

35^e SESSION

Rapport
CPL35(2018)03final
6 novembre 2018

La démocratie locale en Slovénie

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Henrik Brade JOHANSEN, Danemark (L, GILD)
Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE)

Recommandation 421 (2018) 2
Exposé des motifs 4

Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi organisée en Slovénie depuis que ce pays a ratifié la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 1996.

Dans l'ensemble, les rapporteurs soulignent que la Slovénie se conforme aux dispositions de la Charte auxquelles la Cour Constitutionnelle se réfère largement dans sa jurisprudence. Le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois par la Constitution et par la législation nationale, et les autorités locales slovènes jouissent d'une protection juridique conforme aux exigences de la Charte. Le présent rapport note également avec satisfaction que de nombreux instruments de participation publique dans le processus de prise de décision au niveau local, tel que le référendum, ont été mis en place.

Cependant, les rapporteurs du Congrès estiment que l'absence de consensus entre les autorités centrales et les autorités locales sur les principes actuels de financement municipal, conduisant à la dépendance de la stabilité financière des autorités locales aux transferts étatiques, une réglementation excessive dans certains domaines de compétences municipales, et des insuffisances dans la mise en œuvre du processus de consultation avec les autorités locales, demeurent des questions devant encore être résolues en Slovénie.

Par conséquent, les rapporteurs appellent le gouvernement slovène à trouver un consensus sur le système de financement municipal et à renforcer l'autonomie fiscale locale sur la base d'une consultation avec les autorités locales et leurs associations. Les autorités nationales sont appelées à veiller à ce que les autorités locales soient plus efficacement consultées dans la pratique, en temps utile et de manière appropriée à toutes les étapes du processus de planification et de prise de décision, et ce, dans tous les domaines les concernant directement.

En outre, les rapporteurs encouragent les autorités nationales à simplifier les réglementations légales existantes portant sur certaines des tâches et responsabilités incombant au niveau local. Enfin, la promotion de la fusion des municipalités et des diverses formes de coopération inter-municipale en consultation avec les autorités locales et sur la base d'incitations financières est considérée par le Congrès comme un moyen efficace d'assurer une prestation de service public optimale au niveau local.

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

RECOMMANDATION 421 (2018)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(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale en Slovénie rédigé par les rapporteurs Henrik Brade Johansen (Danemark, L, GILD) et Gaye Doganoglu (Turquie, L, PPE/CCE), à la suite d'une visite qu'ils ont effectuée dans ce pays du 20 au 22 février 2018.

2. Le Congrès note ce qui suit :

a. la Slovénie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 11 octobre 1994 et l'a ratifiée dans son intégralité le 15 octobre 1996 ;

b. la Slovénie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 6 septembre 2011 ;

c. la situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie a déjà fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès en 2010. La commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Commission de suivi ») a décidé d'effectuer une visite de suivi sur la situation de l'autonomie locale et régionale en Slovénie et sur le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé M. Henrik Brade Johansen (Danemark, L, GILD) et Mme Gaye Doganoglu (Turquie, L, PPE/CCE), en tant que rapporteurs, d'actualiser le rapport susmentionné sur la démocratie locale et régionale en Slovénie et de le soumettre au Congrès ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Slovénie du 20 au 22 février 2018.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la Slovénie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités slovènes aux niveaux central et local, l'Association des villes et communes de Slovénie (*Skupnost občin Slovenije, SOS*) et l'Association des communes de Slovénie (*Združenje občin Slovenije, ZOS*), ainsi que divers autres interlocuteurs pour leur précieuse coopération aux différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations fournies à la délégation.

4. Il note avec satisfaction ce qui suit :

a. la Slovénie, dans l'ensemble, respecte les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

b. le gouvernement slovène a adopté la *Stratégie de développement de l'autonomie locale à l'horizon 2020*, exprimant son projet à moyen terme pour la modernisation de l'autonomie locale ;

c. la Cour constitutionnelle applique largement la Charte dans ses décisions ;

d. de nombreux instruments de participation publique, parmi lesquels le référendum, contribuent à la prise des décisions locales.

² Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document CPL35(2018)03 exposé des motifs), rapporteurs : Henrik Brade JOHANSEN, Danemark (L, GILD) et Gaye DOGANOGLU, Turquie (L, PPE/CCE).

5. Notant que certains problèmes évoqués en 2011 dans sa précédente recommandation demeurent d'actualité, le Congrès souligne que les points suivants appellent une attention particulière de la part des autorités nationales :

a. faute de consensus entre les autorités locales et centrales sur les principes du financement des communes de Slovénie, et notamment sur leur autonomie budgétaire, la stabilité financière des collectivités locales est tributaire de transferts de l'État ;

b. la sur-réglementation de certains domaines, comme le contrôle des constructions, la police municipale et l'éducation préscolaire, augmente le coût de la prestation de ces services pour les collectivités locales et limite la marge de discrétion de celles-ci pour gérer leurs propres affaires ;

c. des insuffisances subsistent dans la mise en œuvre concrète du processus de consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement, ce qui nuit à l'efficacité des consultations et limite l'influence des collectivités locales sur la prise de décision finale ;

d. la fragmentation des communes, jusqu'en 2015, a affaibli la capacité des plus petites d'entre elles à assurer les tâches municipales et à proposer des services de qualité.

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

a. à parvenir à un consensus, par tous les moyens possibles, sur la base de consultations avec les collectivités locales et leurs associations concernant les principes du financement des communes et les moyens de renforcer leur autonomie budgétaire, en vue de garantir la proportionnalité des ressources des collectivités locales avec leurs responsabilités de plus en plus nombreuses ;

b. en concertation avec les collectivités locales et leurs associations, à rationaliser et simplifier, chaque fois que possible, la réglementation de certaines tâches et responsabilités des collectivités locales, ce qui donnerait à celles-ci une plus grande latitude pour adapter leur pratique aux conditions locales et alléger les moyens humains et financiers qu'elles doivent financer sur leurs propres ressources ;

c. à accroître la régularité des consultations avec les collectivités locales et leurs associations et à respecter les délais légaux afin de permettre une consultation des collectivités locales « en temps utile » et de renforcer l'impact des collectivités locales sur les processus décisionnels pour toutes les questions qui les concernent directement ;

d. à promouvoir les fusions entre collectivités locales et différentes formes de coopération intercommunale sur la base de consultations avec les collectivités locales et de mesures d'incitation, en vue d'une prestation efficace des services publics.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE	6
3.	CADRE INTERNE ET INTERNATIONAL	7
3.1	Système de gouvernance locale	7
3.2	Statut de la capitale	8
3.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	9
3.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	9
4.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE	10
4.1	Article 2 : Fondement de l'autonomie locale	10
4.2	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	10
4.3	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	13
4.4	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	16
4.5	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs	17
4.6	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	19
4.7	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales	20
4.8	Article 9 : Ressources financières	22
4.9	Article 10 : Droit d'association des collectivités locales	28
4.10	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	30
5.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	31
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	32
	Annexe 1 – Programme de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Slovénie	34

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

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Slovénie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 11 octobre 1994 et l'a ratifiée le 15 octobre 1996. Le pays a adopté toutes les dispositions de la Charte et n'a formulé aucune déclaration.

3. La Slovénie a également signé et ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) : signé le 16 novembre 2009, ratifié le 6 septembre 2011 et entré en vigueur pour la Slovénie le 1^{er} juin 2012.

4. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Slovénie a aussi signé et ratifié les traités et protocoles suivants du Conseil de l'Europe :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) : signée le 28 janvier 1998, ratifiée le 17 juillet 2003 et entrée en vigueur pour la Slovénie le 18 octobre 2003 ;

- le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 9 novembre 1995 (STE n° 159) : signé le 28 janvier 1998, ratifié le 17 septembre 2003 et entré en vigueur pour la Slovénie le 18 décembre 2003 ;

- le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169) : signé le 20 octobre 1998, ratifié le 17 septembre 2003 et entré en vigueur pour la Slovénie le 18 décembre 2003 ;

- le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE n° 206) : signé le 16 novembre 2009, ratifié le 6 septembre 2011 et entré en vigueur pour la Slovénie le 1^{er} mars 2013.

5. Le Président de la commission du Congrès pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après la « commission de suivi ») a nommé M. Henrik Brade JOHANSEN (Danemark, L, GILD) et Mme Gaye DOGANOGLU (Turquie, L, PPE/CCE), membres de la Chambre des pouvoirs locaux, en tant que rapporteurs, et les a chargés de préparer et soumettre un tel rapport au Congrès. Les rapporteurs susmentionnés ont effectué une visite de suivi officielle en Slovénie. La délégation a bénéficié de l'assistance de Mme Iveta Reinholde (experte-consultante). Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

6. La visite de suivi officielle s'est tenue du 20 au 22 février 2018. Pendant la visite, la délégation du Congrès a eu des entretiens au ministère des Finances et au ministère de l'Administration publique, à la Cour des comptes, à l'Assemblée nationale, au Conseil national, à la Cour constitutionnelle et avec le Médiateur. La délégation a aussi eu des échanges avec les représentants de la délégation nationale slovène du Congrès et des représentants de l'Association des villes et communes de Slovénie et de l'Association des communes de Slovénie. Le programme détaillé de la visite figure en Annexe I au présent document. La délégation souhaite remercier tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur accueil chaleureux et les informations précieuses qui lui ont été fournies lors de ses entretiens et de la procédure de consultation.

7. Le présent rapport a été élaboré sur la base d'informations collectées lors d'entretiens avec les autorités slovènes et les représentants des collectivités locales. Des extraits des lois et des documents politiques pertinents, ainsi que les documents et données fournis par les représentants des autorités slovènes et d'organisations internationales et par des experts ont apporté un éclairage utile sur le fonctionnement de la démocratie locale. L'évaluation sommative découlant des visites sur le terrain, couplée avec l'analyse de documents, a permis d'identifier les points forts du système d'autonomie locale et les domaines où des améliorations sont possibles. Enfin, l'Indice d'autonomie locale a été utilisé afin de confronter les constatations aux mesures approuvées à l'échelle internationale. Le rapport a pour objet d'établir un état des lieux de la démocratie locale et régionale.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

8. La Slovénie est une république parlementaire démocratique. Elle est devenue un pays indépendant, doté d'une démocratie représentative basée sur le multipartisme, après l'éclatement de la Yougoslavie en 1991. Sa superficie est de 20 273 km², pour une population de 2,066 millions d'habitants en 2018³. Les citoyens représentent 49,7 % de la population, de sorte que la Slovénie possède un niveau d'urbanisation relativement élevé.

9. Depuis mai 2004, la République de Slovénie est membre de l'Union européenne et, en 2007, elle a rejoint la zone euro, devenant ainsi le premier des pays autrefois gouvernés par un régime communiste à prendre l'euro pour devise. La langue officielle est le slovène. Cependant, l'italien et le hongrois sont aussi des langues officielles dans les régions frontalières de l'Italie et de la Hongrie où des communautés des deux minorités ethniques en question sont implantées.

10. Sur le plan politique, la Slovénie est une démocratie parlementaire basée sur le multipartisme. Le chef de l'État est le Président, qui est élu au suffrage universel tous les cinq ans. Mis à part le commandement en chef des forces de défense, il exerce principalement des fonctions de représentation. Depuis le 22 décembre 2012, M. Borut Pahor est le Président de la République de Slovénie, réélu lors de l'élection présidentielle de 2017.

11. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre et le Conseil des ministres (Cabinet), tous deux élus par l'Assemblée nationale (*Državni zbor Republike Slovenije*).

12. Aux fins de la mise en œuvre des politiques, la Slovénie compte 14 ministères et plusieurs services gouvernementaux.

13. Le pouvoir législatif est exercé par le parlement bicaméral composé de l'Assemblée nationale et du Conseil national. L'Assemblée nationale, qui concentre le pouvoir politique, compte 90 membres élus pour un mandat de quatre ans lors des élections législatives. Les élections les plus récentes se sont tenues le 3 juin 2018. Le Conseil national (*Državni svet Republike Slovenije*) est l'organe représentatif des intérêts sociaux, économiques, professionnels et locaux. Il compte 40 membres élus pour cinq ans par les collèges électoraux. Par sa composition, le Conseil national représente les intérêts des principaux segments de la société. Il compte : 4 représentants des employeurs, 4 représentants des salariés, 4 représentants des agriculteurs, des artisans et des professions libérales et 6 représentants de domaines non commerciaux ; il compte aussi 22 représentants des intérêts locaux⁴. Le pouvoir législatif est concentré entre les mains de l'Assemblée nationale, qui adopte les propositions de lois, ratifie les traités internationaux, vote le budget national et exerce un contrôle sur les activités du gouvernement. Le Conseil national réunit les intérêts de divers groupes sociaux au sein d'une institution unique afin de compenser l'influence des partis politiques et de défendre des intérêts sociaux et économiques spécifiques.

14. Le pouvoir judiciaire est exercé par les juges, qui sont élus par l'Assemblée nationale. Il existe quatre niveaux pour les juridictions de compétence générale. D'autres juridictions ont une compétence spécialisée, dans les domaines du droit du travail, du droit social ou du droit administratif. Le pouvoir judiciaire se compose de deux organes principaux, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle.

15. La République de Slovénie est membre du Conseil de l'Europe depuis mai 1993. La Slovénie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 11 octobre 1994 et ratifié la totalité de ses dispositions le 15 octobre 1996.

16. Aux termes de l'article 8 de la Constitution de la République de Slovénie, « *[l]es lois et les règlements doivent être conformes aux principes généralement acceptés du droit international et aux traités qui lient la Slovénie. Les traités ratifiés et promulgués s'appliquent directement* ». Par conséquent, la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») a été incorporée directement dans l'ordre et la pratique juridiques de la Slovénie après sa ratification par l'Assemblée nationale.

17. La délégation a noté que la Cour constitutionnelle avait une très bonne connaissance de la Charte européenne de l'autonomie locale et l'avait largement utilisée dans un grand nombre de ses décisions⁵.

3 OCDE, CGLU. Slovénie. Pays unitaire. Octobre 2016.

4 <http://www.ds-rs.si/?q=en/about-national-council> (consulté le 14 mars 2018)

5 Informations fournies par la Cour constitutionnelle de la République de Slovénie.

Les domaines couverts par la Cour incluent un large spectre de questions de portée locale, parmi lesquelles les finances, les compétences et l'aménagement du territoire des collectivités locales.

