paragraphe 1.

56. L'article 133 de la Constitution croate dispose ce qui suit : « le droit à l'autonomie régionale et locale est exercé par des organes représentatifs régionaux et locaux, composés de membres élus lors d'élections libres, au scrutin secret et au suffrage universel, direct et égal ». La loi organique sur

¹⁹ Voir à cet égard le Rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

l'autonomie locale et régionale (2001, telle qu'amendée en 2005) définit les fonctions de l'organe représentatif local et le droit de cet organe de définir la structure et la méthode de l'administration locale.

57. L'article 39 de cette loi indique aussi que « le chef de la commune, le maire de la ville et le préfet du comté sont les organes exécutifs des collectivités locales et régionales ». L'article 42 de cette même loi dispose que « le chef de la commune, le maire ou le préfet du comté est responsable des services centraux de l'administration d'Etat pour l'exercice des tâches de l'administration d'Etat transférées aux organes de la commune, de la ville ou du comté ».

58. La Croatie accorde une grande légitimité aux maires et aux préfets, qui sont élus au suffrage direct et sont donc directement responsables devant leur électeurat, en tant que plus hautes autorités exécutives de la collectivité locale ou régionale. Ils sont cependant également responsables devant le conseil ou l'assemblée, qui peuvent déposer une demande de révocation, laquelle devra être confirmée lors d'un référendum local.

59. Les rapporteurs concluent par conséquent que la Croatie respecte pleinement l'article 3, paragraphe 2, de la Charte.

60. En résumé, les rapporteurs concluent à la conformité partielle avec l'article 3, paragraphe 1, considérant que la législation nécessaire existe mais que des efforts supplémentaires doivent être faits pour que les collectivités locales soient en mesure de régler et gérer une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité. Ils concluent au plein respect de l'article 3, paragraphe 2 de la Charte par la Croatie.

4.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

61. L'article 135 de la Constitution de la République de Croatie dispose que les collectivités autonomes locales (villes et communes) administrent les affaires de compétence locale afin de satisfaire directement les besoins des citoyens. Dans le même article, elle indique que les collectivités autonomes régionales administrent les affaires d'importance régionale. La Constitution énumère les domaines de compétence à la fois des collectivités locales et régionales. L'article 135 indique en outre que lorsque des compétences sont déléguées, la priorité est accordée aux organes les plus proches des citoyens.

62. La loi de Croatie sur l'autonomie locale et régionale précise les compétences relevant de l'autonomie locale. Son article 19 définit comme suit les compétences des villes et communes :

- L'organisation de l'habitat et du logement,
- L'urbanisme,
- Les services d'utilité publique,

- L'aide à l'enfance,
- La protection sociale,
- Les soins de santé primaires,
- L'enseignement préscolaire et primaire,
- La culture, l'activité physique et les sports,
- La protection des consommateurs,
- La protection et l'amélioration de l'environnement naturel,
- La protection contre l'incendie et la défense civile,
- Les transports locaux,
- D'autres activités prévues par des lois spécifiques.

63. L'article 19a de cette même loi énumère les compétences des métropoles (plus de 35 000 habitants) et des chefs-lieux de comté de moins de 35 000 habitants²⁰. Elles sont les mêmes que celles des communes citées ci-dessus, auxquelles s'ajoutent l'entretien de la voirie publique et la délivrance des permis de construire et d'installation.

64. La loi de la Croatie sur l'autonomie locale et régionale définit comme suit les compétences des collectivités régionales autonomes :

- L'éducation,
- Les soins médicaux,
- L'urbanisme,
- Le développement économique,
- La circulation et les infrastructures de transport,
- L'entretien de la voirie publique,
- La planification et le développement du réseau d'institutions éducatives, médicales, sociales et culturelles,
- La délivrance des permis de construire et d'installation et d'autres documents liés aux constructions sur le territoire du comté hormis le territoire d'une métropole,
- D'autres activités prévues par des lois spécifiques.

65. Ces deux articles de la loi indiquent que des lois spécifiques définiront les modalités d'exercice des compétences des collectivités locales et régionales et préciseront quelle subdivision structurelle de chaque collectivité est responsable d'une tâche spécifique au sein de son domaine de compétence.

66. Les rapporteurs concluent que la législation croate est conforme à l'article 4, paragraphe 1, de la Charte. Ils soulignent cependant que leurs conclusions concernant l'article 4, paragraphe 3, relatives à la décentralisation, viennent tempérer cette position.

67. Concernant l'article 4, paragraphe 2, la législation croate est relativement silencieuse sur le droit des collectivités locales d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. Cependant, l'article 19 de la loi sur l'autonomie locale et régionale dispose ce qui suit : « les lois spécifiques applicables aux activités particulières citées au paragraphe 1 du présent article détermineront les tâches dont une collectivité locale sera tenue d'organiser l'exercice ainsi que les tâches qu'une collectivité locale pourra exercer, si elle a garanti les conditions de son exercice » (le paragraphe 1 donne une liste de tâches relevant de la responsabilité des collectivités locales). Cela signifie que les collectivités locales n'ont le droit de mettre en œuvre leurs propres initiatives que lorsqu'une législation spécifique adoptée par le pouvoir central le leur permet. Cette réglementation stricte coïncide partiellement avec les exigences de l'article 4, paragraphe 2, de la Charte puisqu'elle accorde un droit hypothétique mais ne laisse pas toute latitude aux collectivités locales pour exercer leurs propres initiatives sur toute question qui n'est pas attribuée à une autre autorité.

68. Les rapporteurs concluent par conséquent que la Croatie respecte en partie l'article 4, paragraphe 2.

69. L'article 4, paragraphe 3, énonce le principe général de décentralisation selon lequel l'exercice des responsabilités doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens, bien que

²⁰ Les métropoles sont aussi appelées « grandes villes ». Aux termes de la loi sur l'autonomie locale et régionale, les grandes villes ont plus de 35 000 habitants et sont des centres de développement d'un territoire plus vaste en matière économique, financière, culturelle et scientifique, ainsi que dans les domaines des transports et de la santé. Il existe 17 de ces métropoles et 8 chefs-lieux de comté de moins de 35 000 habitants.

d'autres facteurs puissent s'opposer à cette exigence, comme les limites découlant de la nature ou de la taille de certaines collectivités locales.

70. Les collectivités locales de Croatie incluent les communes et les villes. Les villes comptent en moyenne un peu moins de 24 000 habitants, mais la plupart en ont moins de 15 000. Il y a environ 17 grandes villes, dont la population dépasse les 30 000 habitants. Il y a donc une forte proportion de très petites villes en Croatie. Les communes, habituellement rurales, sont plus uniformes, avec une moyenne d'environ 2 000 à 3 000 habitants, bien qu'approximativement 270 communes en comptent encore moins de 3 000. La législation n'établit pas de distinction claire entre les villes et les communes en termes de compétences et de fonctions. Dans son rapport de 2016 sur la Croatie, la Commission européenne confirme cette vision, indiquant qu'il n'existe pas de registre central énumérant les compétences et fonctions de chaque type de collectivité locale, de sorte qu'il est difficile de savoir quel type de collectivité locale est responsable d'une fonction donnée²¹.

71. De plus, l'extrême diversité des populations et des superficies des collectivités locales pose problème pour une attribution efficace des compétences. L'existence de nombreuses communes minuscules nuit fortement à leur exercice de fonctions publiques. De fait, il a été indiqué à la délégation que des habitants de zones rurales s'étaient plaints auprès du Médiateur que certains villages étaient privés d'électricité, qu'ils n'avaient pas accès à l'eau potable et aux transports publics ou que leur voirie n'était pas entretenue²². Dans sa [Recommandation 226 \(2007\)](#), le Congrès appelait les autorités centrales croates à « entreprendre un examen général plus systématique de l'organisation territoriale de l'autonomie locale et régionale comme solution possible au problème des minuscules communes inefficaces ». Une réponse à ce problème dans les zones périurbaines a été adoptée par le précédent gouvernement en 2014, avec la loi sur le développement régional, qui a créé notamment quatre agglomérations urbaines à Zagreb, Split, Rijeka et Osijek. Le gouvernement actuel continue de promouvoir ce projet d'agglomérations, qui implique la coopération entre des villes et les communes adjacentes pour un exercice conjoint de compétences. La délégation a pu visiter la ville de Rijeka, où un tel projet est mené actuellement. Le maire de la ville s'est dit satisfait des progrès de la coopération entre les communes, considérant cependant qu'il n'y avait pas eu une consultation suffisante avant l'adoption de la législation. Il convient également de noter ici que le gouvernement essaie d'encourager les fusions volontaires entre les communes, et qu'une loi sur le cadre juridique des fusions volontaires de collectivités locales a été adoptée par le Parlement en 2015. Toutefois, faute de mesures d'incitation pour accompagner cette loi, elle n'a eu que peu d'effet.

72. L'attribution asymétrique de compétences en fonction de la taille des collectivités locales mérite une attention spécifique. D'une manière générale, les comtés et les grandes villes exercent davantage de compétences que les communes et les petites villes, ce qui peut expliquer le fait que de nombreuses fonctions des communes sont exercées par le comté. Ce phénomène est particulièrement visible sur les îles, où les communes peuvent créer une organisation commune pour la prestation de services à l'échelle insulaire (par exemple les crèches sur l'île de Krk). Comme la principale source de revenus des collectivités est l'impôt sur le revenu des ménages (voir ci-dessous au sujet de l'article 9), on observe une grande disparité régionale concernant l'offre de services publics qui ne peuvent pas être qualifiés d'universels.

73. On peut conclure que la Croatie reste extrêmement centralisée, ce qu'ont reconnu spontanément les interlocuteurs (de tout niveau) de la délégation lors de la visite de suivi. Les collectivités locales se sont aujourd'hui vu confier un grand nombre de fonctions et responsabilités, mais comme on le verra lors de l'examen de l'article 9 de la Charte, leur exercice reste largement financé par le pouvoir central. On peut donc considérer que la décentralisation en Croatie est incomplète.

74. Les rapporteurs concluent par conséquent que l'article 4, paragraphe 3, de la Charte est partiellement respecté en Croatie.

75. L'article 4, paragraphe 4, de la Charte vise à éviter toute dérive vers une dilution progressive des responsabilités exercées par les collectivités locales. Il convient ainsi d'éviter tout chevauchement ou doublement des compétences, qui devraient normalement être pleines et exclusives. La Charte reconnaît également qu'une action complémentaire de divers niveaux d'autorité est nécessaire dans certains domaines, mais que cela doit être énoncé clairement dans la loi²³.

21 Rapport 2016 de la Commission européenne sur la Croatie, p. 73.

22 Ces faits figurent dans le rapport de 2015 du Médiateur, rejeté par le Parlement le 20 mai 2016.

23 Voir à cet égard le rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

76. Il est inévitable que pour une responsabilité telle que l'éducation, qui implique les établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, ainsi que les programmes nationaux, plusieurs niveaux d'autorités, à la fois centrales et infranationales, jouent un rôle, et cette situation se retrouve aussi dans d'autres pays européens. Le ministère de l'Administration publique note à ce sujet que les tâches liées à l'enseignement primaire (aux termes de la loi de 2008 sur l'enseignement primaire et secondaire, telle qu'amendée en 2014) ne sont pas totalement décentralisées : l'Etat est en charge de la rémunération des personnels et de leurs indemnités de déplacement, du financement de programmes spéciaux et des projets de construction, tandis que les comtés et les villes qui créent les écoles primaires sont responsables de la planification des réseaux scolaires et du financement des coûts de fonctionnement, des coûts d'entretien, des dépenses d'investissement pour les équipements scolaires et du ramassage scolaire²⁴. Néanmoins, d'autres interlocuteurs ont signalé à la délégation un autre problème concernant l'éducation : les conventions collectives applicables aux enseignants sont négociées au niveau central, tandis que les comtés (en l'occurrence) peuvent être contraints par les tribunaux à verser une indemnisation en cas de non-respect de ces conventions.

