

Original : anglais

30^e SESSION
Strasbourg, 22-24 mars 2016

CG30(2016)09-final
24 mars 2016

La démocratie locale et régionale en République slovaque

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE)
Leen VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC)

Recommandation 387 (2016)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent document fait suite aux deux rapports adoptés par le Congrès respectivement en 2001 et en 2006 sur la démocratie locale et régionale en République slovaque. Depuis le dernier rapport de 2006 une amélioration a été notée grâce en premier lieu à la ratification par l'Etat slovaque des articles de la Charte qui n'avaient pas encore été ratifiés à l'époque de son adhésion à la Charte. Aujourd'hui, la Charte s'applique donc dans toutes ses dispositions à tout le territoire slovaque. La délégation a relevé avec satisfaction les efforts réalisés en matière de décentralisation. Les rapporteurs saluent également l'enregistrement de l'association des représentants des huit régions qui a renforcé le dialogue existant entre l'Etat central et le niveau régional, ce qui n'a toutefois pas permis d'améliorer la communication entre échelons local et régional jugée encore trop timide- ce qui a notamment pour conséquence de fréquents cas de chevauchement de compétences. Des difficultés ont également été relevées s'agissant du processus de prise de décisions à Bratislava où le statut de la capitale ne permet pas que les décisions du maire l'emportent sur celles des arrondissements. Les rapporteurs ont en outre noté un financement insuffisant des activités d'investissement de certaines communes, et regrette la faible participation des citoyens aux élections locales.

En conséquence, il est recommandé aux autorités slovaques de clarifier la législation sur la répartition des compétences (article 4, paragraphe 2) afin d'éviter tout chevauchement et rendre ainsi la coopération plus efficace entre niveaux régional et local, et d'accorder à Bratislava un statut particulier de ville-capitale ou de ville métropolitaine afin d'y faciliter la prise des décisions par le maire. Concernant l'aspect financier, les rapporteurs préconisent la révision du système d'allocation des ressources aux collectivités (article 9) tout en encourageant la fusion de certaines collectivités afin de rationaliser leurs budgets.

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

RECOMMANDATION 387 (2016)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire [CM/Res\(2011\)2](#) relative au Congrès, selon lequel un des 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\(2011\)2](#) relative au Congrès, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les 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. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à la Résolution 109 (2001) et à la Recommandation 88 (2001) sur la démocratie locale et régionale en Slovaquie et à la Recommandation 204 (2006) sur la démocratie régionale en République slovaque ;

e. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en République slovaque, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la République slovaque – alors connue sous le nom de Slovaquie – a adhéré au Conseil de l'Europe le 30 mai 1993. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») le 23 février 1999, et l'a ratifiée le 1^{er} février 2000 ;

b. la Constitution slovaque reconnaît, dans son Chapitre IV, le principe de l'autonomie locale et régionale ;

c. la République slovaque est également partie à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), qu'elle a ratifiée le 1^{er} février 2000. Le même jour, la République slovaque a aussi ratifié le Protocole additionnel à cette Convention (STE n° 159). La République slovaque a enfin ratifié le Protocole n° 2 à la même Convention le 31 octobre 2000. Elle n'a toutefois signé ni le Protocole n° 3 à la même Convention (STCE n° 206), ni la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), ni le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

d. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale et régionale en République slovaque à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Artur TORRES PEREIRA (Portugal, L, PPE/CCE) et M. Leen VEERBEK (Pays-Bas, R, SOC), les rapporteurs sur la démocratie locale et régionale en République slovaque, d'élaborer un rapport sur la démocratie locale et régionale en République slovaque et de le soumettre au Congrès³ ;

e. la visite de suivi s'est déroulée du 7 au 9 décembre 2015. Elle a permis à la délégation du Congrès de s'entretenir avec des hauts fonctionnaires de l'administration centrale, et notamment de ministères, ainsi qu'avec le Président de la Région autonome de Bratislava, plusieurs maires, des membres de la délégation slovaque auprès du Congrès, des membres du parlement national, des représentants des associations de communes et de régions et de la Cour des Comptes, le Défenseur des Droits (Médiateur), etc. Le programme détaillé de la visite figure en annexe ;

2 Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2015, 3^e séance (voir le document [CG30\(2016\)09-final](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Leen VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).