18. Depuis son accession à l'indépendance en 1991, la Slovénie a connu de nombreuses réformes : la transition démocratique, l'adhésion à l'UE et à l'OTAN et la réorganisation de l'autonomie locale. Les collectivités locales dotées de nouvelles fonctions et de nouveaux organes conformes aux principes de la démocratie locale sont entrées en activité en 1995. Cependant, le nombre des communes a augmenté ces vingt dernières années, passant de 60 en 1991 à 147 en 1993 et 212 aujourd'hui⁶. Par conséquent, la réforme de l'autonomie locale reflète un processus complexe et dynamique qui se poursuivra aussi à l'avenir. Elle s'est aussi accompagnée de plusieurs problèmes comme les divergences de vues des responsables politiques lors de l'élaboration de tous les textes législatifs nécessaires, l'introduction de nouvelles méthodes et l'évolution des valeurs politiques dans un laps de temps relativement bref. Les communes slovènes ont aussi été confrontées à des crises économiques, à la mondialisation et à la demande croissante de services de meilleure qualité de la part de leurs habitants.

3. CADRE INTERNE ET INTERNATIONAL

3.1 *Système de gouvernance locale*

19. La Constitution de la République de Slovénie a été adoptée par l'Assemblée nationale le 23 décembre 1991.

20. L'article 9 de la Constitution⁷ dispose que « [l']autonomie locale est garantie en Slovénie », ce qui constitue une reconnaissance constitutionnelle du principe de l'autonomie locale.

21. À ce jour, la Slovénie ne compte qu'un seul niveau d'autorité locale, auquel s'ajoute un niveau infracommunal structuré comprenant 6 035 localités. Une réforme de régionalisation est envisagée de longue date, mais les régions n'ont toujours pas été créées. La Slovénie est aussi divisée en 58 districts administratifs représentant l'État au niveau territorial et chargés de superviser les communes.

22. La Partie V de la Constitution est consacrée aux principes de base de l'autonomie :

- les articles 138 et 139 comprennent la définition de la commune ;
- l'article 140 concerne la portée de l'autonomie locale ;
- l'article 141 définit les communes urbaines ;
- l'article 142 définit les recettes des communes ;
- l'article 143 est consacré aux régions ;
- l'article 144 définit l'étendue du contrôle par les autorités de l'État.

23. Outre la Partie V de la Constitution, les dispositions relatives à l'autonomie locale figurent dans d'autres articles de la Constitution :

- l'article 44 définit la participation des citoyens aux affaires publiques ;
- l'article 64 garantit les droits des minorités italienne et hongroise ;
- l'article 65 est consacré au statut et aux droits spécifiques de la communauté rom ;
- l'article 146 définit le financement des collectivités locales ;
- l'article 147 porte sur les taxes locales ;
- l'article 148 décrit les principes budgétaires.

24. La loi sur l'autonomie locale (1993, dernière modification en 2018) est le principal texte législatif sur ce sujet. Elle régit l'organisation, les compétences, les finances et divers aspects opérationnels des collectivités locales. Elle définit aussi les formes d'association et de coopération. Les biens des communes sont régis par la loi sur les biens matériels de l'État et des collectivités locales (ZSPDSL-1) (Journal officiel de la République de Slovénie n° 11/18). Les autres textes législatifs importants sont les suivants :

- la loi sur les élections locales (1994, dernière modification en 2017) ;
- la loi sur la capitale de la République de Slovénie (ZGMRS) (2004, dernière modification en 2017) ;
- la loi sur le financement des communes (ZFO-1) (2006, dernière modification en 2017, avec un corrigendum d'un article en 2018) ;
- la loi sur les finances publiques (1999, dernière modification en 2018) ;

⁶ OCDE, CGLU. Slovénie. Pays unitaire. Octobre 2016

⁷ Dans le présent document, « la Constitution » désigne la Constitution de la République de Slovénie. Constitution. Journal officiel de la République de Slovénie, n°s 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 et 47/13

- la loi sur l'établissement des communes et de leurs limites territoriales (1994, dernière modification en 2018) ;
- la loi relative aux mesures d'équilibre financier entre les communes (2015) ;
- la loi relative aux règles budgétaires (ZFISP) (2015).

25. La Slovénie est entrée dans une phase de modernisation continue. En 2016, la *Stratégie de développement de l'autonomie locale à l'horizon 2020* a été adoptée en tant que projet à moyen terme pour l'autonomie locale. La Stratégie exprime la vision du gouvernement sur la mise en œuvre d'une approche plus systématique et planifiée pour le développement futur de l'autonomie locale en Slovénie⁸. La Stratégie repose sur l'idée que la Slovénie dispose d'un système d'autonomie locale moderne et efficace n'ayant besoin d'aucune réforme radicale. En conséquence, elle ne porte que sur les points dont divers acteurs ont dit qu'ils nécessitaient une amélioration ou une modernisation.

26. Lors de la procédure de consultation, l'Association des villes et communes de Slovénie a souligné qu'il était important que la Stratégie bénéficie du soutien des collectivités locales et de leurs associations.

27. La Stratégie a défini six axes pour le développement des collectivités locales :

- Accroître l'efficacité en répondant aux besoins et aux préoccupations de la population locale ;
- Renforcer le rôle des associations de communes en tant que partenaires de l'État ;
- Garantir l'autonomie financière des collectivités locales et la stabilité de leur financement ;
- Déterminer le contenu fonctionnel des régions et établir une forme efficace de coopération intercommunale pour l'exercice de ces tâches ;
- Renforcer l'influence de la population sur la prise de décisions locale ;
- Définir le rôle, le statut et les compétences des communes urbaines confrontées à la réalité d'une urbanisation croissante.

28. Cependant, lors de la visite, les rapporteurs ont entendu, de la part de représentants de collectivités locales et d'associations, des critiques selon lesquelles la Stratégie ne traite pas des questions de décentralisation et de régionalisation. Compte tenu de l'importance de ce point, les rapporteurs encouragent le gouvernement à débattre, en concertation étroite avec les associations locales, des diverses mesures et propositions destinées à réaliser une plus grande décentralisation.

3.2 Statut de la capitale

29. La capitale de la République de Slovénie est Ljubljana. Ce statut lui est reconnu dans la Constitution⁹. Ljubljana est la plus grande ville du pays, avec 289 513 habitants¹⁰ soit à peu près 14 % de la population totale du pays.

30. D'après la loi sur la capitale adoptée en 2004, Ljubljana exerce de multiples rôles en tant que ville, capitale et communauté urbaine. Du fait que de nombreux organes publics et organisations internationales ont leur siège à Ljubljana, la commune et l'État sont légalement tenus de coopérer et de coordonner l'exercice de certaines tâches, et l'État est tenu de cofinancer les tâches revêtant une importance spécifique pour le niveau national¹¹. La coopération concerne des secteurs tels que la protection de l'environnement, la gestion et l'utilisation des sols, la sûreté publique, la sécurité routière et les transports urbains, la prestation de services publics économiques et non économiques et divers autres domaines d'intérêt public.

31. L'amendement de 2017 à la loi sur la capitale visait à régler les questions financières liées aux relations entre la commune de Ljubljana et l'État, la capitale devant assurer une fonction spécifique pour l'État. La loi indique maintenant qu'une ville doit recevoir entre 0,60 % et 0,80 % de l'impôt sur le revenu des ménages. Le taux final est toutefois calculé par le ministère des Finances.

32. Le conseil municipal de Ljubljana est l'organe de décision suprême sur toutes les questions, dans le cadre des droits et obligations de la ville de Ljubljana. Il compte 45 membres qui se réunissent lors de sessions régulières et/ou extraordinaires. L'administration municipale compte environ 571¹² employés.

33. Les principales compétences du conseil municipal sont les suivantes :

- adopter les statuts, décrets et autres actes du conseil,

8 Stratégie de développement de l'autonomie locale en Slovénie à l'horizon 2020. Adoptée en 2016.

9 Article 10 de la Constitution.

10 Données au 01.01.2018.

11 Article 3, 6, loi sur la capitale.

12 Données au 28.02.2018.

- adopter les plans d'urbanisme, les actes d'occupation des sols et d'autres plans de développement municipal,
- adopter le budget,
- définir l'organisation et les lieux de travail de l'administration municipale,
- approuver les transferts de compétences de l'État à la commune.

34. La capitale compte un maire élu au suffrage direct et cinq maires adjoints. Depuis 2006, le maire est M. Zoran Janković. Il a été réélu maire plusieurs fois, en 2010 et 2014.

35. Le conseil municipal peut créer des commissions et comités, en charge de questions relevant de sa compétence. Début 2018, on dénombrait : la commission pour les mandats, les élections et les nominations, la commission juridique statutaire, la commission pour les initiatives citoyennes, la commission pour les relations internationales et la commission pour les récompenses. Des comités existent pour les domaines suivants : les finances ; l'autonomie locale ; l'enseignement et l'éducation préscolaires ; les sports ; les activités culturelles et de recherche ; la santé et l'aide sociale ; les activités économiques, le tourisme et l'agriculture ; les entreprises publiques et la circulation ; l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; la gestion des biens immobiliers ; le logement ; la protection de l'environnement ; la protection, les secours et la défense civile¹³.

36. Les membres de commissions et de comités sont nommés par le conseil municipal parmi ses membres mais aussi parmi d'autres résidents de Ljubljana. Le nombre de ces derniers ne doit cependant pas excéder la moitié de l'effectif d'une commission ou d'un comité.

37. Le plus récent Accord de coopération entre le Gouvernement et la ville de Ljubljana a été signé en mai 2016. Il visait à garantir la mise en œuvre des programmes et tâches conformément à la loi sur la capitale de la République de Slovénie pour la période 2016-2018¹⁴. Cet accord garantit une coordination constante des projets, et ainsi les conditions de fonctionnement des instances et organisations ainsi que la défense des intérêts nationaux.

38. D'après les rapporteurs, la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales est dans l'ensemble prise en considération dans la législation slovène.

3.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

39. Concernant le statut juridique de la Charte, la Cour constitutionnelle a compétence pour déclarer qu'une loi n'est pas conforme à la Charte. Celle-ci ayant été ratifiée par la Slovénie, elle prime sur la législation interne. La Cour constitutionnelle slovène veille très activement à l'applicabilité et l'effectivité de la Charte, comme le montrent les nombreuses décisions de la Cour qui en donnent une interprétation extensive¹⁵.

3.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

40. La situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie a déjà fait l'objet de rapports de suivi du Congrès. Sur la base de ces rapports, le Congrès a adopté la Recommandation 89(2001) et la Recommandation 308(2011)¹⁶ sur la démocratie locale et régionale en Slovénie, respectivement le 30 mai 2001 et le 18 octobre 2011.

41. Dans son rapport le plus récent, le Congrès concluait que, d'une manière générale, le système de gouvernance locale de la Slovénie était conçu conformément aux normes européennes modernes. Il notait cependant le niveau relativement faible d'autonomie fiscale des communes, certaines insuffisances du processus de consultation entre les collectivités locales et le pouvoir central et, enfin, la difficulté de parvenir à un consensus sur le nombre des régions, raison principale du blocage du processus de régionalisation.

¹³ <https://www.ljubljana.si/en/municipality/the-city-council/> (consulté le 6 avril 2018).

¹⁴ Accord de coopération entre le Gouvernement et la ville de Ljubljana. Mercredi 11 mai 2016 <https://www.ljubljana.si/en/news/co-operation-agreement-between-the-government-and-the-city-of-ljubljana/>

¹⁵ D'après les informations fournies par la Cour constitutionnelle concernant les décisions récentes.

¹⁶ Examinée et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2011, 1^{ère} séance (voir document [CG\(21\)12](#) exposé des motifs), Rapporteurs : J. Wiene, Pays-Bas (L, PPE/DC) et M. Jegeni-Yildiz, Turquie (R, PPE/DC).

4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE

4.1 Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel de l'autonomie locale

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

42. En Slovénie, le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la Constitution. Comme il est mentionné plus haut, son article 9 établit que « *l'autonomie locale est garantie en Slovénie* ». En outre, la Partie V de la Constitution énonce les principes de base de l'autonomie et définit la commune, la portée de l'autonomie locale, les communes urbaines, les régions, les recettes municipales et les taxes locales, ainsi que le contrôle par les autorités de l'État.

43. La loi sur l'autonomie locale regroupe diverses dispositions relatives à l'autonomie locale. Depuis son adoption, elle a été amendée de nombreuses fois¹⁷ afin de l'adapter à la modernisation administrative de la gouvernance locale. Son article 2 dispose ce qui suit : « *Une commune, conformément à la Constitution et aux lois, règle et gère les affaires, compétences et fonctions qui lui sont confiées par la loi* ». Cette disposition constitue clairement une reconnaissance manifeste et solide de l'autonomie locale au niveau de la législation ordinaire.

44. Puisque le principe d'autonomie locale est reconnu à la fois dans la Constitution et dans la législation interne, les rapporteurs concluent que la situation en Slovénie est conforme à l'article de la Charte susmentionné.

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.

4.2.1 Article 3.1

45. De l'avis des rapporteurs, les collectivités locales de Slovénie continuent de régler et de gérer, de manière indépendante et autonome, une part importante des affaires publiques, comme le prévoient la Constitution et la législation interne.

46. Les rapporteurs fondent cette conclusion sur le nombre et l'importance des compétences locales et le fait que les collectivités locales exercent les compétences habituelles (par exemple celles de promulguer des règlements locaux contraignants et d'imposer des sanctions et des amendes). De plus, les collectivités locales slovènes peuvent approuver les plans de développement nécessaires et définir librement les politiques publiques locales. Il a été constaté que des organes et services de l'État exercent un contrôle sur les décisions municipales dans le cadre défini par la législation.

47. Un autre indicateur du rôle politique et social de l'autonomie locale dans un pays est fourni par la part des dépenses publiques locales dans l'ensemble des dépenses publiques. D'après les données d'Eurostat, les dépenses publiques totales représentent environ 47 % du PIB (2015), tandis que la part des dépenses publiques des collectivités locales est approximativement de 18 %. L'autonomie financière des collectivités locales de Slovénie est légèrement supérieure à la moyenne de l'UE (Slovénie – 59 %, EU – 53 %). La dépendance vis-à-vis de transferts du pouvoir central est inférieure à la moyenne de l'UE (Slovénie –

¹⁷ En 1994 (2), 1995, 1997 (2), 1998 (2), 2000, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009, 2010 et 2018.

41 %, EU – 47 %). Les recettes propres des collectivités locales représentent 13 % de l'ensemble des recettes publiques, ce qui est conforme à la moyenne de l'UE (13 %)¹⁸.

48. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation en Slovénie est conforme à l'article 3.1 de la Charte.

4.2.2 Article 3.2

49. La structure et l'organisation internes des collectivités locales sont réglementées par la loi sur l'autonomie locale (chapitre IV). D'après le cadre juridique, les principaux organes de la commune sont le conseil, le maire et l'administration municipale.