77. Le Congrès avait déjà identifié le chevauchement des responsabilités comme un problème pour la Croatie dans sa Recommandation 226(2007) adoptée à l'issue de sa précédente visite de suivi. Il y était recommandé aux autorités nationales croates « de faire en sorte que la clarification de la répartition des compétences aux différents niveaux de gouvernement laisse aux communes la possibilité d'exercer leurs compétences de manière autonome ». Suite à leurs entretiens au cours de la visite de suivi, les rapporteurs considèrent que ce problème n'a pas été résolu. En Croatie, certaines incohérences vont au-delà de la répartition des compétences, et lorsqu'une même compétence est exercée simultanément par plusieurs collectivités, il peut être difficile d'identifier la part des affaires publiques gérées par tel ou tel organe administratif. Comme il est mentionné plus haut au sujet de l'article 4, paragraphe 3, la Commission européenne a également fait ce constat²⁵. On peut ainsi avoir le sentiment que certaines fonctions ne sont allouées à des collectivités autonomes que formellement, sans aucune compétence réelle. A ces incohérences s'ajoute la fonction de réglementation et de contrôle des ministères, qui restreint encore l'exercice d'une autorité à la fois par les collectivités locales et régionales. Des domaines comme l'urbanisme et le développement urbain sont limités par le fait que les permis de construire sont délivrés par les autorités centrales. Ces questions seront examinées plus en détail au sujet des articles 8 et 9 de la Charte.

78. Pour les raisons exposées ci-dessus, les rapporteurs considèrent qu'une clarification est encore nécessaire concernant la répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité, et ils concluent par conséquent que la situation en Croatie n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 4, de la Charte.

79. La question de ce qu'on appelle en Croatie les « compétences décentralisées » doit aussi être posée. Il s'agit de compétences que les ministères délèguent aux collectivités autonomes et il serait donc plus approprié de parler de compétences « déléguées ». Elles sont désignées ainsi dans le présent rapport et sont examinées notamment en lien avec l'article 4, paragraphe 5, de la Charte. Ces compétences ne sont définies ni dans la Constitution de la Croatie ni dans la loi organique sur l'autonomie locale et régionale, ce qui est inhabituel en Europe.

80. Les compétences suivantes sont déléguées : la délivrance des permis de construire, la protection sociale, l'éducation et la sécurité incendie. D'après le ministère croate des Finances, en 2011, ces compétences déléguées étaient exercées par 153 collectivités²⁶, seules les collectivités régionales exerçant la totalité des compétences susmentionnées. Seules 66 villes (généralement de grandes villes) exerçaient des responsabilités en matière de délivrance de permis de construire, d'éducation et de sécurité incendie, et 67 communes assuraient uniquement des tâches de sécurité incendie. On voit ainsi que les collectivités actives en Croatie sont les grandes villes et les régions, quoique leur autonomie dans l'exercice de ces compétences soit limitée dans une certaine mesure par le contrôle et l'intervention administrative directe des ministères.

81. La Charte précise que la délégation de compétences doit s'effectuer conformément à la loi. En Croatie, les compétences déléguées découlent de décisions ministérielles plutôt que de textes législatifs. L'article 4, paragraphe 5, de la Charte vise à éviter que le recours à la délégation de compétences aux collectivités locales n'empiète excessivement sur le domaine d'autorité

24 Dans une réponse écrite aux questions.

25 Rapport 2016 de la Commission européenne sur la Croatie, p.73.

26 Décentralisation et politique régionale en Croatie : l'impact de l'adhésion à l'UE et les perspectives de restructuration territoriale. Malkovic S. Piljiz S. Bartlett W. LSEE papers 2011.

indépendante du niveau local. Il vise également à ce que ce dernier puisse, le cas échéant, prendre les circonstances locales en considération dans l'exercice des compétences déléguées. D'après la pratique en vigueur en Croatie, les collectivités locales ne peuvent adapter les compétences déléguées aux intérêts locaux qu'après avoir obtenu le consentement des ministères.

82. Pour les raisons détaillées ci-dessus, les rapporteurs considèrent que l'exercice local des compétences déléguées, de la part des collectivités locales, est extrêmement restreint, et ils concluent que la situation en Croatie n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 5, de la Charte concernant les compétences déléguées aux collectivités locales par le pouvoir central.

83. L'article 4, paragraphe 6, de la Charte concerne les domaines qui relèvent de la compétence des collectivités locales, de même que les autres paragraphes de cet article, mais aussi les domaines ne relevant pas de leur compétence mais ayant une incidence particulière sur elles. La concertation avec les collectivités locales et leurs associations a toujours été faible en Croatie, où il est généralement admis, malgré les initiatives de décentralisation de divers gouvernements, que la structure du pays reste centralisée. Néanmoins, toutes les associations s'accordent à dire qu'il y a eu une amélioration concernant l'information au sujet des nouvelles lois, réformes et stratégies du niveau national, découlant du code de conduite sur la consultation publique en ligne. La ville de Zagreb précise en outre que « l'article 11 de la loi sur le droit d'accès à l'information (Journal officiel 121/11 et 85/15) dispose que les organes de l'administration d'Etat, les autres organes de l'Etat, les collectivités locales et régionales et les personnes morales dotées d'une autorité publique sont tenues de mener des consultations publiques avant l'adoption de lois et réglementations, et lors de l'adoption de lois générales ou autres documents stratégiques ou de planification lorsque ces instruments touchent aux intérêts des citoyens et des personnes morales. Cet article indique aussi que les organes de l'administration d'Etat doivent mener des consultations publiques via le site web du pouvoir central destiné à cet usage, en publiant les projets de réglementation, de législation générale ou d'autre document, accompagné d'un exposé des raisons et des objectifs visés, et en invitant le public à soumettre ses avis et propositions. Le cadre législatif qui est ainsi établi permet d'utiliser le système des « consultations en ligne », et offre une vue d'ensemble des consultations publiques en cours sur des propositions de lois et de réglementations tout en permettant une participation active à leur élaboration. La ville de Zagreb est inscrite sur l'application de consultations en ligne et participe activement aux consultations publiques, en soumettant des commentaires et des propositions de projets de lois et d'autres réglementations et documents par le biais de l'Association des villes et de l'Association croate des comtés, dont elle est également membre »²⁷.

84. Tandis que l'Association des comtés indique être « consultée régulièrement » sur les nouvelles lois, réformes et stratégies de l'Etat, c'est principalement sur les sites web de consultation publique en ligne qu'elle donne son avis ainsi qu'au moyen de ses propres initiatives d'activités de campagne et de promotion et en consultant des experts, etc.²⁸. Lors de la rencontre avec la délégation, elle a également indiqué qu'elle avait été associée aux discussions concernant la loi sur l'autonomie locale et régionale et la loi sur les élections locales, et qu'elle-même intensifiait ses efforts pour faire entendre sa voix. Néanmoins, elle a été totalement exclue d'autres consultations, portant en particulier sur les finances, dont il sera question ci-dessous au sujet de l'article 9 (cf *infra* para 139 et s.).

85. Pour ce qui concerne l'Association des villes de Croatie et l'Association des communes de Croatie, elles se plaignent l'une et l'autre de la rareté et de la nature des consultations. Les représentants des communes notent qu'ils manquent souvent d'informations sur les décisions du gouvernement et qu'ils ne peuvent prendre connaissance de ces décisions et des projets de lois qu'après leur promulgation. Un autre exemple de l'absence de consultation signalé à la délégation concerne la loi sur les salaires des collectivités autonomes locales et régionales (comté) votée en 2010 (voir *infra* au sujet de l'article 6, paragraphe 2). Néanmoins, aux termes de la loi sur le droit d'accès à l'information, un projet de loi, avant d'être adopté, doit être rendu public, cela se faisant au moyen du système de consultation en ligne. Les associations se plaignent du fait qu'elles ne reçoivent pas de notification distincte de la publication des projets de loi qui les concernent, mais doivent parcourir l'ensemble des sites web à la recherche d'informations pertinentes qu'elles pourraient commenter. De même, il n'existe pas de système permettant d'avertir les associations de l'existence d'un projet de loi les concernant : chaque fois qu'un texte législatif est diffusé largement en vue d'une consultation publique, le processus d'élaboration a déjà atteint un stade avancé. Le ministère de l'Administration publique indique pour sa part que d'autres organes de l'administration d'Etat consultent régulièrement les collectivités locales et régionales sur les questions qui les concernent directement,

27 Réponses écrites aux questions.

28 Réponses écrites aux questions.

en règle générale par le biais de leurs associations nationales. De plus, toujours d'après le ministère, les représentants des collectivités locales et régionales participent aux travaux des groupes d'experts lors de l'élaboration des lois et réglementations qui les concernent²⁹. Toutefois, ces pratiques ne sont pas encore institutionnalisées et dépendent du bon vouloir des autorités.

86. Le Congrès, dans sa précédente Recommandation 226(2007), appelait les autorités croates à « introduire une disposition légale générale pour la consultation des collectivités locales et régionales au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ». Il n'existe toujours pas de disposition légale sur la consultation des collectivités locales et régionales. Une consultation de l'ensemble de la population ne peut remplacer la consultation des collectivités locales (et de leurs associations). La Charte exige que les collectivités locales soient consultées en temps utile et de façon appropriée. Cette disposition signifie que les collectivités (ou leurs associations) doivent avoir le droit et la possibilité de consulter un projet de décision gouvernementale afin de préparer leurs recommandations le concernant et avoir une possibilité réelle d'exercer une influence³⁰. Le droit garanti par l'article 4, paragraphe 6, de la Charte suppose l'organisation de consultations entre deux parties – les collectivités locales et régionales et le pouvoir central – et il n'est en aucun cas limité à une consultation en ligne ou à un Code de conduite sur la consultation, qui visent à informer et consulter le grand public au sujet des projets de loi.

87. Les rapporteurs notent également qu'un nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir fin janvier 2016, quelques semaines seulement avant la visite de la délégation de suivi. La nouvelle ministre des Affaires publiques, lors des discussions avec la délégation, a affirmé qu'elle souhaitait développer la consultation avec les collectivités locales et régionales et leurs associations, en lien en particulier avec une « décision sur la mise en œuvre d'une réforme pour l'amélioration de l'administration publique ». Adoptée par le nouveau gouvernement en février 2016, cette décision s'inscrit dans le Programme national de réforme de la Croatie. La ministre a affirmé que des discussions avec toutes les parties concernées – communes, villes et comtés – auraient lieu avant toute décision définitive sur ces mesures de réforme, afin de trouver la meilleure solution³¹. Les rapporteurs se félicitent de cette évolution et souhaitent être tenus informés à ce sujet.

88. En conclusion, les rapporteurs considèrent que la situation en Croatie est partiellement conforme à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte concernant la consultation, et ils recommandent d'institutionnaliser une procédure de consultation des collectivités locales et régionales, par le biais de leurs associations, afin de garantir leur participation aux processus de décision sur les questions qui les concernent directement.

89. En résumé, les rapporteurs concluent que la Croatie respecte en partie l'article 4 de la Charte :

- La Croatie ne respecte pas l'article 4, paragraphes 4 et 5 ;
- La Croatie respecte en partie l'article 4, paragraphes 2, 3 et 6 ;
- La Croatie respecte l'article 4, paragraphe 1.

4.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

90. La Constitution croate et la loi sur l'autonomie locale et régionale ne définissent pas la manière dont les limites territoriales des collectivités doivent être établies et/ou modifiées. Une loi spécifique (loi sur le territoire des comtés, villes et communes de la République de Croatie) définit la procédure applicable à la modification des limites territoriales des unités d'autonomie locale et régionale et prévoit la tenue de consultations des citoyens.

91. La loi de Croatie sur les référendums est relativement complexe et régit strictement les procédures référendaires. Elle définit trois formes de démocratie directe au niveau local : le référendum, l'examen public et la pétition. Concernant le pouvoir central, on peut parler d'un « référendum facultatif »³². L'article 57 de la loi sur les référendums dispose ce qui suit : « le

29 Réponse écrite du ministère de l'Administration publique.

30 Voir à cet égard le Rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

31 Également mentionné dans une réponse écrite du ministère de l'Administration publique.