3 Ils ont reçu l'assistance du Prof. Dr. Angel Molina Moreno, expert-consultant et Président du Groupe d'Experts indépendants, ainsi que du secrétariat de la Commission de suivi du Congrès.

f. la délégation souhaite remercier la Représentation Permanente de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Elle remercie également la délégation slovaque du Congrès et les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la situation généralement positive de la démocratie locale et régionale en République slovaque ;

b. la ratification, depuis la dernière mission du Congrès en 2006, de l'article 1, l'article 3, paragraphe 1, l'article 4, paragraphes 3 et 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 1, 5, 6 et 7, et l'article 10, paragraphes 2 et 3, en septembre 2007, et leur application à l'ensemble du territoire de la République slovaque ;

c. les efforts consentis par les autorités slovaques afin de promouvoir la décentralisation par la création de deux niveaux infranationaux d'autorités – régional et local – et le transfert aux collectivités locales de compétences clefs, transformant la République slovaque en un Etat décentralisé ;

d. l'enregistrement en 2006 de l'association réunissant des représentants de huit régions, qui milite en faveur de la liberté d'association et du dialogue politique avec l'Etat central ;

e. la coopération active, y compris transfrontalière, entre les collectivités locales.

4. Le Congrès se déclare préoccupé par :

a. la faiblesse du système de communication et de coopération entre le niveau régional et le niveau local, qui sont tous deux rattachés de manière indépendante au pouvoir central, ce qui provoque de nombreux conflits de compétences ;

b. la situation financière de certaines collectivités locales due à la faiblesse du financement des coûts d'investissement, notamment pour les services publics et les infrastructures ;

c. la très faible participation des électeurs aux élections locales et régionales ;

d. le statut actuel de la ville capitale de Bratislava qui ne permet pas une prise de décision consolidée au niveau de la ville.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres de recommander aux autorités slovaques de :

a. légiférer pour définir clairement les compétences exclusives des niveaux régional et local, respectivement, afin d'éviter les chevauchements de compétences, et d'envisager l'élaboration d'une loi autorisant les autorités locales à prendre des initiatives dans des domaines de compétences qui ne leur sont pas expressément attribués, quand ce n'est pas explicitement contraire à la loi (article 4, paragraphe 2) ;

b. simplifier l'organisation juridique, réglementaire et administrative des petites communes, notamment dans les zones rurales, en encourageant par exemple les fusions pour obtenir des collectivités locales plus solides ;

c. de mettre pleinement en œuvre les conclusions du 2015 du rapport de la Cour des comptes sur la situation financière des administrations locales, d'envisager de réorganiser le système de redistribution des recettes fiscales dans la perspective des besoins des collectivités locales plutôt que du point de vue de leur effort budgétaire afin de mettre en place un système de péréquation plus équitable, notamment pour leur permettre de mener un vaste programme d'investissements (article 9, paragraphes 5 et 2, respectivement) ;

d. renforcer les moyens techniques et les aptitudes managériales des personnels des collectivités locales et régionales en formant les fonctionnaires au niveau régional afin qu'il puisse relever les défis des activités des gouvernements régionaux (article 6, paragraphe 2) ;

e. conférer à Bratislava un statut plein et opérationnel de ville capitale ou de région autonome et de réviser la structure actuelle de ses arrondissements – afin que les décisions puissent être prises de manière plus pertinente et plus efficace pour régler les problèmes et les questions de politique générale qui affectent la ville dans son ensemble ;

f. améliorer l'accès des collectivités locales et régionales à des recours en envisageant la possibilité de créer un recours spécial d'inconstitutionnalité en cas de violation des dispositions du Chapitre IV de la Constitution slovaque par une loi nationale, et d'ouvrir des bureaux régionaux du Défenseur des Droits afin de proposer des possibilités alternatives de recours (article 11) ;

g. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), dans un futur proche.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF DE LA VISITE, MANDAT, CHAMP D'APPLICATION	6
2.	CONTEXTE POLITIQUE ET DEVELOPPEMENTS DEPUIS LES PRECEDENTES RECOMMANDATIONS	7
2.1.	Situation internationale et relations avec les pays voisins	7
2.2.	Situation politique interne	7
2.3.	Précédents rapports et recommandations du Conseil de l'Europe.....	8
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTERISTIQUES GENERALES DES COLLECTIVITES LOCALES	8
3.1.	Changements apportés à la Constitution et à la législation	8
3.2.	L'autonomie locale	9
3.2.1.	Structure institutionnelle	9
3.2.3.	Relations entre les autorités centrales et locales	10
3.2.4.	Statut de la capitale	11
3.3.	Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale	13
	Article 2 : Principe de l'autonomie locale	13
	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	13
	Article 4 : Portée de l'autonomie locale ; compétences.....	14
	Article 5 : Protection des limites territoriales.....	16
	Article 6 : Structures administratives	16
	Article 7 : Exercice des responsabilités	17
	Article 8 : Contrôle de l'Etat	17
	Article 9 : Ressources financières	20
	Article 10 : Droit d'association	23
	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	25
	Article 12 : Engagements – réserves formulées par la République slovaque	25
3.4.	Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale	25
3.4.1.	Antécédents : principaux développements concernant la démocratie régionale en République slovaque	25
3.4.2.	Cadre statutaire de la démocratie régionale.....	26
3.4.3.	Nombre et taille des régions (collectivités territoriales supérieures)	27
3.4.4.	Organisation interne	27
3.5.	Analyse de la situation de la démocratie régionale article par article	28
3.5.1.	Compétences régionales	28
3.5.2.	Relations avec les autres autorités territoriales infranationales	29
3.5.3.	Participation aux processus décisionnels de l'Etat.....	29
3.5.4.	Contrôle des collectivités régionales par les autorités de l'Etat	30
3.5.5.	Protection de l'autonomie régionale	30
3.5.6.	Droit d'association	30
3.5.7.	Relations extérieures. Coopération transfrontalière	31
3.5.8.	Finances régionales.....	31
3.6.	Questions diverses.....	33
4.	CONCLUSIONS.....	34
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en République slovaque.....	35
	Annexe 2 – Droits de l'homme : action des collectivités locales et régionales dans le domaine des droits de l'homme.....	38

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 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 Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. La République slovaque est l'un des Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte »). La signature et la ratification de la Charte par la République slovaque ont été l'aboutissement d'un long processus. Après les élections législatives de 1998, le nouveau gouvernement a signé la Charte pour la République slovaque le 23 février 1999. Le Conseil national de la République slovaque a autorisé la ratification de la Charte (décret n° 516 du 26 octobre 1999) et, par la suite, l'instrument de ratification a été déposé le 1^{er} février 2000. La Charte est ensuite entrée en vigueur le 1^{er} juin 2000, et a été publiée dans le Recueil des lois slovaque le 26 octobre 2000. La Slovaquie a déclaré alors être liée par les dispositions suivantes de la Charte : l'article 2 ; l'article 3, paragraphe 2 ; l'article 4, paragraphes 1, 2, 4 et 6 ; l'article 5 ; l'article 6, paragraphe 1 ; l'article 7, paragraphes 1, 2 et 3 ; l'article 8, paragraphes 1, 2 et 3 ; l'article 9, paragraphes 2, 3, 4 et 8 ; l'article 10, paragraphe 1, et l'article 11. Outre le fait que cette ratification est relativement limitée, la Slovaquie a émis plusieurs réserves concernant des dispositions essentielles de la Charte.

3. Par la suite, la République slovaque a ratifié différents articles de la Charte, l'idée étant que le pays devait d'abord adapter sa structure territoriale et la législation interne aux exigences de ce traité international. Le processus de ratification a abouti en septembre 2007 et, aujourd'hui, la République slovaque est liée par la totalité de la Charte. D'après d'éminents experts slovaques, la Charte « a été incorporée en tant qu'acceptation d'un traité international, et la Constitution slovaque prévoit que les traités internationaux sont approuvés par le Parlement et priment alors sur le droit interne »⁴.

4. Par ailleurs, la ratification de la Slovaquie doit être saluée sur un point : à la différence d'autres pays, la Slovaquie n'a pas limité le champ d'application de la Charte à une partie de son territoire ou à un certain type d'unités territoriales. La République slovaque appartient ainsi au groupe minoritaire des Etats membres du Conseil de l'Europe dont l'acceptation de la Charte a été pleine, entière et sans réserve.

5. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la République slovaque 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 7 septembre 1998 et ratifiée le 1^{er} février 2000. Entrée en vigueur pour la Slovaquie : 2 mai 2000.
- 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 7 septembre 1998 et ratifié le 1^{er} février 2000. Entrée en vigueur pour la Slovaquie : 2 mai 2000.
- 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 1^{er} février 2000 et ratifié le 31 octobre 2000. Entrée en vigueur pour la Slovaquie : 1^{er} février 2001.

6. Cependant, la République slovaque n'a pas encore signé les conventions suivantes du Conseil de l'Europe ayant un lien avec la démocratie locale et régionale :

- La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, du 5 février 1992 (STE n° 144).
- Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, du 16 novembre 2009 (STE n° 207).
- 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).

⁴ M. Bucek & J. Nemeč : "Local government in Slovakia", in : Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective (A.M. Moreno, dir.). INAP, Madrid, 2012 p. 557.

7. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a décidé de rédiger un rapport sur la démocratie locale et régionale en République slovaque. A cette fin, la commission de suivi du Congrès a nommé M. Artur TORRES PEREIRA, rapporteur sur la démocratie locale (Portugal, L, PPE/CCE), et M. Leen VEERBEK, rapporteur sur la démocratie régionale (Pays-Bas, R, SOC), en tant que rapporteurs, et il les a chargés de préparer et de soumettre ce rapport au Congrès. Une visite de suivi officielle a été organisée en Slovaquie, conduite par les rapporteurs susmentionnés et le Secrétariat du Congrès. La délégation a été assistée de M. Angel M. Moreno (expert-consultant), que les rapporteurs souhaitent remercier pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ci-après, ce groupe de personnes sera désigné « la délégation ».

8. La visite de suivi officielle s'est déroulée du 7 au 9 décembre 2015. Pendant la visite, la délégation a eu plusieurs entretiens avec de hauts responsables de l'administration centrale (ministères), le Président d'une région slovaque, plusieurs maires, des membres de la délégation slovaque du Congrès, des membres du Parlement national et des représentants des Associations de communes et de régions, de la Chambre des comptes, du Médiateur, etc. Le programme détaillé de la visite figure en Annexe 2 du présent document. La délégation souhaite remercier toutes les autorités et les divers organes qu'elle a rencontrés, pour leur assistance active tout au long de la visite.

2. CONTEXTE POLITIQUE ET DEVELOPPEMENTS DEPUIS LES PRECEDENTES RECOMMANDATIONS

2.1. Situation internationale et relations avec les pays voisins

9. La République slovaque, en tant que pays indépendant, est née le 1^{er} janvier 1993 à la suite d'une scission négociée de l'ancienne Tchécoslovaquie, qui a entraîné la création de deux pays : la République tchèque d'une part et la République slovaque d'autre part. Celle-ci compte une population totale de plus de 5 417 000 habitants (2014) et une superficie de 49 035 km², soit une densité de population de 110 habitants par km². Actuellement, le pays est une jeune démocratie, marquée par une présence active des principales organisations internationales. En particulier, le pays a adhéré au Conseil de l'Europe en 1993 et à l'Union européenne et l'OTAN en 2004.

10. Le pays entretient des relations pacifiques et amicales avec tous ses voisins, en particulier ceux qui sont membres de l'UE. De par son histoire, une part importante de la population slovaque est d'origine hongroise (9,7 % de la population, données de 2011)⁵, concentrée en particulier dans le sud du pays (où les Hongrois peuvent être largement majoritaires dans de nombreuses communes). Quoi qu'il en soit, les tensions éventuelles entre les deux pays sont aujourd'hui limitées et atténuées par le fait que ces deux pays sont partenaires au sein de l'UE, qu'ils appliquent tous deux « l'acquis de Schengen », qu'ils sont tous deux membres du Groupe *Visegrád* (V4), etc.

2.2. Situation politique interne

11. La Slovaquie est une république démocratique parlementaire, un « Etat de droit, souverain et démocratique » (article premier de la Constitution slovaque de 1992). Le chef de l'Etat est le Président de la République, élu au suffrage direct par le peuple tous les cinq ans (article 101 de la Constitution de la République slovaque). Les dernières élections présidentielles (selon un scrutin à deux tours) se sont tenues les 15 et 29 mars 2014. Elles ont été remportées par M. Andrej Kiska, candidat indépendant, actuellement le Président de la République slovaque.