50. L'organe représentatif est le conseil, composé de conseillers. Le conseil municipal est l'organe de décision sur tous les domaines qui concernent la commune. Les conseillers municipaux sont élus par les citoyens au suffrage secret, général et direct. La loi sur les élections locales réglemente les élections des conseils municipaux, des maires et des conseils de district, de village et de collectivité urbaine. Les élections ont lieu tous les quatre ans, les dernières remontant à 2014.

51. Aux termes des deux premiers paragraphes de l'article 5 de la loi sur les élections locales, « *tous les citoyens de la République de Slovénie ayant atteint l'âge de dix-huit ans au jour du scrutin ont le droit de voter et de se présenter à l'élection des conseillers municipaux* ».

52. D'après les conditions définies dans le premier paragraphe de cet article, « *le droit de voter et de se présenter à l'élection des conseillers municipaux s'étend aussi aux ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne titulaires d'un certificat de résidence permanente et ayant leur résidence permanente en République de Slovénie, ou titulaires d'un certificat de résidence et ayant leur résidence temporaire en République de Slovénie* ».

53. La loi sur les élections locales énonce par ailleurs deux types de principes concernant l'élection des conseillers municipaux : le principe de majorité (scrutin majoritaire) et le principe de proportionnalité (scrutin proportionnel). Les conseillers sont élus au scrutin majoritaire lorsque le conseil municipal compte moins de douze membres¹⁹. S'il en compte plus de douze, ils sont alors élus au scrutin proportionnel. Concernant les communes qui comptent plusieurs communautés ethniques, la loi sur les élections locales indique que des conseillers municipaux représentant les communautés nationales italienne et hongroise et la communauté rom sont élus au scrutin majoritaire.

54. Au scrutin majoritaire, sont élus les candidats individuels qui obtiennent le plus grand nombre de voix ; au scrutin proportionnel, des listes de candidats sont formées dans des circonscriptions électorales. Dans ce dernier cas, les électeurs ne peuvent voter que pour une liste de candidats et choisissent un candidat auquel ils accordent leur préférence lors du scrutin.

55. La procédure des élections locales inclut aussi une politique d'égalité entre les femmes et les hommes. La loi sur les élections locales dispose que toute liste de candidats doit inclure au moins 40 % d'hommes et de femmes et que les positions dans la première moitié de la liste doivent leur être attribuées alternativement. Ce quota de 40 % a été pleinement respecté lors des récentes élections locales de 2014²⁰. Lors de ces élections, 1 069 femmes ont été élues conseillères municipales (soit un pourcentage de 31,8 %), au lieu de 730 lors des élections de 2010 (22 %)²¹.

56. Le conseil municipal est le plus haut organe de décision. Aux termes de la loi sur l'autonomie locale (article 38), il compte de 7 à 45 membres en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée.

57. Le conseil municipal adopte les décisions essentielles concernant la commune, comme le budget local, les règlements internes locaux, la structure interne de l'administration municipale, le plan local d'aménagement du territoire, les plans locaux relatifs à l'économie et au développement, les réglementations générales contraignantes, la rémunération des conseillers municipaux et du maire, etc.

18 Rakar I. Vingt années de Charte européenne de l'autonomie locale en Slovénie : succès ou échec ? *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2018, Vol. 18, n° 3.

19 Loi sur les élections locales, article 9, 10.

20 Parlement européen. La politique d'égalité de genre en Slovénie. 2015, p.27.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510010/IPOL_STU\(2015\)510010_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510010/IPOL_STU(2015)510010_EN.pdf)

21 Ibid.

La loi sur l'autonomie locale définit 23 compétences différentes de la commune²², auxquelles peuvent s'ajouter des compétences définies par des lois sectorielles.

58. Le maire est la plus haute autorité exécutive et le représentant officiel de la commune. Aux termes de la loi sur les élections locales, il est élu au suffrage direct, pour un mandat de quatre ans, par les citoyens ayant leur résidence permanente dans la commune. Habituellement, les élections ordinaires des maires ont lieu en même temps que les élections ordinaires des conseillers municipaux.

59. Le conseil municipal désigne les membres d'une commission de contrôle, laquelle est la plus haute instance de contrôle des dépenses publiques d'une commune. Dans le cadre de ses compétences, cette commission supervise l'utilisation des biens municipaux et contrôle l'opportunité et la rationalité de l'utilisation des fonds budgétaires, ainsi que les opérations financières des utilisateurs de fonds budgétaires conformément à la loi sur l'autonomie locale²³. Dans son domaine de compétence, cette commission peut établir des violations des réglementations ou des irrégularités dans les opérations de la commune et, le cas échéant, en informer le ministère compétent et la Cour des comptes.

60. D'après la loi sur l'autonomie locale, le maire propose l'adoption par le conseil municipal du budget municipal et des comptes définitifs, des décrets et autres actes relevant de la compétence du conseil municipal. Le maire est responsable de l'exécution des décisions adoptées par le conseil municipal. De plus, le maire suspend l'exécution d'une décision du conseil municipal s'il la juge illégale ou contraire aux statuts de la commune. Dans pareil cas, il propose au conseil municipal d'adopter une nouvelle décision et informe par ailleurs le ministère de la décision supposée illégale. Cependant, si le conseil municipal adopte la même décision une nouvelle fois malgré les réserves du maire, celui-ci pour engager une procédure devant le tribunal administratif. Cette disposition de la loi donne au maire une position forte dans le système slovène d'autonomie locale. Certaines études montrent que les maires sont les acteurs les plus puissants de la commune de leur propre point de vue²⁴ et que leur influence est inhabituellement forte en Slovénie (qui est avec la Hongrie et la France l'un des trois pays d'Europe qui ont le « statut de maire le plus solide »²⁵).

61. Les dernières élections locales en Slovénie se sont tenues en octobre 2014. Lors de la procédure de consultation, l'Association des villes et communes de Slovénie a souligné en particulier que 115 des 212 maires élus en 2014 n'avaient pas participé à ce scrutin en tant que membres d'un parti mais en tant que candidats indépendants ou avec le soutien de groupes d'électeurs²⁶.

62. Une administration municipale est établie dans chaque commune en vue de mettre en œuvre les politiques locales. Le maire est à la tête de cette administration. Le fonctionnement ordinaire de l'administration municipale est dirigé directement par le secrétaire de la commune, qui est nommé et peut être révoqué par le maire.

63. L'article 44 de la Constitution prévoit la participation directe des citoyens à la prise de décisions. En outre, la loi sur l'autonomie locale indique que les citoyens peuvent user de plusieurs formes de participation directe : ils débattent de questions spécifiques, se forment une opinion, soumettent des propositions, des initiatives et des avis et prennent des décisions lors de réunions municipales conformément à la loi ou aux statuts de la commune²⁷.

64. Le nouvel article 48a introduit la possibilité d'un budget participatif : lors de l'élaboration du budget, la commune peut déterminer le montant des fonds destinés à financer les projets proposés par la population locale. La commune mène des consultations publiques sur les projets proposés, au plus tard au moment de la présentation du budget au conseil municipal pour adoption.

65. La participation publique au niveau local fait l'objet de lignes directrices spécifiques, qui proposent plusieurs méthodes de participation publique²⁸, comme les questionnaires, les enquêtes, les consultations, les groupes de discussion thématiques, les forums de discussion en ligne, les ateliers

22 Loi sur l'autonomie locale, article 21.

23 Loi sur l'autonomie locale, article 32.

24 Navarro C., Karlsson D., Magre J., Reinholde I. Mayors in the Town Hall: Patterns of Relations and Conflict Among Municipal Actors. In: Heinelt H., Magnier A., Cabria M., Reynaert H (eds) Political leaders and changing local democracy. The European mayors. Palgrave Macmillian 2018.p.361.

25 Ibid., p.365.

26 https://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/zbirni_podatki.html

27 Article 44.

28 Smernice za vključevanje občanov in drugih zainteresiranih skupin v procese odločanja v občini.

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/svlsrp.gov.si/pageuploads/lok-sam-2015/aktualno-ls/Smernice-vkljucevanja-obcanov-210917.pdf

modérés et les rencontres avec des groupes d'intérêts. Les études montrent que les résidents ont le plus souvent recours aux formulaires par écrit, au site web de la commune ou à un entretien avec des représentants de la commune pour exprimer leur opinion sur les réglementations locales²⁹.

66. Sur la base de ce qui précède, les rapporteurs concluent que les dispositions de l'article 3.2 de la Charte sont respectées en Slovénie.

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.

4.3.1 Article 4, paragraphes 1-5

67. Aux termes de la Constitution, « *Relèvent de la compétence de la commune les affaires locales qu'elle peut régler de façon autonome et qui ne touchent que ses habitants* »³⁰.

68. D'une manière générale, la loi sur l'autonomie locale classe les tâches municipales dans six groupes :³¹

- a. la réglementation normative (la commune adopte ses statuts, des décrets et d'autres actes juridiques municipaux) ;
- b. l'administration (par exemple, la commune gère les biens municipaux et les services publics locaux) ;
- c. l'utilisation de ses ressources propres (par exemple la commune construit et entretient la voirie publique locale) ;
- d. la promotion du développement économique sur son territoire ;
- e. l'organisation de l'aide et des secours en cas de catastrophe et la surveillance des événements publics locaux ;
- f. la conclusion de contrats sur l'acquisition et l'aliénation de biens publics mobiliers et immobiliers.

69. De manière plus détaillée, les compétences des communes sont définies par la loi sur l'autonomie locale et d'autres textes juridiques. Outre les six groupes de compétences susmentionnés, les compétences des collectivités locales couvrent essentiellement les domaines suivants :

- a. les biens de la commune ;
- b. le développement économique de la commune ;
- c. l'aménagement et le développement du territoire ainsi que la gestion des terrains constructibles ;

29 Rakar I., Benčina J. Good governance at local level – The case of Slovenia. Actes de la conférence, 2014.

https://www.researchgate.net/publication/313173503_Participation_in_Slovenian_Urban_Municipalities_-_Theory_and_Practice

30 Article 140, partie 1.

31 Brezovšek M. Local self-government in Slovenia: Theoretical and historical aspects. Faculty of Social Sciences, Založba FDV Ljubljana 2014, P.15-16.

- d. la création des conditions pour la construction de logements ;
- e. la gestion des services publics locaux et des services de protection sociale ;
- f. la protection de l'environnement ;
- g. la gestion des structures d'approvisionnement en eau et en électricité ;
- h. les activités éducatives, culturelles, sportives et de loisirs ;
- i. la voirie publique et les autres espaces publics ;
- j. diverses autres affaires locales d'intérêt public³².

70. Les opérations et activités des communes sont aussi régies par des lois sectorielles, qui définissent d'autres compétences municipales (par exemple la loi sur les routes ou la loi sur la protection de l'environnement). Les conflits entre des communes et le gouvernement concernant la répartition des compétences sont relativement fréquents et sont souvent réglés devant la Cour constitutionnelle (voir par exemple la décision n° U-I-164/14, en date du 16 novembre 2017 (Journal officiel RS, n° 75/17) sur le rôle des communes dans l'aménagement du territoire au niveau de l'État).

71. Par conséquent, en pratique les communes exercent principalement des fonctions de prestation de services (par exemple de services publics), tandis que le pouvoir central conserve des fonctions de réglementation et de conception des politiques (par exemple l'adoption de réglementations). Les services publics sont rarement proposés par les organes de l'État ou des communes eux-mêmes. Le plus souvent, une personne morale spécialisée est établie (par exemple une entreprise publique, un fonds public, un organisme public, etc.) ou des concessions sont accordées.

72. Outre les compétences des collectivités locales déjà définies dans la législation, le gouvernement central peut leur transférer de nouvelles fonctions ou tâches. Le pouvoir central doit alors fournir des ressources additionnelles aux communes. À ce sujet, la Constitution affirme clairement ce qui suit : « *Au moyen d'une loi, l'État peut transférer aux communes l'exécution de tâches spécifiques relevant de sa compétence, s'il en assure aussi les charges* »³³.

73. L'article 24 de la loi sur l'autonomie locale régit le transfert de fonctions et indique expressément que « *l'État peut, au moyen d'une loi, confier à une commune l'exécution de tâches et fonctions spécifiques qui relèvent de la compétence de l'État et peuvent être assurées de manière plus rationnelle et efficace à l'échelle de la commune, s'il leur accorde également les moyens nécessaires à cette fin. La loi peut établir que l'exécution des tâches et fonctions spécifiques relevant de la compétence de l'État et mentionnées dans le précédent paragraphe soit transférée à l'ensemble des communes, des communes urbaines, des communes d'un territoire donné, ou à une commune spécifique* ». De fait, la loi sur l'autonomie locale cite clairement l'octroi des ressources correspondantes en tant que condition essentielle pour le transfert de tâches.

74. La loi sur l'autonomie locale pose aussi une limite à l'État, auquel elle interdit d'intervenir dans la sphère d'autonomie des communes³⁴.

75. L'article 140 de la Constitution opère une distinction entre les tâches dites « *propres* » et « *transférées* ». Toutefois, la plupart des spécialistes considèrent qu'en pratique il n'existe quasiment aucune tâche qui pourrait être considérée comme étant déléguée (transférée)³⁵. En conséquence, bien que la législation générale et les approches théoriques prévoient une délégation de tâches, il n'en existe aucune application dans la pratique³⁶. Cela étant, plusieurs interlocuteurs des rapporteurs leur ont signalé un problème relatif à l'attribution de nouvelles tâches (ou responsabilités ou activités) aux collectivités locales en vertu d'un texte juridique différent. Les rapporteurs ont eu connaissance d'une augmentation du nombre des réglementations normatives dans certains domaines relevant de l'autonomie locale, cette sur-réglementation ayant dans certains domaines contribué à un surcroît de bureaucratie et à une pression accrue sur les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences. Elle aurait aussi augmenté inutilement le coût des services que les collectivités locales doivent assumer sur leurs ressources propres.

76. L'exemple de sur-réglementation cité le plus souvent par les interlocuteurs est celui des amendements à la législation relative au contrôle des constructions et à la police municipale, les

32 Article 21

33 Article 140.

34 Brezovšek M. Local self-government in Slovenia: Theoretical and historical aspects. Faculty of Social Sciences, Založba FDV Ljubljana 2014., P.14.

35 Rakar, I. (2018) : Vingt années de Charte européenne de l'autonomie locale en Slovénie : succès ou échec ? *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 2018, Vol. 18, No. 3

36 Rakar, I., Tičar, B. (2017). Pravo javne uprave [loi sur l'administration publique], p. 259. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

collectivités locales manquant selon eux de ressources financières suffisantes pour attirer et former des personnels qualifiés. Cet exemple illustre aussi la situation de fait où la commune est obligée d'assurer des activités additionnelles tandis que d'autres acteurs, principalement le gouvernement, ne considèrent pas les activités en question comme étant déléguées.