32 Optionnel.

gouvernement peut convoquer un référendum facultatif sur le territoire d'une ou plusieurs unités d'autonomie locale ou d'autorité locale afin de recueillir l'opinion des habitants du territoire concerné au sujet de son organisation territoriale. Tous les résidents de l'unité territoriale peuvent voter, et la décision est prise à la majorité des suffrages exprimés. » L'institution du référendum facultatif signifie que son résultat n'aura qu'une valeur consultative et qu'il pourra ne pas en être tenu compte, bien qu'une telle situation ne se soit jamais produite en Croatie.

92. Le recours au référendum à des fins de consultation publique avant toute modification des limites territoriales des collectivités locales, tel qu'il est prévu par la loi, est donc pleinement conforme aux dispositions de l'article 5 de la Charte.

4.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

93. Aux termes de l'article 28 de la loi de la Croatie sur l'autonomie locale et régionale, la composition numérique de l'organe représentatif est déterminée par cette loi et dépend de la population, allant de 7 membres pour les plus petites collectivités (moins de 500 habitants) à 51 membres pour les collectivités de plus de 300 000 habitants, comme Zagreb. Pour les unités de moins de 35 000 habitants et celles qui en comptent plus de 200 000, aucune distinction n'est faite entre les comtés et les villes. Par exemple, une collectivité ayant entre 2 500 et 5 000 habitants aura 13 membres, tandis qu'une collectivité de 20 000 à 35 000 habitants en comptera 21. Pour les unités ayant entre 35 000 et 60 000 habitants, un comté aura une assemblée de 31 membres tandis qu'une ville aura un conseil de 25 membres ; de même, une unité ayant entre 100 000 et 200 000 habitants aura une assemblée de 41 membres s'il s'agit d'un comté et un conseil de 35 membres s'il s'agit d'une ville.

94. La structure des départements et services est définie par une réglementation approuvée par l'organe représentatif local. La législation croate définit aussi le statut dualiste des fonctionnaires locaux. En particulier, pour ce qui concerne l'exercice des tâches déléguées, le statut d'un fonctionnaire local est assimilé à celui d'agent public.

95. Les rapporteurs concluent que les collectivités locales disposent d'une certaine discrétion concernant leurs propres structures administratives et ils considèrent par conséquent que l'article 6, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Croatie.

96. Les garanties de perspectives de carrière pour les fonctionnaires locaux dépendent dans une large mesure de la superficie et des moyens financiers des collectivités locales. Lors de sa visite, la délégation a eu le sentiment que les situations financières et les perspectives de carrière des fonctionnaires locaux de Zagreb et d'autres grandes villes étaient souvent meilleures que celles des fonctionnaires nationaux. En revanche, il n'en est pas de même pour les fonctionnaires des petites collectivités, dont les rémunérations et les conditions sociales sont moins favorables que celles de leurs homologues des comtés ou des grandes villes. Une telle différence en matière de situation sociale et de perspectives de carrière des fonctionnaires locaux est contraire au principe universel contenu dans la Charte. Les réformes actuelles en vue d'améliorer l'administration publique seraient l'occasion pour le gouvernement croate d'apporter une solution à ces problèmes et de garantir des conditions égales pour les fonctionnaires locaux, ainsi que de renforcer les communes les plus petites. Les associations affirment également, concernant les agents des collectivités locales, que la décentralisation ne peut être effective que si l'on renforce la capacité des fonctionnaires locaux et régionaux à exercer les responsabilités relevant jusqu'alors de l'administration centrale³³.

33 Réponses écrites de l'Association des comtés de Croatie.

97. Les associations de pouvoirs locaux ont reproché à la loi sur les salaires des collectivités autonomes locales et régionales (comté) votée en 2010 d'accroître la disparité entre les grandes et petites communes, surtout les plus petites d'entre elles. La loi plafonne la rémunération des fonctionnaires locaux et elle a introduit des restrictions dans les communes où l'aide budgétaire du pouvoir central dépasse les 10 %. Les associations se plaignent aussi, concernant cette loi, de ne pas avoir été consultées lors de son élaboration (à ce sujet, voir ci-dessus les commentaires sur l'article 4, paragraphe 6).

98. Bien que certaines difficultés aient été mentionnées concernant les petites communes, les rapporteurs concluent que dans l'ensemble l'article 6, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Croatie.

99. En résumé, les rapporteurs concluent que l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la Charte est respecté en Croatie.

4.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- | | |
|---|---|
| 1 | Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat. |
| 2 | Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante. |
| 3 | Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux. |

100. Lors des réunions avec la délégation, certains experts ont souligné que les conseillers locaux n'avaient pas de compétences propres concernant les entreprises communales et le contrôle du budget local. Néanmoins, les représentants locaux se sont d'une manière générale déclarés satisfaits des conditions dans lesquelles ils exercent leurs fonctions.

101. Les rapporteurs considèrent que l'article 7, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Croatie.

102. En Croatie, les fonctions exécutives, comme celle de maire, sont salariées. Les autres membres de l'organe représentatif local (les conseillers) ne sont pas rémunérés mais reçoivent, conformément à la loi, une indemnisation financière pour les dépenses liées à l'exercice de leur fonction. La loi définit clairement les conditions d'exercice des mandats électifs locaux. En 2009, l'introduction de l'élection des maires et des préfets au suffrage direct a créé des conflits entre les organes représentatifs locaux et les maires élus, entraînant même une crise au sein des autorités de la ville de Zagreb³⁴. Il s'agissait d'un problème de cohabitation, le maire et la majorité du conseil représentant des options politiques différentes. Afin d'harmoniser les relations entre le maire élu et le conseil représentatif, le Parlement croate a voté en décembre 2012 des amendements à la loi sur l'autonomie locale et régionale et accru les pouvoirs des maires élus.

103. Les rapporteurs estiment que l'article 7, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Croatie.

104. Le mandat des membres élus des organes représentatifs locaux et les modalités d'exercice de leurs fonctions sont établis par la loi sur l'autonomie locale et régionale. Les représentants locaux sont élus pour un mandat de quatre ans (article 29). L'article 30 de cette même loi définit clairement la procédure permettant de prévenir les conflits d'intérêts et les activités incompatibles.

105. Les rapporteurs considèrent que l'article 7, paragraphe 3, de la Charte est respecté en Croatie.

106. On peut conclure de ce qui précède que l'article 7 de la Charte relatif aux conditions d'exercice des élus locaux est respecté en Croatie.

³⁴ Maires élus au suffrage direct et problème de cohabitation. Le cas de la capitale croate Zagreb. Podorjac P. & Gordasevic D. (en ligne) 20 (2013).

4.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

107. L'article 8 concerne le contrôle des activités des collectivités locales par d'autres niveaux d'autorité, par exemple l'exigence d'une autorisation préalable pour agir ou d'une confirmation pour que les actes prennent effet, les contrôles comptables ou la compétence pour annuler les décisions d'une collectivité locale, etc.³⁵

108. L'article 137 de la Constitution dispose que dans l'exercice des affaires relevant de leur compétence, les collectivités autonomes régionales et locales sont libres et soumises seulement au contrôle de constitutionnalité et de légalité des organes nationaux habilités. La loi de 2001 sur l'autonomie locale et régionale, dans son chapitre X, régit le contrôle de l'Etat et la protection de l'autonomie locale et régionale. Elle dispose, dans son article 78, que le contrôle des travaux et des actes des collectivités locales et régionales doit être mené de la manière et selon la procédure déterminée par la loi sur l'administration d'Etat. Aux termes de son article 79, le contrôle est assuré par l'organe de l'administration centrale en charge de l'autonomie locale et régionale, à savoir le ministère de l'Administration publique. Cet article indique par ailleurs que le chef de la commune, le maire et le préfet de comté doivent transmettre, dans les dix jours qui suivent leur adoption, les statuts et les lois générales adoptées par l'organe représentatif de la collectivité locale et régionale au chef des services du comté chargés des tâches d'administration générale. Il s'agit du Service de l'administration d'Etat du comté (ci-après le « Service régional »), responsable auprès du ministère de l'Administration publique en particulier, mais aussi des autres ministères de tutelle.

109. La procédure applicable au contrôle de légalité des lois générales est énoncée dans les articles 79 à 82. Si la décision est contraire à la Constitution ou à un autre texte législatif, le Service régional se prononce sur son contrôle et transmet une directive à ce sujet au maire/préfet de la collectivité. La décision de suspendre l'acte doit être communiquée au ministère de l'Administration publique, lequel examine alors les conclusions du Service régional et se prononce dans un délai de huit jours sur le bien-fondé de la décision de suspension. Lorsque le ministère considère que la suspension de l'acte adopté par une collectivité locale n'est pas justifiée, il le notifie par écrit au Service régional et à la collectivité concernée. Si la décision de la collectivité est contraire à la législation, le ministère demande au gouvernement de décider de la saisine de la Cour constitutionnelle, laquelle rend une décision définitive sur la révocation ou non de l'acte de la collectivité locale. Si dans un délai de 30 jours à compter de la décision de suspension le gouvernement central n'a pas saisi la Cour constitutionnelle, la suspension n'est pas valide.

110. Une autre procédure, aux termes de l'article 84, prévoit la dissolution de l'organe représentatif dans certaines circonstances. Un amendement de 2012 à la loi sur l'autonomie locale et régionale permet en outre une révocation simultanée de l'organe électif local et du chef de l'exécutif élu au suffrage direct.

111. Il est à noter qu'avant 2013 la Cour constitutionnelle assurait un contrôle sur toutes les réglementations locales, mais que depuis 2013 elle contrôle uniquement les statuts locaux. Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur le contentieux administratif (1^{er} janvier 2012), la Haute Cour administrative s'est vu confier la compétence de contrôler la légalité des actes généraux des collectivités locales et régionales, des personnes morales dotées de pouvoirs publics et des personnes morales assurant des services publics.

³⁵ Voir à cet égard le rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

112. Les rapporteurs concluent que l'article 8, paragraphe 1, de la Charte, qui prévoit l'exercice du contrôle administratif conformément à la Constitution ou la loi, est pleinement respecté.

113. Le contrôle de l'exercice des tâches transférées de l'administration de l'Etat est régi par l'article 83 de la loi de 2001 sur l'autonomie locale et régionale, qui prévoit que le ministère compétent peut adresser des ordonnances au chef de la commune, au maire et au préfet du comté. Il s'agit fondamentalement d'une directive contraignante et d'une consigne pour la mise en œuvre des compétences déléguées, dont l'exécution relève de la responsabilité personnelle du maire/préfet. Selon cette procédure, les organes d'autonomie locale se bornent à exécuter les décisions du pouvoir central, plutôt que de prendre des décisions dans le domaine des compétences déléguées. Par conséquent, il s'agit davantage d'un contrôle direct sur l'exécution que d'un contrôle administratif dans le domaine des compétences déléguées. Le contrôle de l'exécution des fonctions déléguées est ainsi confié directement au maire/préfet, qui agit dans ce cas en tant que représentant du pouvoir central.

114. Le gouvernement croate dissout un organe représentatif, sur proposition du ministère de l'Administration publique, si cet organe a pris une décision qui menace la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Croatie ou si cet organe :

- a. N'adopte pas de statuts dans un délai de 60 jours,
- b. Adopte régulièrement des actes contraires à la Constitution ou la loi de la République de Croatie,
- c. N'a plus le quorum nécessaire pour adopter des décisions,
- d. N'adopte pas le budget local du prochain exercice pendant une période de trois mois.

115. Les amendements de 2012 à la loi sur l'autonomie locale et régionale ont introduit la possibilité simultanée de dissoudre l'organe délibérant local et de révoquer un maire/préfet élu au suffrage direct lorsqu'une collectivité locale n'adopte pas le budget annuel ou ne décide pas d'un financement temporaire pour le prochain exercice financier pendant la période susmentionnée. En cas de dissolution ou de révocation, le chef d'un organe délibérant local et/ou le maire/préfet peuvent saisir la Haute Cour administrative de la République de Croatie dans un délai de 8 jours après l'adoption de la décision du Gouvernement croate sur la révocation simultanée des organes d'autonomie locale. La Haute Cour administrative doit rendre une décision sur le recours au plus tard 30 jours après son dépôt.

116. Bien que l'autorité qui délègue les compétences soit habilitée à exercer un contrôle sur la manière dont les tâches déléguées sont exécutées, l'article 8, paragraphe 2, de la Charte requiert que la collectivité locale ne soit pas empêchée d'exercer un certain pouvoir d'adaptation conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la Charte³⁶. Concernant la loi, on ne peut déterminer précisément si l'article 83, paragraphe 2, de la loi sur l'autonomie locale et régionale permet l'exercice d'une telle discrétion. Il faut aussi examiner les pratiques usuelles. La délégation a noté que dans certains cas les collectivités locales elles-mêmes n'avaient pas conscience du caractère intrusif de l'intervention du pouvoir central dans des domaines qui devraient essentiellement relever de leur responsabilité. Les notions d'autonomie sont assurément limitées par le passé d'Etat centralisé et, plus récemment, par une décentralisation disparate, et les collectivités ne formulent pas toujours les demandes nécessaires pour faire valoir leurs droits. Ce point est développé plus longuement ci-dessous au sujet de l'article 8, paragraphe 3. Les métropoles comme Zagreb montrent une plus grande activité pour défendre leurs droits devant les tribunaux (voir les paragraphes 150 et suivants au sujet de l'article 11 de la Charte).

117. En conclusion, compte tenu de la législation détaillée encadrant le contrôle des compétences déléguées, les rapporteurs concluent à la conformité avec l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, mais soulignent que cette conclusion doit être lue à la lumière de leurs remarques ci-dessous concernant l'article 8, paragraphe 3, relatif à la proportionnalité du contrôle administratif.

118. L'article 8, paragraphe 3, de la Charte s'inspire du principe de proportionnalité, selon lequel l'autorité de contrôle, dans l'exercice de ses prérogatives, doit utiliser la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale tout en produisant le résultat attendu. Il a déjà été mentionné, au sujet de l'article 4, paragraphe 5, qu'en Croatie les collectivités locales, dans le domaine des compétences déléguées, se bornent souvent à suivre les instructions du pouvoir central, qui leur sont transmises via le Service de l'administration d'Etat. Ainsi qu'il a été indiqué à la délégation lors de la visite, ce Service encadre activement les collectivités locales sur des sujets tels que

³⁶ Voir le rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

l'éducation, l'aménagement du territoire et l'occupation des sols. Le système éducatif appartient au domaine des compétences partagées entre les comtés et le pouvoir central, mais le pouvoir de décision des comtés dans ce domaine est purement formel, le système étant régi par les décrets des ministères concernés. Concernant l'urbanisme et l'architecture, ces deux domaines relèvent de la compétence propre des villes et communes mais des réglementations nationales adoptées par le ministère de la Construction et l'Aménagement du territoire se substituent aux décisions des communes en matière de d'aménagement et d'urbanisme sur leur territoire. La délégation a eu connaissance d'un autre exemple lors de sa visite, concernant la décision d'une collectivité locale de modifier une rue à sens unique sur son territoire. Non seulement cette collectivité n'a pas le droit d'appliquer cette décision de manière autonome, mais il a été indiqué à la délégation que le processus de décision inclut 40 étapes au niveau du pouvoir central, dans divers ministères, pour que l'autorisation soit accordée. Il s'agit d'un exemple extrême, qui résulte probablement d'une révision parcellaire des lois sectorielles, mais empêche néanmoins réellement les collectivités locales de gérer leurs propres affaires.

119. Au sujet de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, la délégation a aussi noté lors de la visite que les vestiges d'une culture de centralisation subsistaient encore en Croatie concernant la relation entre le pouvoir central et les entités infranationales. Cette remarque s'étend aussi au Service de l'administration d'Etat au niveau des comtés et à son rôle dans le contrôle de l'Etat sur les activités des collectivités locales. Les rapporteurs ont le sentiment que les personnels de ces services doivent aussi prendre conscience d'une plus grande décentralisation de leur rôle, et la réforme actuelle de l'administration publique serait une excellente occasion de traiter ces questions³⁷. Le Programme national de réforme de la Croatie reconnaît qu'une rationalisation des entités régionales des organes centraux de l'administration de l'Etat est nécessaire, et il vise à réduire leur nombre de 20 % (à partir de janvier 2016), en supprimant certaines étapes du processus décisionnel afin de le rendre plus efficace. Ce même Programme reconnaît qu'il existe une « rigidité excessive des structures organisationnelles »³⁸.

120. Concernant l'article 8, paragraphe 3, les rapporteurs concluent que la possibilité d'une révocation simultanée de l'organe électif local et du chef de l'exécutif élu au suffrage direct, prévue par les amendements de 2012 à la loi sur l'autonomie locale et régionale (voir ci-dessus au sujet de l'article 8, paragraphe 1) ne peut pas être considérée comme une possibilité raisonnable et proportionnée. Elle est donc contraire à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte. Deuxièmement, les rapporteurs considèrent que le contrôle de l'Etat est disproportionné, surtout celui des services de l'administration d'Etat au niveau des comtés, au regard de l'importance des intérêts qu'il vise à protéger. Ce contrôle est donc également contraire à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte.

121. Les rapporteurs concluent par conséquent au non-respect de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte en Croatie.

122. En résumé, les rapporteurs concluent au respect par la Croatie de l'article 8, paragraphes 1 et 2, de la Charte, notant cependant que ce dernier paragraphe doit être lu à la lumière de l'article 8, paragraphe 3, dont les rapporteurs considèrent qu'il n'est pas respecté par la Croatie.

4.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

³⁷ Conférence internationale organisée par le Gouvernement croate, 22 avril 2016, « La réforme de l'administration publique – perspectives et défis ».

³⁸ Programme national de réforme 2015 de la Croatie.

- | | |
|---|--|
| 5 | La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou de mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. |
| 7 | Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. |
| 8 | Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux. |

123. Le principe qui sous-tend l'article 9 de la Charte est celui-ci : l'autorité en droit d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions³⁹. En Croatie, le droit à des ressources financières propres est garanti par l'article 138 de la Constitution, qui dispose que les collectivités autonomes régionales et locales ont le droit de percevoir leurs propres recettes, proportionnelles à leurs pouvoirs, et d'en disposer librement pour réaliser les tâches de leur compétence. La loi sur l'autonomie locale et régionale reprend ces dispositions dans son article 68. La loi de 2008 sur le financement des collectivités locales et régionales régit les finances et les budgets locaux, et la loi de 2008 sur le budget régit notamment le plan budgétaire triennal d'adoption pour un an et de projection pour les deux années suivantes, à la fois au niveau national et à celui des collectivités locales. La loi portant amendement à la loi sur le budget définit plus précisément les objectifs et priorités en matière de développement des collectivités locales.

124. Les compétences autonomes qui doivent être financées découlent de l'article 135 de la Constitution et de la loi de 2001 sur l'autonomie locale et régionale, dont l'article 19 donne la liste suivante des compétences des villes et communes :

- L'organisation de l'habitat et du logement,
- L'urbanisme,
- Les services d'utilité publique,
- L'aide à l'enfance,
- La protection sociale,
- Les soins de santé primaire,
- L'enseignement préscolaire et primaire,
- La culture, l'activité physique et les sports,
- La protection des consommateurs,
- La protection et l'amélioration de l'environnement naturel,
- La protection contre l'incendie et la défense civile.

125. L'article 19a (2005) dispose que les métropoles, en plus des compétences des villes et communes, assurent aussi :

- L'entretien de la voirie publique ;
- La délivrance des permis de construire et d'installation et d'autres documents liés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

126. Les compétences suivantes relèvent des organes d'autonomie régionale :

- L'éducation,
- Les soins médicaux,
- L'urbanisme,
- Le développement économique,
- La circulation et les infrastructures de transport,
- La planification et le développement du réseau d'institutions éducatives, médicales, sociales et culturelles,

³⁹ Voir le rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale

- L'entretien de la voirie publique,
- La délivrance des permis de construire et d'installation et d'autres documents liés à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire.

127. Les sources de financement des collectivités locales et régionales incluent : les subventions ; les impôts partagés (y compris l'impôt sur le revenu des ménages) et l'impôt sur les transactions immobilières ; les revenus des ventes de biens et loyers ; les impôts, redevances et autres droits propres, les emprunts et autres recettes. Du point de vue de la Charte, ces sources doivent non seulement être suffisantes pour les compétences détaillées ci-dessus, mais aussi pour les compétences spécifiquement assignées aux collectivités locales.

128. Concernant l'article 9, paragraphe 3, la loi sur le financement des collectivités locales et régionales définit les types suivants de revenus locaux : les recettes fiscales et redevances locales, les impôts partagés, les subventions du pouvoir central et les recettes provenant des biens propres. Les recettes fiscales locales du niveau régional sont :

- L'impôt sur les successions et donations,
- La taxe sur les véhicules à moteur,
- La taxe sur les bateaux et embarcations,
- La taxe sur les machines à sous

129. Les recettes fiscales locales des villes et communes sont :

- La surtaxe sur l'impôt sur le revenu des ménages,
- L'impôt à la consommation,
- L'impôt sur les résidences secondaires,
- L'impôt sur les noms de marques,
- L'impôt sur l'utilisation d'espaces publics.

130. Le montant des impôts est fixé par la loi organique sur le financement des collectivités locales et régionales. La surtaxe sur l'impôt sur le revenu dépend également de la taille de la collectivité locale. Elle est au maximum de 10 % pour les communes, et au maximum de 18 % (précédemment 30 %) pour la ville de Zagreb.

131. Outre les impôts, les villes et communes sont autorisées à collecter des redevances, qui incluent :

- Les amendes et les gains pécuniaires confisqués pour les infractions prévues par les réglementations locales,
- Les frais administratifs,
- Les taxes de séjour (taxe hôtelière),
- Les redevances, contributions et autres droits sur les entreprises municipales, tels que définis par la législation interne,
- Les redevances pour l'utilisation de terrains publics de la ville ou commune.

132. Le système croate de finances publiques utilise le procédé des revenus partagés, qui comprend deux segments : les droits et redevances partagés et les impôts partagés. Le premier segment inclut :

- a. Les droits d'utilisation des eaux minérales et thermales, dont la moitié revient au budget local et l'autre moitié, au budget central ;
- b. Les droits d'utilisation de l'eau potable, dont 30 % revient au budget local et 70 %, au budget central.

133. Les impôts partagés incluent l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les transferts immobiliers. Sur ce dernier, 80 % revient au premier niveau d'autonomie (ville ou commune) et 20 %, au budget central. Concernant l'impôt sur le revenu des ménages, le système de répartition appliqué est le suivant :

- 60 % restent au premier niveau d'autonomie (ville ou commune) ;
- 16,5% restent au second niveau d'autonomie (comté) ;
- 6 % sont destinés aux fonctions déléguées ;

- 16 % vont au fonds de péréquation pour les compétences déléguées ;
- 1,5 % sont utilisés pour le fonds de cofinancement des projets de l'UE.

134. Les 6 % réservés à l'exercice de compétences déléguées sont aussi spécifiés clairement dans la loi, et doivent être dépensés pour les domaines suivants :

- L'enseignement primaire
- L'enseignement secondaire
- Les centres d'action sociale
- Les maisons de retraite et centres pour personnes handicapées
- Les soins de santé
- Les services publics d'incendie

135. En conséquence, le principal bénéficiaire de l'impôt sur le revenu des ménages, du fait de son double statut de collectivité locale et de comté, est la ville de Zagreb. Ceux qui en bénéficient le moins sont les comtés, qui se voient cependant accorder une part plus importante du fonds de financement des compétences déléguées, du fait qu'ils exercent la plupart de ces fonctions.

136. Concernant l'article 9, paragraphe 1, le dispositif économique national accorde clairement aux unités d'autonomie (ci-après « les collectivités locales ») des ressources financières propres, qui sont énumérées ci-dessus. La question porte alors sur le caractère suffisant ou non de ces ressources financières pour permettre aux collectivités locales de décider librement de leurs priorités en matière de dépenses⁴⁰.