77. L'enseignement préscolaire a aussi été cité en tant que domaine sur-réglementé. Il a été indiqué aux rapporteurs que les collectivités locales avaient dû augmenter les dépenses locales destinées à exécuter leurs tâches dans ce domaine, sans que des ressources supplémentaires leur soient allouées à cette fin. Les collectivités locales ont suggéré de réexaminer les domaines faisant l'objet d'une réglementation détaillée et d'alléger les conditions imposées ou d'accorder une plus grande souplesse de fonctionnement aux communes, afin qu'elles puissent mieux s'adapter aux situations locales dans certaines limites (par exemple pour le nombre d'élèves par enseignant).

78. Les rapporteurs ont noté une certaine confusion dans la pratique concernant la répartition des compétences (propres et déléguées) des collectivités locales. De leur avis, la liste des compétences des communes pourrait par conséquent être révisée en concertation avec les représentants des collectivités locales afin d'éviter tout chevauchement ou toute répétition de fonctions. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Administration publique a affirmé que la Slovaquie avait une bonne vision d'ensemble des tâches des communes, qui font souvent l'objet de nouvelles réglementations et sont actualisées dans le Catalogue des compétences des communes de Slovaquie (Katalog pristojnosti slovenskih občin). Ce ministère a précisé qu'il finançait le catalogue, en association avec les communes, et que le document était publié chaque année et disponible en ligne. De l'avis des rapporteurs, de telles révisions devraient se poursuivre et éventuellement être approfondies en concertation avec les associations locales.

79. De l'avis des rapporteurs, bien que d'une manière générale les collectivités locales de Slovaquie semblent disposer d'un degré suffisant d'autonomie et de discrétion pour l'exercice de leurs compétences, il existe un risque qu'une réglementation excessive, de la part du pouvoir central, sur la prestation de certains services locaux entrave la capacité des collectivités locales à exercer les tâches relevant de leur responsabilité.

80. Au vu de ce qui précède, on peut conclure que l'article 4, paragraphes 1 à 5, de la Charte est globalement respecté en Slovaquie. Cependant, il serait souhaitable que le pouvoir central, en concertation avec les collectivités locales, entreprenne un examen du degré de réglementation de certaines tâches et responsabilités des collectivités locales, en vue de supprimer toutes les dispositions qui ne sont pas d'une absolue nécessité. Un tel examen pourrait être mené, comme l'ont suggéré les représentants locaux, à la lumière de la mise en œuvre de la Stratégie de développement de l'autonomie locale à l'horizon 2020.

4.3.2 Article 4.6

81. La « Résolution sur les activités normatives » (adoptée le 19 novembre 2009) a introduit une nouvelle approche pour l'élaboration des lois et réglementations en Slovaquie, qui a permis la tenue de vastes consultations entre le gouvernement et les collectivités locales. Plus précisément, la résolution visait à introduire des normes de qualité pour l'élaboration d'actes juridiques, des analyses ayant mis en évidence certaines faiblesses du processus de rédaction des réglementations, comme l'absence de consultation avec la population et les experts.

82. Les trois associations (à savoir : l'Association des villes et communes de Slovaquie (SOS), l'Association des communes de Slovaquie (ZOS) et l'Association des communes urbaines de Slovaquie (ZMOS)) sont actives et participent régulièrement aux consultations avec le pouvoir central.

83. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Administration publique a souligné qu'en 2016 le Secrétaire général du Gouvernement de la République de Slovaquie, à l'initiative de ce ministère, avait modifié les Règles de procédure du Gouvernement slovaque, de sorte que les ministères et autres organes gouvernementaux ont maintenant l'obligation d'inclure les trois associations dans les discussions sur les projets de documents.

84. Cependant, les représentants des associations ont souligné qu'il était fréquent que les communes ou leurs associations ne soient pas conviées à participer à l'élaboration des projets de loi et de réglementation, ou que les délais impartis pour envoyer leurs commentaires soient trop courts pour leur permettre de répondre correctement. D'après les associations, leurs avis ne sont pas suffisamment pris en compte lors de la phase finale de la prise de décision. Elles ont souligné qu'une communication et une

coordination régulières entre le gouvernement et les collectivités locales pouvaient garantir à la fois la qualité des actes juridiques et une meilleure évaluation des implications financières de leur mise en œuvre au niveau local.

85. De l'avis des rapporteurs, le processus de consultation effective avec les collectivités locales pourrait aussi contribuer à identifier les domaines potentiels de sur-réglementation (tels que l'enseignement préscolaire et l'aménagement du territoire, comme on l'a vu) au tout début du processus d'élaboration des textes.

86. Pour ces raisons, les rapporteurs ne peuvent pas conclure que le gouvernement agisse de manière systématique en violation de l'article 4.6. Toutefois, eu égard aux inquiétudes exprimées par les collectivités locales et leurs associations, les rapporteurs recommandent d'associer davantage les représentants locaux à tous les stades de l'élaboration de nouvelles lois et réglementations, sur toutes les questions qui les concernent, et à allonger le calendrier des consultations pour leur donner plus d'efficacité.

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.

87. Comme indiqué précédemment, la Slovénie est dotée d'un seul niveau d'autonomie, l'échelon local des communes, puisque pour des raisons diverses il n'existe pas encore de niveau régional.

88. En 1991, la Slovénie comptait 60 communes. En février 2018, leur nombre était de 212, dont onze avaient le statut de commune urbaine.

89. La Slovénie compte aussi douze régions statistiques n'exerçant aucune fonction administrative³⁷. Ces régions statistiques sont regroupées au sein de deux macrorégions (Slovénie orientale et occidentale) aux fins de la politique régionale de l'Union européenne.

90. Les conditions générales qui régissent la création d'une nouvelle commune sont définies par des textes juridiques. La Constitution (article 139) dispose expressément ce qui suit : « *La commune est instaurée conformément à la loi après la tenue d'un référendum qui fixe la volonté des habitants d'un territoire donné. La loi détermine également le territoire de la commune* ». Selon la Constitution, la volonté des habitants joue un rôle crucial dans la détermination de l'autonomie.

91. Par ailleurs, la loi sur l'autonomie locale (article 12) dispose que « *le territoire d'une commune peut être modifié ou une nouvelle commune peut être créée conformément à la loi à la suite d'un référendum destiné à fixer la volonté de la population* ». La tenue d'un référendum est obligatoire pour la création d'une nouvelle collectivité locale, qu'elle résulte de la scission d'une collectivité locale existante ou de la fusion de plusieurs d'entre elles. D'après l'article 14a de la loi sur l'autonomie locale, « *un décret sur la tenue d'un référendum relatif à la création d'une nouvelle commune ou à la modification du territoire d'une commune définit une ou plusieurs circonscriptions aux fins du référendum, le texte de la question posée sur chaque territoire, la date du référendum et le jour du vote* ».

92. Cependant, plusieurs conditions doivent être réunies pour qu'une nouvelle commune soit créée. La loi sur l'autonomie locale (article 13a) pose clairement cette exigence : « *toute commune doit compter au moins 5 000 habitants* ».

93. La capacité de la commune à exécuter des tâches doit aussi être prise en considération. Jusqu'en 2010, dans certains cas exceptionnels, une commune pouvait compter moins de 5 000 habitants, pour des raisons géographiques, historiques, économiques, de frontière ou de nationalité. Ces exceptions ont été supprimées avec l'amendement de la loi en 2010 et la seule exception à la règle des 5 000 habitants (article 13a) est aujourd'hui la suivante : « *à sa création, une commune peut compter moins de 5 000 habitants si elle résulte de la fusion de deux communes ou davantage* ».

³⁷ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovenia.aspx> (consulté le 27 mars 2018)

94. D'après les données du ministère des Finances, 111 communes ne remplissent pas le critère des 5 000 habitants, la plus petite n'en comptant que 362. Le nombre et la taille des communes doivent donc être envisagés en lien avec leur capacité à assurer un bon niveau de qualité de tous les services publics nécessaires. La fragmentation du pays s'est poursuivie et le nombre des communes a augmenté (jusqu'à 212 en 2015).

95. Aujourd'hui, la moitié des communes de Slovénie (111) comptent moins de 5 000 résidents, dont six en ont moins de 1 000 ; 48 communes ont entre 5 000 et 10 000 habitants ; 49 ont entre 10 000 et 50 000 habitants ; deux communes ont entre 50 000 et 100 000 habitants et deux autres en comptent plus de 100 000³⁸.

96. Il existe une assez grande diversité entre les collectivités locales de Slovénie. Par exemple, Komenda est la commune ayant le plus fort accroissement naturel (9,9 pour 1 000 habitants) tandis que Kostel a l'accroissement naturel le plus faible (– (moins) 20,3 pour 1 000 habitants). Kočevje compte la plus grande superficie, avec 555 km², tandis que celle d'Odranci n'est que de 7 km².³⁹ Il y a au total 5 977 localités, dont 59 ne comptaient aucun habitant en janvier 2017⁴⁰.

97. En 2001 déjà, le Congrès soulignait que la Slovénie devrait appliquer des mesures spécifiques pour endiguer la fragmentation, qui a pour résultats un financement insuffisant et une incapacité des communes à exécuter leurs tâches⁴¹. Cependant, le processus de création de nouvelles collectivités locales s'est poursuivi. La dernière a été créée en 2015. Il s'agit de la commune d'Ankaran, qui est maintenant l'une des plus petites du pays, avec seulement 8 km². D'après le ministère de l'Administration publique, la tendance à la fragmentation des communes s'est interrompue depuis lors. Les rapporteurs ont le sentiment que les petites communes rencontrent des problèmes pour remplir de nombreuses tâches et qu'elles dépendent plus fortement de la péréquation prévue dans la loi sur le financement des communes.

98. Si une commune est trop étendue, elle perd de sa cohésion interne et la distance au pouvoir augmente. Ses habitants peuvent avoir le sentiment de ne pas pouvoir peser sur les décisions ou participer directement à la prise de décisions. Si au contraire elle est trop petite, ses habitants risquent d'être limités dans leurs droits à l'autonomie et de bénéficier de services de moindre qualité⁴².

99. Actuellement, aucune réforme visant à fusionner des communes n'est prévue.

100. De l'avis des rapporteurs, la situation en Slovénie est conforme à l'article 5 de la Charte.

4.5 Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

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.

4.5.1 Article 6.1

101. Le maire est la plus haute autorité exécutive et le représentant officiel de la commune. La loi sur l'autonomie locale dispose que les maires sont élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans.

38 www.mju.gov.si/en/local_self_government/slovene_municipalities_in_numbers/

39 <http://www.stat.si/StatWeb/Field/Index/20/69>

40 <http://www.stat.si/StatWeb/en/News/Index/6697>

41 Voir la Recommandation 89(2001). Paragraphe 4.b.i

42 Brezovšek M. Local self-government in Slovenia: Theoretical and historical aspects. Faculty of Social Sciences, Založba FDV Ljubljana 2014., p. 63

102. Aux fins de la mise en œuvre des politiques locales, une administration municipale est établie dans chaque commune. Le maire est à la tête de cette administration, mais elle est dirigée directement par le secrétaire de la commune, qui est nommé et peut être révoqué par le maire.

103. La loi sur l'autonomie locale dispose à ce sujet que « *l'administration municipale assure les activités professionnelles et administratives répondant aux besoins du conseil municipal* »⁴³.

104. Il existe de nombreuses formes de coopération intercommunale en Slovénie : 1) la création d'organismes publics, de fonds publics, d'instituts publics, d'entreprises publiques et d'institutions ; 2) la création d'organes administratifs municipaux conjoints chargés d'effectuer des tâches spécifiques liées à la l'administration municipale ; 3) la création d'organes conjoints pour l'exercice des droits des communes de fonder des instituts publics ou des entreprises publiques conjoints ; 4) la création d'organes conjoints pour la défense juridique devant les tribunaux et autres instances de l'État ; 5) la mise en place d'une gestion et d'une exécution conjointes de tâches administratives spécifiques et la mise en œuvre conjointe de programmes de développement et d'investissement ; 6) la création d'organisations conjointes pour représenter et exercer les intérêts municipaux⁴⁴.

105. Afin de promouvoir la coopération entre les communes, en particulier les plus petites d'entre elles, le gouvernement a conçu un cadre réglementaire pour une administration municipale conjointe. Aux termes de la loi sur l'autonomie locale (article 49a), « *les communes peuvent décider d'établir un ou plusieurs organismes d'administration municipale conjointe. De tels organismes, ou des services conjoints des communes pour l'exécution de tâches spécifiques par l'administration municipale, peuvent être établis par les conseils municipaux conformément à la législation générale mentionnée au paragraphe 2 de l'article 49 de la présente loi. Les maires peuvent convenir que les tâches d'un organisme d'administration municipale conjointe ou de services conjoints relevant du paragraphe précédent sont assurées au sein d'une des administrations municipales* ».

106. Puisque les compétences d'auto-organisation des collectivités locales de Slovénie ne sont limitées que par la loi, les dispositions de l'article 6.1. de la Charte sont respectées.

4.5.2 Article 6.2

107. Une personne élue maire d'une collectivité locale ne peut pas être maire-adjoint, conseiller municipal ni membre d'une commission de contrôle. Elle ne peut pas non plus être agent de l'administration municipale. La modification de la loi de 2011 sur les parlementaires⁴⁵ a aussi aboli le double mandat, c'est-à-dire le cumul des fonctions de parlementaire et de maire.

108. Les conditions d'exercice des élus locaux et leur indemnisation financière sont régies par la loi sur l'autonomie locale, dont l'article 34a dispose que les conseillers municipaux, le maire et le maire-adjoint sont des fonctionnaires municipaux et exercent leurs fonctions à titre non professionnel. Cependant, le maire peut décider d'exercer ses fonctions à titre professionnel. Le maire-adjoint peut en faire de même, s'il a l'accord du maire.

109. En conséquence, les responsables municipaux ont droit à un salaire s'ils exercent leurs fonctions à titre professionnel, ou à une indemnité s'ils les exercent à titre non professionnel. D'après la loi sur l'autonomie locale, les maires qui exercent leurs fonctions à titre non professionnel ont droit à une rémunération représentant 50 % de celle à laquelle ils auraient droit s'ils avaient décidé d'exercer leurs fonctions à titre professionnel.

110. Selon l'usage en Slovénie, les rémunérations des responsables municipaux exerçant à titre professionnel sont déterminées par la loi sur les rémunérations du secteur public, conformément à la loi sur les salaires de la fonction publique.