137. L'article 9, paragraphe 2, requiert en outre que les ressources soient proportionnées aux responsabilités des collectivités locales énumérées ci-dessus, et en particulier aux fonctions qui leur sont assignées. A ce sujet, les collectivités locales se plaignent de se voir attribuer de plus en plus de tâches, sans que cela s'accompagne nécessairement d'un financement suffisant.

138. L'article 9, paragraphe 3, dispose que ces ressources doivent aussi provenir de redevances et d'impôts locaux dont les autorités locales doivent pouvoir fixer le taux. Comme on l'a vu, la Croatie prévoit en effet la collecte de redevances et d'impôts à la fois au niveau local et à celui des comtés, mais les taux sont fixés par une législation générale. Dans tous les cas, ces redevances et impôts ne constituent pas au total plus de 10 % du budget des collectivités locales. Ce pourcentage est peu élevé par rapport aux autres Etats membres de l'UE, et il a pour effet de restreindre l'autonomie financière des collectivités locales. On peut aussi noter à ce sujet que la part des recettes des collectivités locales de Croatie représente moins de 6 pour cent du PIB (2014), ce pourcentage étant l'un des plus bas à la fois parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Les collectivités locales collectent un impôt sur les assurances privées, mais elles ne le contrôlent pas totalement puisqu'une part importante de cet impôt revient à l'Etat au titre des « impôts partagés ». De plus le taux de cet impôt est fixé par l'Etat. La plus grande partie du budget local, pour la plupart des collectivités locales, provient sous une forme ou une autre de l'Etat – y compris de ministères spécifiques pour les compétences déléguées – et des transferts de péréquation financière et subventions, etc. qui sont souvent affectés à une utilisation donnée et limités d'une manière ou d'une autre. De plus, la loi sur le financement des collectivités locales et régionales précise en réalité par avance comment et dans quelle proportion les subventions accordées pour l'exercice des compétences déléguées doivent être dépensées. Par ailleurs, le ministère des Finances contrôle strictement le volume des dépenses budgétaires des collectivités locales et régionales, ce qui limite leur droit de décider de leurs priorités en matière de dépenses de manière indépendante et sous leur propre responsabilité. Du fait que les taux sont définis par la loi ou par le ministère des Finances, les collectivités locales n'ont qu'une faible marge de manœuvre pour fixer le taux des redevances et impôts locaux, comme le prévoit la Charte. L'Institut des finances publiques de Zagreb a critiqué l'utilisation des impôts partagés en tant qu'instrument pour corriger les inégalités économiques et financer des projets d'investissement, en plus de leur finalité de mécanisme destiné à financer les fonctions déléguées. L'Institut recommande que le produit de l'impôt sur le revenu des ménages reviennent intégralement aux collectivités locales qui le collecte et que les impôts partagés soient utilisés uniquement pour corriger les déséquilibres budgétaires verticaux, c'est-à-dire les insuffisances de recettes pour financer les compétences déléguées⁴¹.

40 Voir le rapport explicatif de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

41 Institut des finances publiques, communiqué de presse 72 du 5 décembre 2014

139. L'article 9, paragraphe 4, requiert que les systèmes financiers des collectivités locales soient suffisamment diversifiés pour leur permettre de suivre l'évolution du coût de la prestation des services. Le caractère limité des ressources propres a été exposé plus haut (cf *infra* para 129 et s.). En outre, ces ressources ont été réduites massivement depuis 2015 du fait de modifications des taux de l'impôt sur le revenu (voir aussi au sujet de l'article 9, paragraphe 6), qui constitue en particulier l'une des principales sources de recettes des communes. Concernant la diversité des sources de revenus, il existe une grande disparité entre les petites et grandes communes, les grandes villes (y compris la capitale Zagreb) où les sources de revenus plus diversifiées peuvent garantir une plus grande autonomie financière, tandis que pour les communes et les petites villes, ainsi que pour les comtés des régions économiques défavorisées, il est extrêmement difficile d'assumer les coûts de fonctionnement et près de 80 % de leurs budgets sont constitués d'aides financières provenant du pouvoir central.

140. Lors des entretiens de la délégation avec des représentants du gouvernement, des collectivités locales et des comtés, tous ont affirmé que la Croatie en général et son système financier en particulier étaient encore hypercentralisés. C'est l'une des raisons pour lesquelles la réforme de décentralisation budgétaire, qui est la préoccupation majeure des interlocuteurs de la délégation, est en cours d'examen afin de faire évoluer la situation. Cette réforme implique :

- de redéfinir le domaine de compétence des collectivités locales et régionales
- de redéfinir les tâches des organes du pouvoir central en charge des relations financières
- d'introduire un nouveau système de péréquation financière ou de modifier le système actuel
- de modifier le système fiscal pour les collectivités de niveau inférieur
- d'introduire de nouvelles règles budgétaires pour les collectivités de niveau inférieur ou de modifier les règles actuelles⁴².

141. Les rapporteurs considèrent que ce projet est un signe encourageant et ils souhaitent être tenus informés de son évolution. Cependant, leurs conclusions se limitent aux éléments recueillis lors de la visite de suivi et, sur cette base, au vu de ce qui précède, ils concluent au non-respect en Croatie de l'article 9, paragraphe 1, relatif aux ressources financières suffisantes des collectivités locales, du paragraphe 2 relatif à la proportionnalité des ressources financières avec les responsabilités des collectivités locales, du paragraphe 3 relatif au contrôle par les collectivités locales des redevances et impôts locaux, et du paragraphe 4 sur la connexité des revenus.

142. Concernant l'article 9, paragraphe 5, de la Charte, la Constitution de la Croatie dispose dans son article 138 que l'Etat accorde une assistance financière aux collectivités autonomes régionales et locales les plus pauvres, conformément à la loi. Comme dans les autres pays d'Europe, cette assistance est accordée au moyen d'un fonds de péréquation financière. On a vu que le système de péréquation financière repose sur le prélèvement par le pouvoir central de 16 % des recettes de l'impôt sur le revenu des ménages collecté par les collectivités locales. Ces 16 % sont alors mis en commun dans le fonds de péréquation financière destiné aux compétences décentralisées. Les modalités de répartition du fonds de péréquation financière ont changé en 2014 : l'octroi de recettes fiscales préférentielles fondées sur le statut de zone prioritaire national ou de zone de collines ou de montagnes a été remplacé par une répartition basée sur un nouvel indice de développement déterminé suivant la Décision sur la classification des collectivités locales et régionales d'après le niveau de développement (Journal officiel 158/2013). Ce changement entraîne aussi une modification de la loi sur le financement des collectivités locales et régionales. Cet indice de développement est utilisé pour calculer le montant des subventions de chaque ville, chaque commune et chaque comté, au moyen des critères suivants :

Le taux de chômage,

- a. Le revenu par habitant,
- b. Le budget local/du comté par habitant,
- c. L'évolution démographique
- d. La part des 16-65 ans ayant un niveau d'éducation supérieur.

143. L'indice de développement est alors défini pour chaque collectivité et un indicateur national moyen est également calculé. L'indice de la collectivité est exprimé en pourcentage de la moyenne nationale et classé dans une catégorie. Les collectivités locales (villes et communes) sont classées en cinq groupes :

⁴² Y compris dans les réponses écrites de l'Association des comtés de Croatie.

Groupe I : moins de 50 % de la moyenne nationale
 Groupe II : entre 50 % et 75 % de la moyenne nationale
 Groupe III : 75-100 % de la moyenne nationale
 Groupe IV : 100-125 % de la moyenne nationale
 Groupe V : indice de développement supérieur à 125 % de la moyenne nationale.

Seuls 4 groupes existent pour les comtés :

Groupe I : comtés dont l'indice de développement est inférieur à 75 % de la moyenne nationale,
 Groupe II : 75 %-100 %,
 Groupe III : 100 %-125 %,
 Groupe IV : plus de 125 % de la moyenne nationale.
 L'indice de développement est actualisé tous les cinq ans.

144. Dans le cas des villes et communes, le fonds général de péréquation financière bénéficie aux Groupes I et II ; dans le cas des comtés, seuls ceux du Groupe I en bénéficient. Le financement est accordé au moyen d'un partage différencié de l'impôt sur le revenu (88 % aux Groupes 1 et 2 en fonction de l'indice de développement), ainsi que par des subventions directes provenant du budget central. Les villes, les communes et les comtés de ces groupes reçoivent une aide du fonds de péréquation. En 2013, le Groupe I comptait 48 communes et le Groupe II incluait 216 villes et communes. Cette même année, 12 comtés ont bénéficié du fonds de péréquation (Groupe I). Le Groupe V (plus de 125 % de la moyenne nationale) comptait 26 villes et communes, ce qui témoigne d'un important déséquilibre territorial en Croatie et d'une incapacité à garantir un développement homogène dans l'ensemble du pays. Des subventions, des mesures d'incitation et des dotations – comme un pourcentage accru des recettes de l'impôt sur le revenu, par exemple, pour les communes des îles et des régions de collines ou de montagne – peuvent être utilisées pour compenser les insuffisances des transferts de péréquation. Ces mesures seront examinées ci-dessous au sujet de l'article 9, paragraphe 7.

145. La délégation de suivi a entendu de nombreuses critiques sur le système de péréquation financière pendant la visite, notamment sur le fait qu'il ne tient pas compte de la densité de population ni des caractéristiques topographiques. L'Association des comtés déclare en outre que les capacités budgétaires des différentes collectivités locales ne sont pas prises en compte et que les subventions directes du pouvoir central ne jouent pas véritablement ce rôle. En outre, il a été affirmé à la délégation que les taux n'étaient pas fiables du fait qu'ils changent régulièrement. Ces cinq dernières années, la portion fixée par l'Etat a été réduite de 13 %. Il a également été mentionné que le montant de l'aide de l'Etat pour des projets individuels était aussi variable d'une année sur l'autre, en fonction des projets que l'Etat accepte de financer, ce qui rend la planification difficile pour les collectivités locales concernées. Pour dire les choses simplement, il est reproché au système de péréquation de ne pas être satisfaisant, au motif qu'il n'est pas parvenu à réduire les différences entre collectivités locales et régionales⁴³. Néanmoins, l'Institut des finances publiques a salué les nouvelles mesures, qui aident les collectivités locales insuffisamment développées grâce à la mise en place d'indicateurs quantifiables permettant un financement préférentiel⁴⁴.

146. En conclusion, les rapporteurs estiment que la Croatie s'emploie à trouver des indicateurs objectifs et quantifiables pour garantir un développement plus homogène du pays. Ce résultat n'a assurément pas été atteint à ce stade, mais la mise en place du nouveau système est encore trop récente pour qu'on puisse juger de son efficacité réelle. Sur cette base, les rapporteurs concluent au respect partiel de l'article 9, paragraphe 5, de la Charte en Croatie.

147. Concernant l'article 9, paragraphe 6, de la Charte, les rapporteurs s'inquiètent en particulier des informations fournies par les associations d'autorités locales et de comtés selon lesquelles le pouvoir central ne respecte pas cette disposition relative à la tenue de consultations avec les collectivités locales au sujet de la manière dont les ressources redistribuées leur sont allouées. Les associations, de même que les interlocuteurs individuels, indiquent ne pas avoir été associés à la réforme de 2015 de l'impôt sur le revenu, qui a un impact considérable et immédiat sur leurs activités. Lors de la visite de suivi, beaucoup d'interlocuteurs de la délégation se sont plaints de la manière dont les lois sur les impôts sur le revenu ont été modifiées en 2015, en particulier pour ce qui concerne la part destinée à financer les compétences déléguées. Cette part a chuté – soudainement et sans consultation – de 12 % à 6 % de l'impôt sur le revenu au milieu de l'exercice fiscal, supprimant 2 milliards HRK des transferts de l'Etat. La ville de Zagreb à elle seule a estimé

43 Réponses écrites du comté de Primorje-Gorski Kotar et de l'Association des comtés de Croatie.

44 Institut des finances publiques, communiqué de presse numéro 72 du 5 décembre 2014.

qu'elle avait perdu 330 millions HRK en 2015 par rapport à 2014 et qu'elle avait dû compenser cette perte au moyen de ressources propres non spécifiques⁴⁵. La ville de Zagreb estime, pour la seule année 2015, à approximativement 780 millions HRK l'impact de la réduction des recettes fiscales consécutive aux amendements apportés à la loi sur l'impôt sur le revenu et à la loi sur le financement des collectivités locales et régionales. La ville de Rijeka a perdu 10 % de son budget en raison de cette même réforme et a mis fin, avec effet immédiat, à certains projets de développement. Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2015, l'Etat a limité à 18 % la surtaxe sur l'impôt sur le revenu. Cette mesure n'a affecté que la ville de Zagreb, puisqu'elle est la seule à appliquer le taux de surtaxe maximal depuis le début de la décentralisation budgétaire en 2001⁴⁶. De nombreux interlocuteurs se sont plaints également du nombre de fois où des lois ayant un impact sur leur budget ont été modifiées, mentionnant trois modifications ces huit dernières années, de sorte qu'il leur est réellement difficile de planifier leur budget.

148. Le processus de consultation des collectivités locales concernant la fixation des subventions et des tarifs est aussi un point faible. Les associations se sont plaintes de cette absence de consultation devant la Cour constitutionnelle. Le seul mécanisme de consultation existant actuellement en Croatie, d'après les interlocuteurs de la délégation du Congrès, est la loi spéciale sur la consultation publique, qui dispose que tout acte législatif doit être rendu public de manière à ce que les citoyens puissent le commenter. Ce point est examiné plus en détail ci-dessus au sujet de l'article 4, paragraphe 6, de la Charte. Les associations de pouvoirs locaux et régionaux estiment que ce mécanisme ne permet ni de garantir des consultations axées sur les résultats ni de protéger l'autonomie locale.

149. En conséquence, la pratique de consultation des représentants des collectivités de la part des autorités centrales de Croatie, eu égard en particulier à leur exclusion du processus de consultation relatif à la loi sur le financement des collectivités locales et régionales et la loi de 2015 sur l'impôt sur le revenu, n'est pas conforme à l'article 9, paragraphe 6, de la Charte.

150. Les rapporteurs concluent que la Croatie n'a pas agi conformément à l'article 9, paragraphe 6, de la Charte.

151. Les impôts locaux ne constituent qu'une faible part (10 %) du budget local, et le système de péréquation financière – présenté ci-dessus – ne répond pas aux besoins réels. La Croatie a recours à des financements à vocation spécifique, tels que les subventions/dotations allouées aux villes et comtés pour tenter de compenser les insuffisances et couvrir les dépenses de fonctionnement. En outre, divers ministères transfèrent des financements aux villes et comtés pour l'exercice de fonctions déléguées et décident de la manière dont ces fonds doivent être utilisés. Comme on l'a vu, la plus grande part du budget local est allouée au financement de l'enseignement préscolaire et scolaire, 33 % sont affectés aux services et à l'acquisition de produits, 21 % sont consacrés aux coûts administratifs (salaires et rémunérations) et, enfin, 19 % sont dépensés pour l'augmentation/diminution des actifs non financiers. Pour les comtés, les principaux postes de dépenses sont l'enseignement et les infrastructures routières.

152. En outre, la loi sur le financement des collectivités locales et régionales définit par avance de quelle manière et dans quelle proportion les subventions reçues pour l'exercice des fonctions déléguées doivent être dépensées. Le ministère des Finances contrôle strictement le volume des dépenses budgétaires des collectivités locales et régionales, ce qui restreint leur droit de décider de leurs priorités en matière de dépenses budgétaires de manière indépendante et sous leur propre responsabilité. Le système de contrôle financier à plusieurs niveaux, qui comprend le Service régional d'administration de l'Etat, le ministère des Finances et la Cour des comptes, ne laisse qu'une faible marge de manœuvre. Le contrôle de la Cour des comptes porte sur l'opportunité des dépenses, mais aussi sur la performance de la gestion et sur l'exercice des compétences propres des collectivités locales. De l'avis de la délégation, elle a un rôle d'intervention supérieur à la norme des autres pays d'Europe.

153. Il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'aucune dotation aux collectivités soit réservée à une fin spécifique. Néanmoins, le principe qui sous-tend cet article de la Charte veut qu'un recours excessif aux dotations réservées ou à d'autres restrictions limite gravement la liberté des collectivités d'exercer leur discrétion en matière de priorités de dépenses. En Croatie, le système de contrôle

⁴⁵ Figure également dans les réponses écrites de la ville de Zagreb.

⁴⁶ Figure également dans les réponses écrites de la ville de Zagreb.

général et vertical, de l'avis des rapporteurs, entrave l'activité effective des collectivités locales dans leur domaine de compétence, et il est contraire au contenu de l'article 9, paragraphe 7, de la Charte.

154. Les rapporteurs concluent par conséquent à la non-conformité avec l'article 9, paragraphe 7, de la Charte.

155. Concernant l'article 9, paragraphe 8, la capacité des communes de Croatie d'emprunter sur le marché des capitaux privés est soumise à une réglementation, comme dans de nombreux autres pays d'Europe. L'emprunt est autorisé au niveau de 20 % d'après l'indicateur consolidé de l'exercice budgétaire précédent, et requiert l'accord préalable du gouvernement central. Les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune plainte de la part de leurs interlocuteurs concernant le système en vigueur en Croatie.

156. Les rapporteurs concluent donc au respect de l'article 9, paragraphe 8, de la Charte en Croatie.

157. En conclusion sur l'article 9 de la Charte, les rapporteurs soulignent que tous les interlocuteurs ont insisté lors des entretiens organisés pendant la visite que la Croatie reste un pays hypercentralisé et que la décentralisation a été abordée par le passé de manière trop parcellaire, ne permettant pas un transfert cohérent de compétences de l'Etat vers les collectivités. De fait, les récentes initiatives de décentralisation et l'engagement du nouveau gouvernement à poursuivre les réformes, y compris sur la décentralisation budgétaire (priorité première des collectivités rencontrées par la délégation), sont le signe que le pouvoir central n'ignore pas que davantage doit encore être fait. Ainsi, les propositions actuelles de la Croatie concernant la réforme de décentralisation budgétaire sont une excellente occasion de résoudre les problèmes mentionnés ci-dessus au sujet de l'article 9 de la Charte. Les rapporteurs suivront les progrès avec un grand intérêt et souhaitent être tenus informés de l'évolution de la situation.

158. Les comtés, villes et communes de Croatie ne disposent pas actuellement de ressources financières suffisantes pour exercer leurs compétences propres, un problème qui a été évoqué à de multiples reprises lors des échanges de vues avec la délégation, et qui est expliqué en détail ci-dessus. Les recettes fiscales propres n'excèdent pas 10 % des recettes budgétaires locales, composées principalement de transferts de péréquation provenant d'impôts partagés et des subventions et transferts ministériels destinés aux fonctions déléguées. Avec moins de 6 % du PIB, la part des collectivités locales dans les ressources nationales est l'une des plus basses d'Europe, et la situation générale ne répond pas aux exigences énoncées dans l'article 9 de la Charte.

159. Pour ces diverses raisons, les rapporteurs concluent au non-respect, par la Croatie, de l'article 9, paragraphes 1, 2, 3, 4, 6 et 7. L'article 9, paragraphe 5, de la Charte est partiellement respecté en Croatie et l'article 9, paragraphe 8, l'est pleinement.

4.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

160. L'article 12 de la loi croate sur l'autonomie locale et régionale dispose qu'afin de promouvoir les intérêts communs et d'améliorer la coopération, les communes, les villes et les comtés peuvent établir une association nationale des communes, une association nationale des villes et une association nationale des comtés. L'association nationale sera établie si la décision est adoptée par plus e la moitié des collectivités locales et régionales concernées (ville, commune ou comté).

161. Il y a trois associations de collectivités en Croatie : l'Association des comtés de Croatie, l'Association des villes de la République de Croatie et l'Association des communes de la République de Croatie. Ces trois associations sont bien institutionnalisées et jouissent du statut d'association nationale. Elles jouent un rôle important dans la défense des intérêts de leurs membres, bien que la pratique d'un dialogue et d'une consultation avec le pouvoir central soit encore peu développée. Les trois associations s'accordent à dire que le pouvoir central montre peu de volonté politique de les associer à la prise de décisions. Elles ont été tenues à l'écart de processus décisionnels aussi importants que ceux sur la réforme de 2009 sur les salaires des collectivités locales et des comtés et sur la réforme de l'impôt sur le revenu. Les associations utilisent activement la Cour constitutionnelle et la coopération internationale pour promouvoir et protéger les collectivités associées et leurs intérêts. Elles entretiennent de bonnes relations entre elles et peuvent prendre des initiatives conjointes vis-à-vis du pouvoir central sur les questions qui les concernent toutes⁴⁷.

162. Les articles 14, 15, 16 et 17 de la loi organique sur l'autonomie locale et régionale réglementent la coopération entre les collectivités locales en vue d'une mise en œuvre efficace des activités conjointes. Les communes ne sont pas tenues d'obtenir le consentement ou l'approbation des organes de l'administration d'Etat pour la coopération intercommunale relevant du domaine de l'autonomie⁴⁸. Le gouvernement central encourage la mutualisation. Divers services communaux sont assurés conjointement à l'échelle régionale, comme les crèches, le nettoyage ou l'évacuation des eaux usées. Les communes de Croatie sont aussi autorisées à coopérer avec leurs homologues étrangers, les rapporteurs notant cependant qu'à ce jour le gouvernement n'a signé ou ratifié aucun des deux Protocoles à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière.

163. Au vu de ce qui précède, on peut affirmer que l'article 10, paragraphes 1, 2 et 3 de la Charte est pleinement respecté en Croatie.

4.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

164. L'article 129 de la Constitution dispose que la Cour constitutionnelle de la République de Croatie « se prononce sur les recours constitutionnels contre les décisions individuelles prises par les services de l'État, les organes des collectivités régionales et locales autonomes et les personnes morales investies de la puissance publique, si ces décisions violent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que le droit à l'autonomie régionale et locale garanti par la Constitution de la République de Croatie ». Son article 137 précise ce qui suit : « En administrant les affaires relevant de leur compétence, les collectivités autonomes régionales et locales sont libres et soumises seulement au contrôle de constitutionnalité et de légalité des organes nationaux habilités ».

165. La Cour constitutionnelle, en cas de violation des droits, est habilitée à rendre une décision finale en matière de contrôle de légalité. Les collectivités locales peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle de deux manières. Aux termes de l'article 36 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle de la République de Croatie, « si l'organe représentatif de la collectivité locale et régionale de la République de Croatie considère qu'une loi portant sur l'organisation, la compétence ou le financement des collectivités locales et régionales n'est pas conforme à la Constitution, elle peut demander à la Cour constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité de la loi en question ou de certaines de ses dispositions »⁴⁹. L'article 38, paragraphe 1, de cette même loi dispose ce qui suit : « toute personne physique ou morale a le droit de proposer l'ouverture d'une procédure visant à contrôler la constitutionnalité d'une loi et la légalité et constitutionnalité d'une réglementation ».

166. Sur la base de l'article 36, entre 2010 et 2015, la Cour constitutionnelle a été saisie de 23 recours, qui n'ont cependant donné lieu à aucune procédure. Sur la base de l'article 38 relatif au contrôle de constitutionnalité, 108 recours ont été engagés devant la Cour constitutionnelle, dont 91 concernaient des textes législatifs adoptés et 17, des réglementations adoptées par des autorités

47 Réponses écrites de l'Association des comtés de Croatie.

48 Egalement dans les réponses du ministère de l'Administration publique.

49 L'Association des villes de Croatie reproche à la Cour constitutionnelle de ne pas agir dans le délai de 30 jours lorsque la loi faisant l'objet du recours ne contient pas expressément les termes « collectivité locale et régionale » dans son intitulé.

de niveau divers. Concernant le contrôle administratif des collectivités locales entre 2010 et 2015, 21 recours ont été déposés : sur ce nombre, 18 ont fait l'objet d'une décision immédiate et trois sont en instance. Sur la même période, 240 recours concernant la constitutionnalité ont été déposés par des citoyens (personnes physiques) : 110 ont fait l'objet d'une décision et 130 sont en instance, dont 127 proviennent de la ville de Zagreb.