111. Sur la base des éléments ci-dessus, la délégation conclut que la situation en Slovénie est conforme à l'article 6.2 de la Charte.

43 Article 35.

44 Rakar, I., Tičar, B., & Klun, M. (2015). Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian review of administrative sciences*, 45 E, 185-200.

45 <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2011-01-1904?sop=2011-01-1904>

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.

4.6.1 Article 7.1

112. Les conditions d'exercice des élus locaux sont régies par la loi sur l'autonomie locale, dont l'article 34a dispose que les conseillers municipaux, le maire et le maire-adjoint sont des fonctionnaires municipaux. Comme on l'a vu, les fonctionnaires municipaux exercent leurs fonctions à titre non professionnel, à l'exception du maire, qui peut décider de les exercer à titre professionnel, et du maire-adjoint, qui avec l'accord du maire peut aussi exercer ses fonctions à titre professionnel. Les rémunérations des responsables municipaux professionnels sont régies par la loi sur les salaires de la fonction publique.

113. Par ailleurs, la rémunération du maire est elle aussi réglementée par la loi sur les salaires de la fonction publique. Cependant, le salaire du maire peut varier d'une commune à une autre puisque, d'après la loi susmentionnée, les collectivités locales sont classées en sept catégories en fonction de leur population.

114. Lors des entretiens, les représentants des collectivités locales ont souligné que les rémunérations du maire, du maire-adjoint et des conseillers municipaux étaient convenablement réglementées. Un problème tient cependant au fait que le salaire du maire et celui des directeurs d'institutions publiques relevant de la compétence de la commune sont indépendants et que la commune n'a aucune influence sur le salaire des directeurs (par exemple le directeur d'une école primaire, le directeur d'un centre culturel ou un enseignant d'école maternelle). D'après l'Association des villes et communes de Slovénie, les salaires des enseignants de maternelle, de certains employés municipaux et des directeurs d'institutions publiques, en particulier dans les petites communes, sont supérieurs à celui des maires. De l'avis de l'Association, les salaires des élus devraient être déterminés de manière plus proportionnelle en lien avec ceux d'autres agents publics des institutions relevant de la compétence de la commune.

115. La délégation conclut par conséquent que l'article 7.1 de la Charte est globalement respecté en Slovénie.

4.6.2 Article 7.2

116. La loi sur l'autonomie locale est précise pour ce qui concerne les salaires des fonctionnaires municipaux. Elle indique expressément que « *les maires qui exercent leurs fonctions à titre non professionnel ont droit à une rémunération représentant 50 % de celle à laquelle ils auraient droit s'ils avaient décidé d'exercer leurs fonctions à titre professionnel* ». Cette disposition garantit l'octroi d'une indemnisation aux maires pendant leur mandat même s'ils conservent une autre possibilité d'activité économique et/ou d'emploi.

117. Les conseillers municipaux ont droit à une indemnité de présence pour les sessions du conseil municipal ou les réunions d'organes de travail du conseil municipal. Le montant de cette indemnité ne peut dépasser 7,5 % de la rémunération du maire.

118. Le conseil municipal décide des critères applicables au paiement de l'indemnité de présence pour les conseillers municipaux et les membres des organes de travail du conseil municipal et d'autres organes municipaux. Cependant, les avantages liés aux années d'exercice en tant qu'élu local ne sont pas pris en compte. Quoi qu'il en soit, les montants de la rémunération totale ou partielle du maire-adjoint et de la rémunération partielle des conseillers municipaux sont précisés dans un arrêté du conseil municipal.

119. La délégation conclut par conséquent que l'article 7.2 de la Charte est respecté en Slovénie.

4.6.3 Article 7.3

120. Les restrictions et toutes les activités supposées incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif local sont précisées dans la législation interne. Une personne élue maire d'une collectivité locale ne peut pas être maire-adjoint, conseiller municipal ni membre d'une commission de contrôle. Elle ne peut pas non plus être agent de l'administration municipale. Enfin, depuis 2011, les maires ne sont plus autorisés à représenter leur électorat au Parlement, du fait de l'interdiction du cumul des mandats de maire et de parlementaire. Les restrictions à l'exercice de fonctions ont été introduites afin de garantir que les maires se consacrent pleinement au service des personnes qui ont voté pour eux.

121. Les rapporteurs considèrent par conséquent que l'article 7.3, ainsi que les paragraphes 1 et 2 de l'article 7, sont pleinement respectés en Slovénie.

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.

4.7.1 Article 8.1.

122. Comme on l'a vu, de l'avis des rapporteurs les communes de Slovénie sont autonomes et disposent, pour leur fonctionnement, d'une relative indépendance vis-à-vis de l'État.

123. Le contrôle administratif, en particulier pour ce qui concerne la légalité des travaux des collectivités locales, est inscrit dans la Constitution, selon laquelle : « *Les organes de l'État contrôlent la légalité des travaux des organes des collectivités locales* »⁴⁶. La Constitution inclut aussi une disposition relative au contrôle des tâches déléguées.

124. Le chapitre X de la loi sur l'autonomie locale (articles 88-90c) définit la portée du contrôle effectué par les autorités de l'État. D'après la législation, ce contrôle est assuré par le gouvernement et les ministères. Il porte sur la légalité des travaux des organes municipaux, sur l'application juridique des actes de portée générale et individuelle des communes et sur les tâches et responsabilités déléguées.

125. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation en Slovénie est conforme à l'article 8.1 de la Charte.

4.7.2 Article 8.2.

126. Ainsi qu'il est expliqué au paragraphe 124, en Slovénie le gouvernement et les ministères exercent une forme de contrôle. Les organes suivants ont compétence pour contrôler la légalité du fonctionnement et des actions des communes : l'Assemblée nationale, le ministère de l'Administration publique, le Gouvernement, la Cour administrative et la Cour constitutionnelle, la Cour des comptes et le Commissaire à l'information.

127. Le principal organe gouvernemental en charge du développement du système d'autonomie locale dans le pays est le ministère de l'Administration publique (ci-après « le ministère »), et notamment son Service de l'autonomie locale. Le ministère, en tant qu'instance horizontale, couvre plusieurs domaines tels que l'amélioration de la réglementation, la charge administrative et l'autonomie locale.

⁴⁶ Article 144.

128. Le ministère remplit plusieurs tâches destinées à développer le système d'autonomie locale. Toutes les tâches du ministère peuvent être regroupées en un certain nombre de catégories⁴⁷ :

- a. les mesures systémiques comme l'élaboration de réglementations concernant l'organisation, le fonctionnement et le financement des communes, ou les analyses ;
- b. le suivi du financement des collectivités locales conjointement avec le ministère des Finances ;
- c. la coordination avec d'autres organes de l'administration dans le domaine des collectivités locales ;
- d. le rôle de conseil et d'assistance aux communes ;
- e. la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et de tous les textes ayant trait au bon fonctionnement des communes.

129. La principale institution chargée de contrôler le budget et les finances des collectivités locales est la Cour des comptes de Slovénie.

130. La Constitution dispose que « *la Cour des comptes est le plus haut organe de contrôle des comptes de l'État, du budget de l'État et de l'ensemble des dépenses publiques* ». Son statut d'indépendance est aussi garanti par la Constitution.

131. La Cour des comptes effectue chaque année un certain nombre de contrôles obligatoires. Elle contrôle la régularité des opérations des communes dans un objectif d'amélioration des finances publiques. Concernant les contrôles effectués au niveau municipal, la Cour des comptes applique plusieurs principes afin de sélectionner les communes à contrôler, comme les risques potentiels, le degré de maturité des systèmes de contrôle interne des collectivités locales, les résultats de contrôles antérieurs et/ou la mise en œuvre de vastes projets d'investissement.

132. En 2014, la Cour des comptes a effectué le premier contrôle portant sur la budgétisation basée sur les résultats au niveau local (dans la commune de Kranj). Pendant même la procédure de contrôle, la commune a corrigé certaines erreurs et certains cas de mauvaise utilisation des ressources constatés. Après le contrôle, elle a appliqué des mesures correctives et reçu des recommandations pour une meilleure budgétisation⁴⁸.

133. La Cour des comptes ayant aussi un rôle consultatif, elle répond aux questions concernant les finances publiques, et aide ainsi les communes à améliorer leur fonctionnement avant les contrôles. En 2014, la Cour a ainsi répondu à des questions portant notamment sur le fonctionnement des communes, les travaux des comités de contrôle des communes et l'emprunt⁴⁹.

134. D'après la loi, seule l'Assemblée nationale peut dissoudre un conseil municipal et révoquer un maire, sur proposition du Gouvernement. La loi sur l'autonomie locale (article 90b) précise les conditions dans lesquelles une ingérence de l'Assemblée nationale dans les affaires locales est possible. Un conseil municipal peut faire l'objet d'une dissolution anticipée : s'il ne met pas en œuvre des décisions de la Cour constitutionnelle lui imposant d'agir conformément à la Constitution ou à la loi ; si au cours de l'année pour laquelle le budget n'a pas été adopté le conseil municipal n'adopte toujours pas de budget soumis et élaboré conformément à la loi, y compris pour l'année suivante afin que le budget puisse entrer en vigueur au début de l'année ; ou si malgré au moins trois convocations du conseil municipal au cours d'une année civile, le conseil municipal ne parvient pas à réunir le quorum requis.

135. Un maire peut faire l'objet d'une révocation anticipée s'il ne met pas en œuvre les décisions de la Cour constitutionnelle ou les décisions finales de la juridiction compétente pour les litiges administratifs lui imposant d'agir conformément à la Constitution ou à la loi.

136. En cas de dissolution d'un conseil municipal, l'Assemblée nationale convoque des élections anticipées du conseil municipal ; en cas de révocation d'un maire, elle convoque des élections partielles en vue de pourvoir le poste de maire.

137. Dans les faits, avant de prendre une telle décision « de dernier recours », l'Assemblée nationale doit avertir le conseil municipal ou le maire de son comportement illégal et lui proposer un moyen d'y remédier dans des délais raisonnables. Si le conseil municipal ou le maire prend cet avertissement en

47 http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/sluzba_za_lokalno_samoupravo/

48 Rapport annuel 2014 de la Cour des comptes. <http://www.rs->

[rs.si/rsrcseng.nsf/V/K1984743588CB13CCC1257ED6001FFCD6/\\$file/Letno_porocilo_2014_ANG.pdf](http://rs.si/rsrcseng.nsf/V/K1984743588CB13CCC1257ED6001FFCD6/$file/Letno_porocilo_2014_ANG.pdf)

49 Ibid.p.44.

considération, l'Assemblée nationale met un terme à la procédure de dissolution ou de révocation au moyen d'une décision.

138. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 8.2 de la Charte est globalement respecté en Slovaquie.

4.7.3 Article 8.3

139. Le contrôle de la légalité des décisions des communes repose en premier lieu sur la coopération, l'échange d'informations et l'assistance professionnelle aux communes. Cela inclut aussi une « approche d'alerte précoce », consistant pour les ministères à prévenir les communes s'ils détectent une insuffisance concernant leur fonctionnement.

140. Si une commune ne se conforme pas à la législation et/ou à la Constitution dans l'exercice de ses compétences, le ministère peut proposer que le Gouvernement engage une procédure devant la Cour constitutionnelle en vue d'évaluer la conformité de l'acte juridique général de la commune avec la Constitution et la loi⁵⁰.

141. Dans le cas de tâches déléguées, l'État contrôle la légalité des actions des organes municipaux en même temps que l'opportunité et la performance professionnelle des tâches déléguées. Si le Gouvernement estime qu'une réglementation municipale relative à une tâche déléguée est illégale, il peut demander à la Cour constitutionnelle d'examiner la légalité de la réglementation en question. Lors du contrôle d'opportunité et de légalité de telles actions des organes municipaux, le ministère peut donner des instructions contraignantes pour l'organisation des services.

142. Dans l'ensemble, lors de leur visite, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucun problème concernant le système actuel de contrôle inter-administratif de la part de l'État.

143. La délégation considère que le contrôle des collectivités locales par l'État n'est pas excessif et qu'il est globalement conforme aux dispositions de l'article 8.3 de la Charte.

4.8 Article 9 : Ressources financières

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.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des 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.

⁵⁰ Article 88 de la loi sur l'autonomie locale.

4.8.1 Article 9, paragraphes 1-4 et 7

144. Le principe d'adéquation des finances locales est mentionné de manière relativement explicite dans la Constitution, dont l'article 142 dispose ce qui suit : « *La commune est financée par ses propres ressources. L'État, en accord avec les principes et critères fixés par la loi, alloue des moyens complémentaires aux communes qui, en raison d'un faible développement économique, ne peuvent assurer en totalité l'exécution de leurs tâches* »⁵¹.

145. Concernant les recettes des communes, la Constitution indique ce qui suit : « *L'État et les collectivités locales lèvent des fonds pour l'exercice de leurs responsabilités au moyen des impôts et autres taxes obligatoires, ainsi que des revenus de leur actif propre* »⁵². Comme le prévoit la Constitution, « *les collectivités locales fixent les impôts et autres taxes selon des conditions définies par la Constitution et la loi* ». Toutefois, lors des entretiens, il a été indiqué à la délégation qu'en pratique les communes doivent assumer des tâches de plus en plus nombreuses tandis que les fonds transférés par l'État diminuent, ce qui pose problème aux communes. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances et le ministère de l'Administration publique n'ont cependant pas partagé ce point de vue concernant la diminution des recettes. Ils ont affirmé qu'après la période la plus difficile de la crise financière, en 2015 et 2016, les recettes des communes étaient en augmentation constante depuis 2017. D'après les données du ministère des Finances, les dépenses forfaitaires par habitant ont été les suivantes :

2012 : 1^{er} semestre 554,50 €, 2^e semestre 543,00 €
 2013 : 536,00 €
 2014 : 536,00 €
 2015 : 1^{er} semestre 525,00 €, 2^e semestre 519,00 €
 2016 : 522,00 €
 2017 : 533,50 €
 2018 : 551,00 €
 2019 : 558,00 €

146. D'une manière générale, le système de financement des collectivités locales en Slovénie repose sur les ressources propres, sur les fonds supplémentaires de l'État au titre de la péréquation financière pour les communes les plus faibles économiquement et sur l'emprunt.

147. Les finances locales sont régies par plusieurs lois : la loi sur l'autonomie locale, la loi sur le financement des communes et la loi sur les finances publiques. D'après la loi sur l'autonomie locale (article 52), l'exercice des affaires locales d'intérêt public doit être financé par les ressources propres de la commune, le budget de l'État et l'emprunt.