167. Il est à noter qu'avec l'entrée en vigueur de la loi sur le contentieux administratif (1^{er} janvier 2012), la Haute Cour administrative a maintenant compétence pour contrôler la légalité des actes de portée générale des collectivités locales et régionales, des personnes morales dotées de pouvoirs publics et des personnes morales assurant des services publics. A ce titre, un arrêt de la Haute Cour administrative peut annuler un acte de portée générale ou certaines de ses dispositions, si elle établit que l'acte ou la disposition en question n'est pas conforme à la loi ou aux statuts de l'organe de droit public. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, la Cour constitutionnelle assurait le contrôle de toutes les réglementations locales, mais depuis 2003 elle ne contrôle plus que les statuts locaux.

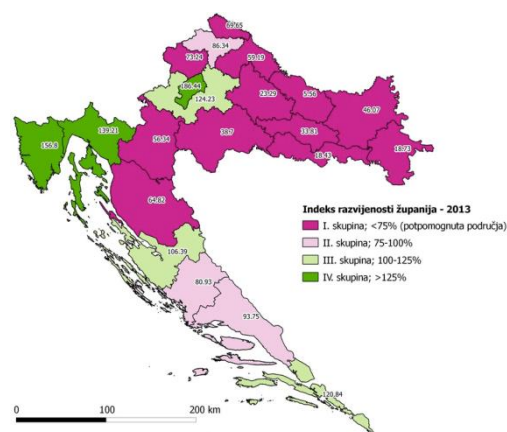
168. La Haute Cour administrative joue aussi un rôle en matière de recours juridique concernant le contrôle de l'Etat, lorsque le ministère de l'Administration publique rend une décision déclarant nulle et non avenue la session de l'organe représentatif (le conseil). Bien qu'un recours contre cette décision ne soit pas possible, un contentieux administratif peut être engagé devant la Haute Cour administrative de la République de Croatie. La loi garantit aussi une protection juridique contre une décision gouvernementale de dissolution ou de révocation d'organes locaux, qui peut être contestée devant la Haute Cour administrative.

169. Les collectivités locales disposent par conséquent d'un droit de recours juridictionnel, et les rapporteurs concluent que les obligations contenues dans l'article 11 de la Charte sont pleinement respectées en Croatie.

5. DÉMOCRATIE RÉGIONALE

170. La Croatie est composée de quatre régions historiques : la Croatie proprement dite, la Dalmatie, la Slavonie et l'Istrie. Ces régions sont elles-mêmes subdivisées en 17 autres entités subrégionales. Aujourd'hui, ces régions ne sont plus utilisées, que ce soit à des fins administratives, politiques ou statistiques. Aux termes de la loi sur le développement régional, la Croatie est divisée en régions NUTS-3 et NUTS-2. Il y a deux régions NUTS-2 dans le pays : adriatique et continentale. Les régions NUTS-3 sont les unités administratives de la Croatie. Elles sont au nombre de 20, auxquelles s'ajoute la capitale Zagreb. D'après la loi sur l'autonomie locale et régionale, ces collectivités sont appelées « régions », bien qu'en Croatie leur appellation soit « županije », ce qui désigne davantage un comté qu'une région. De fait, dans de nombreuses lois et dans la Constitution, elles sont appelées « comtés ».

171. La loi la plus récente est la loi sur le développement régional (n° 71-05-03/1-14-2), qui a été promulguée le 4 décembre 2014 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. L'article premier de cette loi définit sa finalité comme suit : réglementer « les objectifs et principes de la gestion du développement



Carte 3. Comtés de Croatie

régional de la République de Croatie, en définissant les documents de la politique de développement régional, les institutions responsable de la gestion du développement régional, l'évaluation du niveau de développement des collectivités locales et régionales, les méthodes de détermination des zones urbaines et assistées, en soutenant le développement des zones assistées, la mise en œuvre, le suivi et la présentation de rapports sur la politique de développement régional en vue d'une utilisation optimale des fonds de l'Union européenne. Son article 2 détaille les objectifs de la loi : « la politique de développement régional a pour objectif de contribuer au développement socio-économique de la République de Croatie, conformément aux principes du développement durable, en créant les conditions nécessaires au renforcement de la compétitivité et à la réalisation du potentiel de développement de toutes les parties du pays ». Dans le cadre de ces objectifs, l'article 14 dispose que des zones urbaines sont constituées en vue d'une planification, d'une

harmonisation et d'une mise en œuvre plus efficaces de la politique de développement régional. Les zones urbaines sont définies en agglomérations urbaines, grandes zones urbaines et petites zones urbaines. La loi définit quatre agglomérations urbaines : Zagreb, Split, Rijeka et Osijek. Une procédure permet aux autres villes de demander le statut d'agglomération, la décision étant prise par le ministre après consultation des collectivités locales concernées et du ministère en charge de l'aménagement du territoire. Les autres zones urbaines définies dans la loi sont : les grandes zones urbaines – villes de plus de 35 000 habitants ne faisant pas partie d'une agglomération urbaine – et les petites zones urbaines – villes de moins de 35 000 habitants comptant plus de 10 000 habitants dans leur centre ou chefs-lieux de comté.

172. Les comtés sont dotés d'un organe représentatif local habilité à adopter des lois locales et d'un exécutif local élu au suffrage direct, le préfet (*zupan*)⁵⁰. Ils ont leur propre budget et des recettes fiscales locales. Toutefois, à la différence des régions d'Europe, les comtés de Croatie n'ont pas compétence pour administrer une part importante des affaires publiques. La seule compétence publique qui leur soit assignée en partie concerne l'éducation. De plus, les compétences des comtés sont en concurrence avec celles des communes, et il est relativement difficile de délimiter de leurs compétences respectives. Les comtés sont faibles économiquement et dépendent à la fois du système de péréquation et des financements alloués par les ministères. Un organe d'administration déconcentrée de l'Etat est présent dans chaque comté et assure un contrôle des activités menées par le comté.

173. Par conséquent, les comtés croates correspondent moins au modèle régional approuvé par le Conseil de l'Europe qu'au niveau supérieur d'autorité locale chargé de l'administration unifiée des affaires locales de très petites communes. Pour preuve, le comté n'a qu'une influence minimale sur les villes de plus de 35 000 habitants, tandis qu'il joue un rôle important par rapport aux petites communes.

174. Dans le système administratif croate, le comté reste considéré comme un élément de l'administration verticale du pouvoir central et comme un instrument du premier niveau de gestion et de coordination des collectivités locales. Les nouvelles autorités de Croatie a indiqué avoir pour objectif de transformer les comtés croates en régions à part entière et de regrouper les 20 comtés en 7 unités régionales plus étendues, bien que l'élaboration d'un plan de réforme applicable ne soit pas immédiate. Pour l'heure, les comtés croates, dotés de compétences limitées et concurrentes et de financements modestes, ne peuvent pas être considérés comme un véritable niveau d'administration régionale.

175. Dans le système d'administration publique de la Croatie, la capitale Zagreb a le statut d'un comté, garanti par une loi spéciale sur la ville de Zagreb. La question du partage et de la concurrence des compétences se pose avec moins d'acuité dans le cas de Zagreb, car il s'agit à la fois d'une collectivité locale (ville) et d'un comté. Zagreb a un maire élu au suffrage direct et un conseil élu à la proportionnelle. Elle a des recettes supérieures à celles des autres collectivités locales ou comtés de Croatie. Le comté de Zagreb est une autorité distincte, dont les relations avec la ville de Zagreb sont relativement floues, bien que les deux aient maintenant inclus des communes dans l'agglomération de Zagreb et établi un conseil conjoint afin de résoudre les problèmes communs. D'après les interlocuteurs cette division et cette séparation d'une ville et d'un comté portant le même nom ont un effet négatif sur les ressources économiques et administratives du comté de Zagreb.

176. La ville de Zagreb assure une part importante des tâches administratives de l'Etat pour ces citoyens dans le cadre des compétences transférées. Il s'agit des tâches normalement assurées par les services administratifs de l'Etat dans les comtés, mais aussi d'autres tâches prévues par des lois spécifiques et dont l'exercice est délégué aux autorités de la ville de Zagreb. L'exercice des tâches transférées est délégué aux organes administratifs de la ville de Zagreb, en vertu de la loi sur l'organisation administrative de l'Etat.

177. La loi de 2014 portant amendement de la loi sur la ville de Zagreb a instauré un coordinateur des tâches administratives de l'Etat pour le territoire de la ville de Zagreb, qui coordonne la coopération des organes administratifs de la ville de Zagreb, pour l'exercice des tâches administratives déléguées, avec les organes compétents de l'administration centrale et les services de l'administration d'Etat dans les comtés. Le coordinateur est nommé par le maire de la ville de

50 Cette fonction est à distinguer de celle du préfet français, qui est un représentant de l'Etat.

Zagreb parmi les directeurs des organes assurant exclusivement des tâches administratives de l'Etat.

178. La ville de Zagreb est divisée en 17 arrondissements et 218 comités communaux. Les statuts de la ville disposent qu'un arrondissement, entre autres compétences :

- Propose le plan de développement de son territoire au sein de celui de la ville de Zagreb ;
- Propose des solutions liées à son territoire dans le cadre des procédures d'élaboration et d'adoption des documents d'aménagement et de leur mise en œuvre ;
- Suit l'évolution des infrastructures d'utilité publique sur son territoire et propose des programmes de développement de telles infrastructures ;
- Veille à la rénovation des installations, à la qualité des conditions de vie et de logement, aux équipements d'utilité publique, aux infrastructures et à la prestation des services d'utilité publique et autres activités de service utiles pour le quartier ;
- Veille à répondre aux besoins des habitants en matière d'enseignement préscolaire, de santé publique, d'aide sociale, de culture, d'activité physique et de sport, à l'échelle du quartier ;
- Suit les mesures et actions liées à la protection et l'amélioration de l'environnement et à l'amélioration des conditions de vie ;
- Propose des mesures après examen des conditions de sécurité et de protection des personnes et des biens sur son territoire ;
- Propose des mesures permettant une plus grande efficacité des services d'utilité publique ;
- Propose la création d'établissements dans les domaines des structures d'accueil préscolaire, de l'enseignement, des services de santé publique, de l'aide sociale, de la culture, de l'activité physique et du sport ;
- Suit les travaux des établissements créés dans ces domaines pour répondre aux besoins des habitants de son territoire et propose des mesures pour l'amélioration de leurs activités ;
- Propose des appellations pour les rues, les lieux de circulation, les parcs, les terrains de sport, les écoles, les crèches, les structures culturelles et tous les autres équipements de son territoire ;

179. Le comité communal :

- examine les problèmes liés de manière directe et quotidienne à la vie et au travail des citoyens qui résident sur son territoire, en particulier sur la rénovation des installations, la protection et la prise en charge des enfants, des jeunes et des personnes âgées et les besoins des citoyens en matière de santé, de culture et de sports ;
- convoque les assemblées de citoyens ;
- propose aux organes compétents des mesures pour améliorer les conditions de vie et de travail ;
- propose au conseil d'arrondissement un plan de petites actions communales pour leur territoire ;
- organise et met en œuvre la protection civile sur son territoire ;
- assure d'autres tâches qui lui sont déléguées au moyen de décisions municipales et d'autres réglementations.

180. Dans l'exercice de leur mandat, les arrondissements et les comités communaux doivent respecter les intérêts de la ville dans son ensemble.

181. L'organe exécutif de la ville supervise les activités des arrondissements et des entités économiques établies par la ville de Zagreb. La ville exerce aussi des « fonctions décentralisées », dont les plus importantes sont l'urbanisme et la délivrance des permis de construire. De par son indice de développement, Zagreb appartient au Groupe V des communes et au Groupe IV des comtés (au-dessus de 125 % de la moyenne nationale). Bien que Zagreb ait plus de compétences que les autres collectivités, son domaine d'autorité est plus étroit que celui des autres capitales européennes, ce qui entrave gravement son développement.

6. CONCLUSIONS

182. En conclusion, la protection légale en place en Croatie est assurément conforme à l'article 3 de la Charte, mais des améliorations sont nécessaires pour rapprocher la pratique de l'esprit de la Charte. Le nouveau gouvernement de la Croatie semble souhaiter s'attaquer à ces questions, et les

associations de pouvoirs locaux et régionaux déclarent être prêtes à ce que l'Etat leur transfère certaines tâches afin de permettre une véritable décentralisation des responsabilités.

183. Le système d'autonomie locale et régionale de la Croatie est une institution démocratique dynamique, marquée à la fois par des succès et des difficultés. Après la visite de suivi de 2007, la Croatie a accompli des progrès importants : l'élection des maires et des préfets au suffrage direct a été introduite en plus d'un instrument de péréquation financière ; des compétences (décentralisées) supplémentaires ont été transférées aux comtés et aux grandes villes ; des impôts partagés et un indice de développement ont été mis en place, ce dernier étant un indicateur important dans la politique de péréquation. Le gouvernement encourage la coopération intercommunale, l'île de Krk étant reconnue de ce point de vue comme un exemple de bonne pratique. Le degré de réception de la Charte européenne de l'autonomie locale dans la législation croate est relativement élevé.

184. Malgré ces avancées, l'autonomie locale en Croatie reste confrontée à un ensemble de difficultés qui nuisent à la qualité de la démocratie locale et régionale et vont à l'encontre des principes de la Charte. En particulier :

- Le partage des compétences entre les collectivités locales et régionales manque de clarté. On ne sait pas précisément pourquoi des collectivités de même statut mais de tailles différentes sont dotées de compétences variables, dont certaines sont parfois transférées au niveau du comté ;
- La structure administrative et territoriale de l'autonomie locale est complexe et rigide. L'existence de nombreuses collectivités relativement différentes (en termes de territoire et d'économie) empêche une gestion efficiente et engendre des inégalités entre les collectivités locales. Cela s'applique aussi aux comtés concernant leur dimension territoriale et économique.

185. L'influence des autorités centrales sur les collectivités locales est relativement forte. Les tâches déléguées sont mises en œuvre suivant les instructions du pouvoir central plutôt qu'en fonction des intérêts locaux. La double responsabilité des maires/préfets élus engendre un lien plus étroit que d'ordinaire avec le pouvoir central.

186. Les collectivités locales et régionales jouissent d'un faible degré d'autonomie financière. Les communes dépendent intégralement du financement provenant des ministères (de tutelle) et des comtés. En comparaison, la situation est meilleure pour les grandes villes et les comtés, bien que la part des recettes fiscales locales dans leurs budgets soit aussi très faible. L'autonomie locale pâtit aussi de la pratique consistant à prédéterminer la manière dont les recettes des impôts partagés devront être dépensées, de sorte que les collectivités locales n'ont aucune autorité pour disposer librement de ces ressources.

187. Le processus de transfert de biens aux collectivités locales et régionales se poursuit. D'après les maires, les procédures en question sont relativement complexes, ceci ayant pour conséquence que des biens inutilisés se détériorent et privent ainsi les collectivités locales d'une source de revenus.

188. Le processus de consultation entre les autorités centrales et infranationales est peu satisfaisant, de même que le dialogue entre le pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux. Une consultation du grand public ne permet pas d'assurer une consultation des collectivités en temps utile et de manière appropriée, et une procédure plus institutionnalisée est donc nécessaire.

189. Afin d'éliminer les faiblesses susmentionnées, les autorités croates ont annoncé un nouveau plan de décentralisation. De l'avis des rapporteurs, lors de la mise en œuvre de ce plan, une attention particulière devra être accordée aux aspects suivants :

- a. Un partage clair et exhaustif des compétences entre les différents niveaux d'autorité ;
- b. Une plus grande marge de liberté des collectivités locales, y compris concernant les tâches déléguées par le pouvoir central ;
- c. Une révision de l'organisation territoriale locale et régionale afin de renforcer l'efficacité et les capacités des nouvelles collectivités ;
- d. Une rationalisation des structures internes des collectivités locales et régionales et une responsabilité renforcée pour les maires élus vis-à-vis du conseil ;

- e. Une révision de la disposition législative actuelle qui permet la révocation simultanée des organes d'autonomie locale afin d'introduire de nouvelles règles de révocation basées sur le principe de proportionnalité.

190. La priorité devrait être accordée à la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire. Les collectivités locales devraient disposer d'une plus grande autonomie pour déterminer les paramètres de leurs propres recettes et dépenses budgétaires. Les procédures de transfert aux collectivités locales de biens de l'Etat situés sur leur territoire devraient être simplifiées. Le contrôle administratif et financier des collectivités locales devrait être assoupli afin d'éviter la conduite d'un contrôle parallèle et disproportionné de la part des organes de l'Etat. Un système rationalisé de dialogue et de consultation entre les autorités locales et centrales devrait être mis en place, et permettre la prise en considération des intérêts des collectivités locales et une réforme de décentralisation irréversible. Le Congrès est prêt à coopérer activement avec les autorités croates à ce sujet, par exemple par le biais de la procédure de post-suivi, afin que les décisions qui seront prises dans le cadre des futures réformes correspondent d'une part aux intérêts de la Croatie et de ses communes, villes et comtés, et d'autre part aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Annexe – Programme de la visite de suivi du Congrès en République de Croatie

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE DE CROATIE
Zagreb, Rijeka, Primorje–Gorski Kotar, Omisalj, Krk
(2 – 4 mars 2016)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

Mme Luzette KROON⁵¹

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE⁵², Pays-Bas
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Waterland, Pays-Bas

M. Ole HAABETH

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, SOC⁵³, Norvège
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire du comté d'Ostfold, Norvège

Secrétariat du Congrès :

Mme Jane DUTTON–EARLY

Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

Consultant :

M. David MELUA

Membre du Groupe d'experts indépendants
sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Géorgie)

Interprètes :

Mme Davorka CURKOVIC
Mme Irena MARKOVIC

51 Pour cause de graves problèmes familiaux, la rapporteure n'a pas pu participer à la visite.

52 PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès.

53 SOC : Groupe socialiste du Congrès.

Mercredi 2 mars 2016
Zagreb

- **Délégation nationale de la République de Croatie auprès du Congrès (DNC)**
- **Association des comtés de Croatie (ACC)**
- **Association des villes de la République de Croatie (AVRC)**
- **Association des communes de la République de Croatie (ACRC)**
- **Expert**

Mme Visnja IVACIC, vice-présidente de la DNC, maire, commune de Pribislavec
M. Matija POSAVEC, préfet du comté de Medimurje
Mme Durdica ISTEf-BENSIC, vice-préfète du comté de Bjelovar-Bilogora (ACC)
M. Ivan HANZEK, maire de Zabok (AVRC)
M. Duro BUKVIC, Président de l'ACRC, maire de la commune de Lukac
M. Bruno HRANIC, Secrétaire général de l'ACRC, maire
M. Anteo MILOS, maire (AVRC)
Mme Nives KOPAJTICH-SKRLEC, coordinatrice (AVRC)
M. Ivan NEKIC, conseiller (ACC)
M. Dario RUNTIC, conseiller (AVRC)
M. Marko ERCEGOVIC, conseiller (AVRC)
M. Mladen IVANOVIC, secrétaire, DNC et ACRC
M. Zvonimir LAUC, Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès

- **Comté de Zagreb**

M. Stjepan KOZIC, préfet du comté de Zagreb
M. Rudolf VUJEVIC, vice-préfet du comté de Zagreb
M. Damir TOMLJENOVIC, vice-préfet du comté de Zagreb
M. Mato JURIC, directeur des services administratifs et professionnels
M. Josip KRALJICKOVIC, directeur des fonds de l'UE et de la coopération régionale et internationale
Mme Mirjana OSTREC-BOSAK, directrice de cabinet du préfet du comté
M. Ivica BOSAK, directeur des finances

- **Ville de Zagreb**

M. Milan BANDIC, maire de la ville de Zagreb
Mme Jelena PAVICIC-VUKICEVIC, vice-présidente de l'Assemblée de la ville
M. Slavko KOJIC, directeur du Service des finances de la ville
Mme Mirka JOCIZ, directrice du Service de l'économie, du travail et des entreprises de la ville
Mme Dianora KOBIA LULIC, directrice-adjointe du Service professionnel de la mairie
Mme Andrea SULENTIC, conseillère principale sur l'administration locale et les questions juridiques
Mme Elizabeta KNORR, chef du Service de la promotion des droits de l'homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes, des relations avec les minorités nationales et les communautés religieuses et du développement de la société civile
Mme Vesna SIMIC, chef du Service des relations interurbaines et internationales
Mme Daniela JUROS-PECNIK, assistante du directeur du Service des finances de la ville

- **Médiateur de la Croatie**

Mme Lidija LUKINA KEZIC, médiatrice adjointe
Mme Suzana TURCIC, conseillère auprès de la médiatrice
Mme Monika CAVLOVIC, conseillère auprès de la médiatrice
Mme Ivana BULJAN-AJERIC, conseillère auprès de la médiatrice

Jeudi 3 mars 2016

Ville de Rijeka, comté de Primorje-Gorski Kotar, commune d'Omislalj et ville de Krk

- **Ville de Rijeka**

M. Vojko OBERSNEL, maire de Rijeka

Mme Dorotea PESIC-BUKOVAC, présidente du Conseil municipal de Rijeka

- **Comté de Primorje-Gorski Kotar**

M. Erik FABIJANIC (SDP), président de l'Assemblée du comté

Mme Marina MEDARIC, vice-préfète du comté, membre de la DNC

M. Krešimir PARAT, chef du Service des affaires budgétaires et financières

M. Ljudevit KRPAN, chef du Service du développement régional, des infrastructures et de la gestion des projets

Mme Ana STEFANCIC-MODRIC, conseillère principale pour la coopération internationale et le protocole

- **Commune d'Omislalj**

Mme Mirela AHMETOVIC, maire de la commune d'Omislalj

Mme Maja MAHULJA, chef du Service administratif

- **Ville de Krk**

M. Darijo VASILIC, maire de Krk

M. Marinko PAVLIC, président du conseil municipal

M. Josip STANICIC, ancien président du conseil municipal

M. Čedomir MILER, maire adjoint

M. Marinko BAJCIC, chef du Service administratif de la ville de Krk

Vendredi 4 mars 2016

Zagreb

- **Ministère de l'Administration publique**

Mme Dubravka Jurlina ALIBEGOVIC, ministre

M. Boris MILOSEVIC, ministre adjoint,

Mme Anita MARKIC, directrice du Secteur des collectivités locales et régionales

- **Ministère du Développement régional et des Fonds européens**

Mme Marija VUKOVIC, vice-ministre

- **Ministère des Finances**

M. Niko RAIC, directeur du Secteur de l'élaboration du budget et du financement des collectivités locales et régionales

M. Ivan LAZETA, directeur du Service de l'analyse des capacités budgétaires des collectivités locales et régionales

- **Cour constitutionnelle de la République de Croatie**

M. Antun PALARIC, juge
M. Teodor ANTIC, secrétaire général

- **Cour des comptes de la République de Croatie**

Mme Lidija PERNAR, contrôleur générale adjointe
Mme Nada SVETE, contrôleur générale adjointe
Ms Vesna KASUM, contrôleur générale adjointe
M. Bozo VULETIC-ANTIC, contrôleur général adjoint

- **Parlement croate**

M. Zeljko REINER, Président du Parlement croate
M. Tulio DEMETLIKA, Président de la commission de l'autonomie locale et régionale
Mme Josipa RIMAC, membre de la commission de l'autonomie locale et régionale du Parlement croate
M. Damir MATELJAN, membre de la commission de l'autonomie locale et régionale du Parlement croate