148. Les ressources propres des communes incluent les impôts et autres contributions, ainsi que les revenus de leurs biens, conformément à l'article 52 de la loi sur l'autonomie locale. Les principes du financement des communes sont spécifiés à l'article 3 de la loi sur le financement des communes (ZFO-1) en vigueur : « *Le financement des communes repose sur les principes de l'autonomie locale, en particulier le principe de proportionnalité des sources de financement avec les tâches de la commune et le principe d'indépendance des communes pour le financement de leurs tâches* ».

149. Par conséquent, les ressources propres de la commune sont les suivantes : 1. les impôts et autres contributions obligatoires ; 2. les revenus des biens de la commune.

150. À ce jour, l'impôt sur le revenu des ménages est la principale source de recettes des collectivités locales, qui en reçoivent 54 %, conformément aux critères d'absorption adéquate des pays définis par la loi sur le financement des communes. Par ailleurs, les collectivités locales peuvent aussi tirer des recettes d'autres taxes (par exemple la taxe foncière, la taxe sur les entreprises, etc.).

151. Les recettes fiscales sont définies à l'article 6 de la loi ZFO-1 en vigueur :
 « (1) Les sources de financement des communes se composent des recettes budgétaires locales provenant de :
 – la taxe foncière ;
 – la taxe sur les bateaux et embarcations ;
 – la taxe sur les transactions immobilières ;
 – la taxe sur les héritages et les donations ;

⁵¹ Article 142.

⁵² Article 146.

- la taxe sur les gains des jeux de hasard ordinaires ;
- toute autre taxe si la loi relative aux taxes le prévoit. »

152. Le montant total des recettes fiscales dans les budgets des collectivités locales représentait 64 % des recettes municipales totales en 2009. En 2013, ce pourcentage était de 69,45 %. Il était de 58,76 % en 2015, provenant majoritairement de l'impôt sur le revenu des ménages et de la taxe foncière⁵³. Les recettes provenant d'autres taxes sont peu importantes : par exemple, la taxe sur les héritages et les donations ne constitue que 0,36 % des recettes fiscales. Enfin, en 2017, les recettes fiscales représentaient 71 % de l'ensemble des recettes municipales.

153. Les communes ont droit à 70 % des 54 % de l'impôt sur le revenu des ménages collecté par le pouvoir central, tandis que 30 % sont alloués à la compensation de solidarité. Si ces 70 % (de 54 % de l'impôt sur le revenu) ne couvrent pas le calcul des dépenses suffisantes, la commune reçoit la différence de la compensation de solidarité. Dans le cas contraire (si ces 70 % atteignent ou dépassent le montant des dépenses telles que calculées), la commune ne reçoit aucun financement additionnel provenant de la compensation de solidarité.

154. La taxe foncière comporte deux aspects. D'une part, elle est définie par l'État tandis que son taux peut être modifié au moyen d'une décision municipale. D'autre part, la compensation pour l'utilisation de terrains constructibles est la seule véritable source de recettes fiscales des communes, puisque celles-ci en définissent le taux et les éventuelles exemptions⁵⁴.

155. Parmi les recettes fiscales des communes, seule la taxe sur les biens immobiliers peut être considérée comme une taxe municipale propre au sens de l'article 9.3 de la Charte. D'autres sources de financement des communes sont prévues à l'article 7 de la loi ZFO-1 en vigueur : « *Les sources de financement incluent également les recettes des contributions volontaires, des cotisations, des amendes, des droits de concession, des paiements pour les services publics locaux, etc., sous réserve des dispositions de la loi relative aux redevances individuelles et de la réglementation adoptée sur la base de cette loi* ». Par exemple, en 2015, les recettes non fiscales des communes représentaient 14,21 % de l'ensemble de leurs recettes, provenant majoritairement de loyers⁵⁵. En comparaison, en 2013 les recettes non fiscales des communes représentaient 14,53 %⁵⁶ de leurs recettes totales. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a indiqué aux rapporteurs que cette part avait augmenté, pour atteindre 16,83 % en 2016 et 17,15 % en 2017.

156. Les communes reçoivent aussi des transferts, provenant principalement du budget de l'État, d'autres institutions et de fonds de l'UE. En 2015, les transferts aux communes représentaient 24,59 % des recettes municipales totales, provenant principalement de fonds de l'UE⁵⁷. En 2013, ce chiffre était de 13,79 %. D'après les informations fournies par l'Association des villes et communes de Slovénie lors de la procédure de consultation, en 2016 les transferts de l'État et de l'UE ont chuté à 8,54 %, et en 2017 à 7,97 %⁵⁸. Ces chiffres diffèrent légèrement de ceux qu'a fournis le ministère des Finances lors de la procédure de consultation (respectivement 8,88 % et 8,25 % en 2016 et 2017).

157. Le Gouvernement affirme que l'impôt sur le revenu des ménages remplit les conditions nécessaires pour être considéré comme une « ressource propre » des communes du point de vue de la Charte. Il invoque pour ce faire la décision n° U-I-150/15 (10 novembre 2016) de la Cour constitutionnelle. Dans cette décision, la Cour explique que les ressources propres des communes ont un lien direct avec celles-ci. Ainsi, les communes doivent être considérées comme les bénéficiaires directs de l'impôt sur le revenu des ménages, même si sur le plan technique il est collecté par l'État. De fait, une situation similaire existe en Lettonie, où techniquement l'impôt sur le revenu des ménages est collecté par l'État, mais constitue une part importante des recettes municipales.

158. Dans sa décision du 10 juin 2015 (U-I-164/13), la Cour constitutionnelle a affirmé que le système de financement des communes, dans sa phase consistant à définir la somme forfaitaire allouée, implique la

53 Données du ministère des Finances de la République de Slovénie, 2017

54 Rakar I., Klun.M. Unable to pay: local authorities in financial difficulty. 2016.

55 Données du ministère des Finances de la République de Slovénie, 2017.

56 Ibid.

57 Ibid.

58

http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_posebnega_dela_proracuna/

détermination d'un montant cumulé de fonds publics destinés au financement des tâches des communes prévues par la loi et du montant des fonds nécessaires aux dépenses des différentes communes.

159. Les recettes provenant de l'État ou la somme forfaitaire (par exemple le montant par habitant nécessaire pour financer les fonctions obligatoires des communes) sont calculées d'après une formule prenant en compte plusieurs indicateurs : le nombre d'habitants (résidents permanents), la superficie de la commune, le kilométrage des routes et sentiers publics de la commune, les pourcentages d'habitants âgés de moins de six ans, âgés de six à quinze ans, âgés de plus de 65 ans et âgés de plus de 75 ans. Bien que ces critères soient relativement imprécis, ils permettent de distinguer les enfants d'âge préscolaire (moins de six ans) et les enfants d'âge scolaire (7-18 ans) ; de même, ils distinguent deux catégories de personnes âgées, selon qu'elles ont plus de 65 ans ou plus de 75 ans. Les critères utilisés pour le calcul de la somme forfaitaire incluent donc les difficultés démographiques et le vieillissement de la population.

160. Par conséquent, de l'avis des rapporteurs, les « dépenses suffisantes » équivalant à la somme des ressources de chaque commune devraient être garanties par la loi, et le calcul des recettes nécessaires respecter globalement le principe de proportionnalité. Pour calculer les dépenses suffisantes (ou la somme forfaitaire), les coûts moyens des tâches obligatoires sont estimés chaque année pour toutes les communes. Ce calcul est basé sur une formule mathématique incluant les coûts réels pour les communes au cours des quatre dernières années, ainsi que des critères objectifs prévus par la loi (par exemple le nombre d'habitants et la structure démographique, etc. Voir paragraphe 159). Le ministère des Finances effectue ces calculs, qu'il est censé soumettre aux communes avant de commencer la préparation du budget annuel.

161. Lors de la procédure de consultation, l'Association des villes et communes de Slovénie a affirmé que la formule appliquée pour le calcul des dépenses suffisantes ne reflétait pas le coût réel pour les communes, lié par exemple à l'offre des services hivernaux ou à la situation sociale des habitants, et qu'en dépit de la formule mathématique utilisée pour le calcul des dépenses suffisantes les communes devaient négocier la somme forfaitaire finale, de sorte que leur stabilité financière dépendait du pouvoir central. L'association SOS a par ailleurs souligné que les collectivités locales étaient confrontées à une augmentation des dépenses liées à la prestation de services, par exemple dans le domaine de l'éducation préscolaire, sans augmentation correspondante de leurs recettes.

162. Les associations de communes ont affirmé que la « somme forfaitaire » avait diminué par rapport à 2011 : elle avait été calculée à 554,50 EUR en 2011, 536,00 EUR en 2013, 522,00 EUR (attribués) en 2015 (en 2015 et 2016 aucun accord n'a pu être trouvé) et 533,50 EUR en 2017. Pendant la procédure de consultation, le ministère des Finances a souligné que le montant était de 551,00 EUR en 2018 et de 558,00 EUR en 2019.

163. De l'avis de l'Association des villes et communes de Slovénie exprimé lors de la procédure de consultation, la somme forfaitaire, aux termes de la loi sur l'autonomie locale, aurait dû être de 570,70 EUR en 2011, 601,58 EUR en 2012, 645,98 EUR en 2013, 669,90 EUR en 2014, 662,68 EUR en 2015 et 652,60 EUR en 2016⁵⁹. L'Association a donc exprimé son inquiétude quant à l'autonomie financière des communes de Slovénie, compte tenu de l'augmentation des coûts calculés et de la diminution des sommes forfaitaires.

164. Certains interlocuteurs ont affirmé que le Gouvernement n'accordait pas, dans certains cas, un financement spécifique, réservé ou supplémentaire ni aucune autre ressource pour l'exécution des tâches transférées.

165. Par ailleurs, le ministère des Finances a également fourni une analyse des tâches municipales d'un point de vue budgétaire, distinguant les tâches qu'une commune est tenue d'assurer de celles qui peuvent être exécutées par les communes ou d'autres acteurs. Ayant entendu les arguments des uns et des autres, les rapporteurs concluent qu'un débat est possible entre le gouvernement et les communes en vue de parvenir à une interprétation commune de la notion de « tâches » et à un modèle de financement mutuellement acceptable.

166. Le dialogue institutionnel sur les questions financières faisant l'objet d'un accord entre les associations de collectivités locales et le gouvernement peut être considéré comme un instrument permettant de garantir la proportionnalité.

⁵⁹ Informations fournies par l'association SOS.

167. D'après la loi sur les règles budgétaires (2015), les collectivités locales font partie du secteur public global. Chaque année, le ministère des Finances prépare un cadre budgétaire pour les trois années à venir dans le cadre du Semestre européen en vue d'équilibrer les dépenses publiques.

168. En conclusion, les recettes totales des collectivités locales de Slovénie, en 2017, étaient de 1 975,13 millions EUR, et en 2015 de 2 226,37 millions EUR. Pour la période 2009-2015, les recettes totales des collectivités locales ont dépassé les 2 000 millions EUR, tandis qu'en 2016 et 2017 elles étaient inférieures à ce chiffre⁶⁰. D'une manière générale, partout en Europe les collectivités locales ont connu une diminution de leurs recettes et de leurs dépenses découlant directement de la crise économique, dès 2009 et les années suivantes. Pour la Slovénie, les recettes des collectivités locales sont restées relativement stables même après l'effondrement de l'économie en 2009.

169. La situation concernant les dépenses peut être qualifiée de relativement stable. Les dépenses totales se sont élevées à 2 047,95 millions EUR en 2008 et 2 192,46 millions EUR en 2009. Elles ont cependant été de 2 285,68 millions EUR en 2014 et de 1 851,87 millions EUR en 2016. Le ministère des Finances a par ailleurs indiqué que les dépenses avaient été de 1 950,13 millions EUR en 2017. Sur la période 2008-2014 (y compris ces deux années), les communes ont souvent dépensé plus que leurs recettes. Depuis 2015, les dépenses totales des communes sont inférieures à leurs recettes, de sorte qu'elles sont excédentaires plutôt que déficitaires⁶¹.

170. En termes de PIB, les dépenses municipales en constituent plus de 5 % depuis 2013, ayant même atteint 6,12 % en 2014⁶².

171. Les données financières dont disposent les rapporteurs indiquent que les collectivités locales ont été touchées par les conséquences négatives de la crise économique plus tardivement que le pouvoir central. D'après les données du ministère des Finances, les collectivités locales n'ont connu une baisse de leurs recettes réelles, affectant aussi leurs dépenses, qu'en 2016.

172. La capacité d'investissement est variable selon les communes. En 2016, 75 % des communes ont investi plus de 20 % de leur budget, et la moitié d'entre elles ont pu en investir plus de 30 %. En outre, 22 communes ont alloué entre 40 et 60 % du budget municipal aux investissements⁶³. Globalement, la part infranationale ou municipale des investissements publics a été d'environ 52 % en 2014⁶⁴. Lors de la procédure de consultation, l'Association des villes et communes de Slovénie a indiqué à la délégation qu'en 2016 la capacité d'investissement était tombée à 24 %.

173. Le 17 avril 2018, la loi sur l'autonomie locale a été amendée (loi d'amendement ZLS-S). Les amendements incluent l'idée d'introduire une budgétisation participative en tant que forme de participation publique à la prise de décision sur les dépenses locales⁶⁵. En Slovénie, tout nouveau projet de loi doit inclure une évaluation du coût de sa mise en œuvre pour les budgets locaux. Cette obligation vise aussi à sensibiliser tous les acteurs à la question du financement de l'autonomie locale. Cependant, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la délégation que certains projets de lois relatifs à de nouvelles tâches avaient été adoptés sans une évaluation adéquate de l'impact financier de leur mise en œuvre pour les collectivités locales, ou que les coûts avaient été sous-estimés.

174. Les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphes 1-4 et 7, de la Charte est globalement respecté en Slovénie. Toutefois, si le coût de la prestation des services que les collectivités locales doivent assurer continue d'augmenter sans que leurs recettes soient augmentées en conséquence, il y a un risque élevé de non-conformité avec les paragraphes 1, 2 et 4 de l'article 9 de la Charte.

4.8.2 Article 9.5

175. La loi sur l'autonomie locale dispose expressément ce qui suit : « *l'État doit garantir l'octroi de financements supplémentaires aux communes qui ne peuvent pas convenablement financer les affaires locales d'importance publique sur leurs propres ressources. Le montant et la méthode d'octroi de ces financements supplémentaires sont déterminés par la loi* »⁶⁶. La législation contient par conséquent une

60 D'après les informations fournies par le ministère des Finances.

61 Ibid.

62 D'après les informations fournies par le ministère des Finances.

63 Données fournies par l'Assemblée nationale.

64 OCDE. Cadre de la gouvernance multi-niveaux. Slovénie. 2015.

65 Données fournies par l'Assemblée nationale.

66 Article 52.

disposition au sens de l'article 9, paragraphe 5, de la Charte visant à protéger les collectivités locales les plus faibles sur le plan financier.

176. L'approche slovène en matière de protection des collectivités locales les plus faibles sur le plan financier repose sur l'idée que les transferts de péréquation financière sont alloués aux collectivités locales sous la forme d'une dotation globale.

177. Le calcul de la dotation de péréquation est basé sur les coûts moyens des dépenses suffisantes et sur les recettes propres. Si celles-ci ne couvrent pas le montant des dépenses suffisantes, la commune a droit à une dotation de péréquation financière.

178. La Cour constitutionnelle a considéré qu'il n'était pas incompatible avec l'autonomie financière des communes qu'un excédent soit redistribué entre les communes lorsque les recettes d'une commune sont inférieures au calcul des « dépenses suffisantes » tandis que pour une autre les recettes dépassent les dépenses suffisantes. Par conséquent, ces financements doivent être considérés non pas comme des dotations mais comme des ressources propres des communes⁶⁷.

179. Toutefois, outre la péréquation financière, les communes les plus faibles financièrement ont aussi droit à des dotations spéciales destinées à couvrir leurs besoins d'investissement ou de cofinancement (par exemple pour le financement de fonctions administratives municipales conjointes). Les collectivités locales reçoivent ainsi un cofinancement provenant de fonds de l'UE, transférés de l'État aux communes.

180. En conclusion, la délégation estime que l'article 9, paragraphe 5, de la Charte est respecté en Slovénie.

4.8.3 Article 9.6

181. La loi sur l'autonomie locale dispose que le gouvernement doit signer avec les associations de pouvoirs locaux un accord sur le montant moyen des dépenses suffisantes par habitant, avant que le projet de budget pour le prochain exercice ne soit soumis au Parlement. Puisque ce dispositif est entré en vigueur en 2007, le Gouvernement a conclu un accord avec les associations de pouvoirs locaux pour les années 2009, 2010 et 2011, 2013 et 2014 pour le montant moyen des dépenses par habitant. Ce résultat a été perçu comme une avancée importante vers l'établissement du dialogue institutionnel.

182. La loi de 2006 sur le financement des communes a introduit un dialogue institutionnel entre le gouvernement et les associations de communes. Le dialogue institutionnel porte notamment sur la détermination du coût moyen des tâches obligatoires et le calcul de la somme forfaitaire. La méthode utilisée pour ce calcul est aussi un point essentiel du dialogue institutionnel.

183. En raison de l'intention du gouvernement, en 2015, d'introduire de nouvelles mesures d'austérité touchant aux finances locales, aucun accord n'a pu être trouvé entre les associations de communes et le gouvernement. Les principaux points de désaccord étaient la diminution du montant moyen des dépenses suffisantes par habitant, la diminution du cofinancement des investissements locaux et les nouvelles mesures introduites ayant eu pour effet une diminution d'une part de l'impôt sur le revenu pour certaines communes. L'association des communes a engagé une action contre l'État pour non-respect de l'accord sur une somme forfaitaire avec les associations. En 2016, les communes ont aussi refusé la diminution du montant par habitant ainsi que d'autres mesures d'austérité pesant sur les finances locales, invoquant le fait que, selon elles, les coûts des tâches obligatoires avaient augmenté tandis que les recettes propres des collectivités locales restaient limitées et n'étaient pas intégralement compensées pour l'exécution de tâches toujours plus lourdes.

184. Au vu de ce qui précède, la délégation estime que le gouvernement, sur le principe, respecte l'article 9.6 de la Charte.

4.8.4 Article 9.8

185. Les droits d'emprunt des communes sont réglementés par la loi sur le financement des communes ZFO-1. Aux termes de l'article 10.b de cette loi, les communes sont autorisées à s'endetter si le service de la dette pour l'exercice en cours ne dépasse pas 8 % du revenu réalisé du budget de l'exercice précédent. De plus, le service de la dette pour l'exercice en cours peut aller jusqu'à 10 % dans le cas d'un endettement pour des investissements de l'UE.

⁶⁷ Décisions de la Cour constitutionnelle n° U-I-150/15 du 10/11/2016 et n° U-I-24/07 du 4/10/2007.

186. Les données du ministère des Finances montrent que le montant de l'emprunt a varié au cours des dix dernières années. Les collectivités locales ont emprunté 126,3 millions EUR et remboursé une dette d'un montant de 23,3 millions EUR en 2008. Un an après, en 2009, le montant emprunté par les communes a augmenté, pour atteindre 198,9 millions EUR. Après 2009, on observe une tendance à la baisse, jusqu'en 2013, année où les collectivités locales ont emprunté 133,1 millions EUR et remboursé 74,3 millions EUR. Les années suivantes, l'emprunt a continué de diminuer. Enfin, une forme d'équilibre entre l'emprunt et l'amortissement des dettes a été atteinte en 2017 : les collectivités locales ont emprunté 83,4 millions EUR et amorti 87,7 millions EUR de dette⁶⁸.

187. Les projets d'investissement visant à améliorer les infrastructures publiques semblent être le principal motif d'endettement des collectivités locales. Cependant, les communes ne sont autorisées à s'endetter à long terme que pour les investissements inclus dans le budget municipal approuvé par le conseil municipal et ayant reçu l'aval préalable du ministère des Finances. Ces mesures visent à garantir l'équilibre des finances publiques et en particulier municipales.

188. Comme l'a souligné l'Assemblée nationale, l'endettement des communes n'atteint pas un niveau alarmant, puisque les deux tiers des communes ont pu réduire leur endettement et qu'à la fin de l'année 2016 seize communes n'avaient aucun endettement. Par ailleurs, seules quelques communes ont rencontré des difficultés liées au service de la dette du fait d'un endettement illégal.

189. En conséquence, la situation de l'autonomie locale en Slovénie est conforme à l'article 9.8. de la Charte.

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.

4.9.1 Article 10.1

190. Le principe de la coopération volontaire entre les communes figure dans la législation slovène (articles 49a, 61 et 86a de la loi sur l'autonomie locale).

191. Il existe plusieurs formes de coopération intercommunale :

- l'administration municipale conjointe ;
- la gestion conjointe d'entreprises publiques, de fonds publics et d'organismes publics ;
- les associations de communes ou unions de communes d'intérêt conjoint ;
- les associations de communes.

192. Fin 2017, il y avait 53 administrations municipales conjointes, rassemblant 202 communes. Pour l'exécution conjointe de tâches locales, les communes d'une administration municipale conjointe reçoivent des financements supplémentaires pour des tâches telles que la supervision de l'inspection municipale, les services juridiques, les audits internes, la comptabilité budgétaire, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Le gouvernement fournit un cofinancement pour les administrations municipales conjointes. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Administration publique a fourni des données attestant une augmentation constante du cofinancement :

2012	4,198 millions EUR
2013	4,426 millions EUR
2014	4,778 millions EUR
2015	4,830 millions EUR
2016	4,863 millions EUR
2017	5,376 millions EUR
2018	5,576 millions EUR

⁶⁸ D'après les données fournies par le ministère des Finances.

193. Le ministère de l'Administration publique a aussi informé la délégation qu'en vertu d'une modification de la loi sur le financement des communes (Journal officiel de la République de Slovénie, n° 71/17), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, les conditions applicables au cofinancement des administrations municipales conjointes avaient été modifiées et que les communes disposaient d'une période de transition de deux ans pour s'adapter aux nouvelles modalités.

194. La gestion conjointe d'entreprises publiques, de fonds publics et d'organismes publics est un moyen de garantir une prestation efficiente des services publics. Habituellement, ces organes conjoints assurent des tâches pour le compte des communes qui les ont créés. Afin de garantir une représentation équitable des communes, elles détiennent des parts égales au sein des organes conjoints et chaque commune ou maire dispose d'une voix lors des votes de l'organe conjoint.

195. En décembre 2017, le gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale des propositions d'amendements à la loi sur l'autonomie locale. La loi d'amendement ZLS-S a été adoptée le 17 avril 2018. Elle a simplifié la création d'une association de communes en tant que forme institutionnelle de coopération intercommunale, à laquelle les communes peuvent déléguer l'exécution de tâches relevant de leur compétence, y compris une partie de leurs compétences obligatoires⁶⁹.

196. Les unions de communes sont une forme de coopération intercommunale visant la mise en œuvre de services publics qui nécessitent des investissements infrastructurels à grande échelle et une maintenance lourde. Cette forme de coopération permet aux communes de mettre en commun leurs ressources, de construire de nouvelles infrastructures et de décider conjointement des questions de développement.

197. En conséquence, l'article 10.1. de la Charte est pleinement respecté.

4.9.2 Article 10.2

198. La loi sur l'autonomie locale établit le droit des collectivités locales de former des associations en vue de promouvoir des intérêts communs et de défendre la situation des collectivités locales autonomes.

199. L'article 86a de la loi sur l'autonomie locale dispose ce qui suit : « *il doit être considéré qu'une association est représentative si elle réunit au moins 30 % des communes ou, dans le cas des communes urbaines, si elle réunit au moins la moitié de celles-ci* ».

200. Les principales associations nationales de Slovénie représentant les intérêts des collectivités locales sont l'Association des villes et communes de Slovénie (SOS) et l'Association des communes de Slovénie (ZOS).

201. L'Association des villes et communes de Slovénie est la plus grande association, réunissant 175 communes (sur 212). Elle compte 19 commissions chargées de coordonner les travaux sur les thèmes d'intérêt pour les collectivités locales et 4 groupes de travail chargés de coordonner les actes juridiques⁷⁰. L'association propose divers services à ses membres, parmi lesquels : la représentation des intérêts communs, la rédaction de projets de développement communs, la formation des membres, la négociation avec le ministère des Finances, l'information des membres sur les nouveaux développements et les questions liées au fonctionnement des communes.

202. L'autre association – l'Association des communes de Slovénie (ZOS) – réunit actuellement 115 communes, le plus souvent de petite taille⁷¹. Elle représente les intérêts des communes de Slovénie aux niveaux national et international, ainsi qu'auprès d'institutions et organisations connexes tant en Slovénie qu'à l'étranger. Cette association propose des services tels que l'audit interne conjoint, qui peut être effectué chaque année sur les comptes de la commune. En 2018, 33 communes ont bénéficié de ce service d'audit.

203. Enfin, l'Association des communes urbaines de Slovénie (ZMOS) réunit les onze grandes villes et centres urbains de Slovénie⁷². Les deux plus grandes villes sont Ljubljana et Maribor, qui cumulent une population de plus d'un demi-million d'habitants. Koper est le seul port de commerce de Slovénie. Les

69 Données fournies par l'Assemblée nationale.

70 <https://skupnostobcin.si/english/>

71 <http://www.zdruzenjeobcin.si/o-zos/>

72 https://www.sbra.be/sites/default/files/association_of_urban_municipalities_of_slovenia.pdf <http://www.zmos.si/index.php>

autres villes sont Ptuj, Celje, Kranj, Novo mesto, Nova Gorica, Murska Sobota, Slovenj Gradec et Velenje.

204. Les associations de communes représentent les intérêts des collectivités locales vis-à-vis de l'État. Avant de soumettre le projet de budget à l'Assemblée nationale, le gouvernement doit signer avec les associations représentatives des communes un accord déterminant les coûts moyens du financement des tâches obligatoires et des nouvelles tâches statutaires des communes à compter de l'exercice financier.

205. En conséquence, l'article 10.2. de la Charte est respecté en Slovénie.

4.9.3 Article 10.3

206. Comme il est indiqué dans l'introduction, la Slovénie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, son Protocole additionnel du 9 novembre 1995 et ses Protocoles n°2 et n°3. Du point de vue de l'article 10.3 de la Charte, ces ratifications garantissent une base juridique et politique requise pour permettre aux communes de mettre en place une coopération transfrontalière en Slovénie. La situation est relativement positive, et les représentants des associations n'ont signalé aux rapporteurs aucun problème dans ce domaine.

207. De nombreuses communes ont établi divers partenariats, accords et jumelages avec des collectivités locales d'autres pays pour l'échange de bonnes pratiques, l'apprentissage mutuel et la mise en œuvre de projets de coopération conjoints. Une part importante de cette coopération transnationale se fait avec des collectivités locales des pays voisins (comme l'Autriche et l'Italie).

208. En conclusion, les rapporteurs considèrent que l'article 10.3 de la Charte est respecté.

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.

209. Les collectivités locales de Slovénie sont dotées de la personnalité juridique et peuvent à ce titre s'adresser aux tribunaux pour faire valoir leurs droits et intérêts. Les collectivités locales peuvent soumettre des questions à la Cour constitutionnelle et à la Cour administrative, en particulier en cas de conflit portant sur des décisions du pouvoir central.

210. La Cour constitutionnelle a analysé l'applicabilité de la Charte dans un certain nombre d'affaires, parmi lesquelles :

- Décision n° U-I-150/15, en date du 10 novembre 2016, sur les fonds de solidarité pour l'équilibre entre les communes ;
- Décision n° U-I-164/13, en date du 10 juin 2015, sur les tâches des communes dont les coûts sont pris en compte lors de la détermination des dépenses suffisantes d'une commune ;
- Décision n° U-I-37/10, en date du 18 avril 2013, sur les zones de protection spéciale (zones Natura 2000) ;
- Décision n° U-I-88/10, en date du 22 novembre 2012, sur les services publics assurés par les collectivités locales ;
- Décision n° U-I-239/10, en date du 23 juin 2011, sur le cumul de fonctions pour les maires exerçant ce mandat à titre non professionnel ;
- Décision n° U-I-230/10, en date du 23 juin 2011, sur le statut du maire au sein des organes conjoints créés pour la prestation de services d'utilité publique ;
- Décision n° U-I-312/08, en date du 20 mai 2010, sur les tâches originelles des communes.

211. Il est également à noter que les associations représentatives des collectivités locales de Slovénie ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle pour le contrôle de la constitutionnalité ou de la légalité de réglementations ou d'actes généraux, à la condition que les droits des collectivités locales soient menacés.

212. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que le système de protection légale de l'autonomie locale en Slovénie répond pleinement aux exigences de l'article 11 de la Charte.

5. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

La régionalisation

213. La mise en œuvre de la réforme régionale est de longue date une question que le gouvernement ne parvient pas à régler. Pour des raisons diverses, il n'existe toujours pas de régions autonomes en Slovénie.

214. La recommandation 308(2011) du Congrès indiquait ce qui suit : « *le gouvernement slovène a œuvré en faveur de la création de régions, en modifiant les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie régionale, ce qui constitue une avancée importante vers cet objectif* ». Par ailleurs, le Congrès concluait qu'un consensus politique sur le nombre des régions n'avait pas pu être trouvé et que le processus de régionalisation était par conséquent dans l'impasse.

215. Comme on l'a vu, la Constitution a été amendée en 2006, en y ajoutant un article relatif aux régions et aux principes généraux de leur création. Néanmoins, faute d'un consensus politique et d'un accord sur la taille et le nombre des régions, et en raison également du faible intérêt de la population pour la régionalisation, le processus n'a pas avancé depuis de nombreuses années. De nouvelles tentatives dans ce but après l'élection nationale de 2018 pourraient redonner vie à ce projet.

216. De l'avis des rapporteurs, les observations précédentes du Congrès sur la régionalisation contenues dans la Recommandation 308(2011) restent valides et la régionalisation pourrait contrebalancer la fragmentation des communes.

217. La décentralisation de compétences et de ressources financières du pouvoir central vers le niveau inférieur de gouvernance (c'est-à-dire les régions) est une condition indispensable au bon fonctionnement des régions. Par ailleurs, certaines fonctions pourraient être remontées du niveau local au niveau régional. L'association SOS est favorable à la création d'un second niveau d'autonomie locale dont il conviendrait de définir clairement les compétences, les ressources et le rôle dans le développement équilibré du pays. Comme SOS l'a déclaré, la nouvelle unité d'autonomie territoriale présentera plusieurs avantages, comme la mise en œuvre du principe de subsidiarité, la décentralisation de fonctions de l'État, une utilisation plus efficace des financements de l'UE et la coopération transfrontalière.

218. D'après l'association SOS, les régions statistiques sont considérées comme une tentative de surmonter les obstacles en matière de développement régional. Toutefois, de telles régions ne sauraient se substituer à des régions dotées de compétences, de ressources et de pouvoirs définis. Cela étant, le plan d'aménagement régional offre une base pour la conception d'un programme de développement régional qui vise lui-même à promouvoir un développement régional cohérent. Le plan d'aménagement régional de chaque région de développement devrait être adopté au plus tard le 1^{er} janvier 2023⁷³.

Questions diverses

219. La Recommandation 308(2011) du Congrès proposait de diffuser les bonnes pratiques en matière d'intégration des Roms dans les collectivités locales en vue d'accroître leur participation à la vie politique locale.

220. Deux minorités traditionnelles – les communautés nationales italienne et hongroise et une communauté rom – sont protégées par la Constitution et les traités internationaux. Dans les communes où plusieurs communautés ethniques sont représentées, l'italien ou le hongrois est aussi une langue officielle. La loi sur les élections locales garantit une représentation des minorités au sein des conseils municipaux. En vertu des traités internationaux et de la législation interne, les droits des minorités sont garantis, et en particulier : le droit de préserver leur identité nationale, le droit à l'éducation dans leur langue, le droit d'établir une communauté autonome et le droit de représentation dans les organes de la collectivité locale et à l'Assemblée nationale.

⁷³ D'après les informations fournies par l'Assemblée nationale.

221. Par ailleurs, il est ressorti des entretiens que les communes pluriethniques connaissaient certains problèmes concernant les coûts additionnels liés à leur fonctionnement bilingue. Il a été indiqué à la délégation que ces coûts n'étaient pas couverts intégralement par le pouvoir central, malgré le décret en vigueur sur le cofinancement des communes situées sur les territoires pluriethniques. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Administration publique a affirmé que d'après la législation (la loi sur le financement des communes, la loi sur les communautés nationales autonomes et le décret susmentionné), ces coûts étaient partagés entre les communes et l'État, et que la somme totale à laquelle neuf communes ont droit est définie par la loi sur le financement des communes (article 20). Le ministère a souligné que le nouveau décret, adopté en mai 2018, définit les critères utilisés pour le calcul du montant accordé à chaque commune.

222. Il a aussi été indiqué à la délégation que la gestion des campements roms pouvait poser problème pour certaines collectivités locales, du fait qu'un grand nombre de ces campements sont implantés illégalement sur des terrains privés ou dans des lieux impropres à la construction. Pour résoudre les problèmes d'équipements publics et d'aménagement liés à ces campements, les communes concernées ont besoin de ressources financières supplémentaires par rapport aux autres communes.

223. Les rapporteurs ont aussi eu connaissance de bonnes pratiques du Médiateur de Slovénie visant à renforcer la coopération avec les communes et à les aider à traiter les problèmes de droits de l'homme qui se posent au niveau local. Le médiateur organise ainsi des visites hors de la capitale afin de garantir l'accessibilité pour toutes les personnes⁷⁴. Lors de ces visites, le médiateur rencontre des représentants du conseil municipal et s'entretient avec eux de leurs difficultés, notamment pour les communes qui ne disposent pas du niveau d'expertise nécessaire pour couvrir toutes les compétences qui leur sont confiées. Ces rencontres hors de Ljubljana permettent une intervention immédiate auprès de la collectivité locale si le problème est identifié. Elles sont structurées en trois parties : les entretiens privés avec les personnes, la rencontre avec le maire et la conférence de presse⁷⁵.

224. D'après le Bureau du médiateur, l'application du droit de la propriété, le logement, la voirie publique et la propriété foncière, l'aménagement du territoire, les questions environnementales et les comportements inappropriés de la part de responsables publics figurent parmi les principaux problèmes rencontrés au niveau local.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

225. Ces dix dernières années, la Slovénie a déployé des efforts considérables pour garantir le développement continu de la démocratie locale, la Charte ayant à cet égard un rôle essentiel. De l'avis des rapporteurs, compte tenu de l'action de la Slovénie en réponse aux problèmes de finances publiques découlant de la crise économique mondiale, la situation actuelle de l'autonomie locale dans le pays peut être qualifiée de globalement satisfaisante.

226. La volonté du gouvernement de poursuivre la modernisation de l'autonomie locale, telle qu'exprimée dans la « Stratégie sur le développement de l'autonomie locale en République de Slovénie », est une avancée importante vers le renforcement de la démocratie locale et la garantie d'un développement cohérent du pays. Il est important cependant que la Stratégie soit mise en œuvre avec le soutien des collectivités locales et de leurs associations.

227. Le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois par la Constitution et par la législation interne. Les collectivités locales de Slovénie jouissent d'un niveau d'autonomie suffisant pour régler et gérer de manière indépendante les questions locales d'importance pour leur population. L'intervention de l'État dans les affaires locales est limitée par la loi et répond globalement aux exigences de la Charte.

228. Il existe de nombreux instruments de participation directe des citoyens à la prise de décision, même si, comme l'a souligné la délégation, les citoyens privilégient les formes de communication les plus classiques, c'est-à-dire les entretiens en personne avec les représentants des communes.

229. La Cour constitutionnelle de Slovénie joue un rôle exemplaire dans l'utilisation de la Charte, dont elle interprète les dispositions dans sa jurisprudence. Dans ses décisions, la Cour se réfère à la Charte pour promouvoir le principe de l'autonomie locale et contribue ainsi notablement à une meilleure

⁷⁴ Rapport annuel du Médiateur aux droits de l'homme de la République de Slovénie pour 2016.

⁷⁵ Ibid.

compréhension, par tous les acteurs, des compétences confiées aux collectivités locales. En conséquence, les collectivités locales de Slovénie jouissent d'une protection légale conforme aux exigences de la Charte.

230. Compte tenu des dimensions politique, administrative et financière du phénomène de la démocratie locale, les rapporteurs peuvent conclure que la Slovénie se conforme globalement aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cela étant, en vue d'un meilleur fonctionnement de la démocratie locale, des améliorations pourraient être apportées dans certains domaines. La plus grande partie de la Recommandation 308(2011), adoptée sur la base du précédent rapport de suivi sur la Slovénie, reste pertinente.

231. En particulier, les rapporteurs ont noté les tendances à la sur-réglementation de certaines tâches des collectivités locales, notamment en matière de contrôle des constructions et de police municipale. Les représentants des collectivités locales et de leurs associations ont souligné que les communes étaient confrontées à une augmentation des coûts liés au respect de leurs obligations légales. Par conséquent, il serait souhaitable que le pouvoir central, en concertation avec les collectivités locales, rationalise la réglementation applicable à certaines tâches et responsabilités locales. Ce faisant, il contribuerait aussi à réduire les charges financières et à accroître l'efficacité de la mise en œuvre des activités des collectivités locales relevant de leur compétence propre.

232. De l'avis des rapporteurs, seule la taxe foncière peut être considérée comme une véritable taxe municipale au sens de la Charte. Les rapporteurs encouragent par conséquent le gouvernement et les collectivités locales à poursuivre le dialogue sur les principes du financement des communes et à accroître l'autonomie budgétaire locale sur la base des enseignements tirés de la réponse aux effets négatifs des crises économiques.

233. La délégation considère que le dialogue institutionnel établi entre le gouvernement et les associations de collectivités locales au sujet des questions financières offre une bonne plateforme pour les consultations. Cependant, dans la pratique les communes devraient être consultées de manière plus effective, en temps utile et selon des modalités appropriées à chaque étape des processus de planification et de décision, afin de leur permettre réellement d'exercer leur influence sur toute question qui les concerne directement.

234. Compte tenu des tendances générales à la fusion des collectivités locales en vue d'une meilleure prestation des services et d'un meilleur équilibre entre les tâches et les financements, les rapporteurs suggèrent que le pouvoir central continue d'encourager à la fois le regroupement de collectivités locales au sein d'unités plus vastes et la coopération intercommunale, au moyen de nouvelles mesures d'incitation financière et d'un soutien administratif.

235. Bien que la régionalisation soit inscrite dans la Constitution, les rapporteurs ont noté qu'actuellement la création concrète de régions n'était pas une priorité politique ni publique. S'ils sont conscients de la complexité des facteurs liés à la régionalisation, les rapporteurs souhaitent encourager les autorités slovènes à poursuivre les discussions en vue de parvenir à un compromis sur le nombre, le rôle et les fonctions des régions, afin qu'un niveau de gouvernance intermédiaire puisse voir le jour.

Annexe 1– Programme de la visite de la délégation de suivi du Congrès en Slovénie

VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN SLOVÉNIE Ljubljana, Koper, Ankaran (20 - 22 février 2018)

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Henrik Brade JOHANSEN	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁷⁶ Membre de la commission de suivi du Congrès Conseiller municipal de Lyngby-Taarbaek (Danemark)
Mme Gaye DOGANOGLU	Rapporteuse sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ⁷⁷ Membre de la commission de suivi du Congrès Conseillère municipale de Konyaalti (Turquie)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN	Co-secrétaire de la commission de suivi
-------------------------	---

Experte :

Mme Iveta REINHOLDE	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Lettonie)
---------------------	--

Interprètes :

Mme Veronika PUŠNIK
Mme Marta BIBER

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée pendant les réunions, seront le slovène et l'anglais.

⁷⁶ GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique du Congrès
⁷⁷ PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès

**Mardi 20 février 2018
Ljubljana**

**Membres de la délégation nationale slovène du Congrès,
Représentants de l'Association des villes et communes de Slovénie,
représentants de l'Association des communes de Slovénie, experts
indépendants**

- **Délégation nationale slovène du Congrès :**

- **Mme Bernardka KRNC**, Présidente de la délégation, maire de Smarjeske Toplice
- **Mme Breda PEČAN**, Vice-présidente de la délégation, conseillère municipale, commune d'Izola

- **Association des communes de Slovénie (ZOS) :**

- **M. Robert SMRDELJ**, Président, maire de la commune de Pivka

- **Association des villes et communes de Slovénie (SOS) :**

- **Mme Jasmina VIDMAR**, Secrétaire générale

VILLE DE LJUBLJANA (conseil municipal) :

- **M. Zoran JANKOVIĆ**, maire de Ljubljana
- **M. Dejan CRNEK**, maire-adjoint
- **M. Vojko GRÜNFELD**, chef du Service de l'autonomie locale, administration municipale
- **Mme Polona ZUPAN KLOPČIČ**, Service de l'organisation des travaux du conseil municipal
- **Mme Nataša KOPRIVŠEK**, chef du Service de l'audit interne
- **Mme Mojca SLOVENC**, chef de la Section des initiatives citoyennes

ASSEMBLÉE NATIONALE :

- **M. Milan BRGLEZ**, Président de l'Assemblée nationale
- **Mme Katarina RATOŠA**, chef du Cabinet du Président de l'Assemblée nationale
- **Ms Ana KOMAC**, secrétaire de la commission de l'Intérieur, de l'Administration publique et de l'Autonomie locale

CONSEIL NATIONAL :

- **M. Alojz KOVŠČA**, Président du Conseil national
- **M. Milan OZIMIČ**, Président du Groupe des intérêts locaux du Conseil national
- **M. Dušan STRNAD**, Président de la commission de l'Autonomie locale et du Développement régional du Conseil national
- **Mme Meta ŠTEMBAL**, secrétaire de la commission de l'Autonomie locale et du Développement régional
- **Mme Aldijana AHMETOVIČ**, conseillère juridique

**Mercredi 21 février 2018
Ljubljana**

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :

- **M. Nejc BREZOVAR**, secrétaire d'État
- **M. Jurij MEZEK**, Service de l'autonomie locale
- **M. Franc ŽOHAR**, Service de l'autonomie locale
- **Mme Klaudija KORAŽIJA**, Cabinet du ministre, coopération internationale

MINISTÈRE DES FINANCES :

- **Mme Saša JAZBEC**, secrétaire d'État

COUR DES COMPTES :

- **Mme Mojca PLANINŠEK**, Deuxième vice-présidente
- **M. Luka RAMOVŽ**, contrôleur principal
- **Mme Dijana MOŽINA ZUPANC**, chef du Cabinet du président

COUR CONSTITUTIONNELLE :

- **Mme Jadranka SOVDAT**, Présidente de la Cour constitutionnelle
- **M. Rajko KNEZ**, juge
- **M. Sebastian NERAD**, Secrétaire général

MÉDIATEUR AUX DROITS DE L'HOMME :

- **Mme Vlasta NUSSDORFER**, médiatrice aux droits de l'homme
- **M. Miha HORVAT**, médiateur adjoint
- **Mme Kornelija MARZEL**, médiatrice adjointe

**Jeudi 22 février 2018
Koper, Ankaran**

VILLE DE KOPER :

- **M. Boris POPOVIČ**, maire
- **Mme Sabina MOZETIČ**, Directrice de l'administration municipale
- **Mme Vilma MILUNOVIČ**, chef du département des finances

COMMUNE D'ANKARAN :

- **M. Jani KRSTIČ**, conseiller pour la consultation juridique et l'autonomie locale, administration municipale
- **Mme Linda ROTTER**, chef du Cabinet du maire