12. Le pouvoir législatif de la République est exclusivement exercé au niveau de l'Etat, par le Conseil national (*Národná rada Slovenskej republiky*), chambre unicamérale composée de 150 membres élus tous les quatre ans. Les dernières élections législatives ont eu lieu en mars 2012, et ont vu la victoire du parti social-démocrate « Smer » (direction), avec 83 sièges au Conseil national, soit bien davantage que la majorité absolue. Suite à ces élections, M. Robert Fico (SMER) a été nommé Premier ministre du pays. Les prochaines élections législatives auront lieu en mars 2016.

13. La République slovaque est un Etat unitaire. En ce sens, la Constitution de la République slovaque affirme que « le territoire de la République slovaque est un et indivisible » (article 3).

⁵ D'après les chiffres officiels du recensement de 2011, le pourcentage des Hongrois vivant en Slovaquie est de 9,7 %.
http://www.statistics.sk/webdata/scitanie/def_sr/Data%5C100000%5CZ155A_100000.pdf

Cependant, le pays a connu un long processus de décentralisation administrative aux niveaux local et régional, décrit ci-après.

2.3. Précédents rapports et recommandations du Conseil de l'Europe

14. Le Congrès s'est intéressé à la République slovaque en deux occasions ces dernières années. En 2001, la situation de la démocratie locale et régionale en République slovaque a fait l'objet d'un rapport spécifique, qui a donné lieu à la [Recommandation 88 \(2001\)](#) et la [Résolution 109 \(2001\)](#) sur la démocratie locale et régionale en République slovaque, adoptées par le Congrès en 2001.

15. En 2006, le Congrès a évalué la situation de la démocratie régionale en Slovaquie. Ce suivi a donné lieu à la [Recommandation 204 \(2006\)](#) sur la démocratie régionale en République slovaque⁶.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : CARACTERISTIQUES GENERALES DES COLLECTIVITES LOCALES

3.1. Changements apportés à la Constitution et à la législation

16. Les articles 64 à 71 de la Constitution de la République slovaque forment son chapitre IV et portent sur l'« auto-administration territoriale ». Ces dispositions énoncent les éléments fondamentaux de l'autonomie locale (et régionale). Précisément, l'article 64 décrit la commune comme étant l'élément central de l'autonomie locale, en tant qu'« unité territoriale et administrative indépendante » (article 64a). La commune (c'est-à-dire un organe territorial local ou municipal, ou une ville plus ou moins grande) est considérée comme une personne morale à part entière « qui, dans les conditions fixées par la loi, gère de façon indépendante ses biens propres et ses ressources financières » (article 65, premier alinéa). L'unité d'autonomie finance ses besoins au moyen de ses propres recettes et des subventions de l'Etat (article 65, deuxième alinéa). Par ailleurs, l'administration locale de l'Etat peut transférer certaines de ses responsabilités aux communes (article 71). La Constitution reconnaît aussi aux communes le pouvoir de « prendre des arrêtés de portée générale dans les affaires relevant de l'auto-administration locale » (article 68). Enfin, la Constitution prévoit une administration « directe », par la convocation et la tenue de référendums locaux (article 67). Au vu de ces dispositions constitutionnelles, on peut considérer que les exigences énoncées à l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale sont respectées en République slovaque (voir ci-dessous paragraphe 40).

17. Outre ces dispositions constitutionnelles, l'organisation, les compétences, les finances et les aspects opérationnels des collectivités locales sont régis par un vaste ensemble de textes législatifs et réglementaires. Les lois slovaques les plus importantes concernant l'autonomie locale sont les suivantes :

- a. La loi 369/1990 sur les collectivités locales, amendée plus de trente fois, qui est l'épine dorsale de la législation slovaque sur l'autonomie locale ;
- b. La loi 346/1990 sur les élections des organes municipaux, telle qu'amendée ;
- c. La loi 138/1991 sur les biens municipaux ;
- d. La loi 416/2001 sur la décentralisation ;
- e. La loi 357/2015 sur les contrôles et audits financiers (entrée en vigueur le 1er janvier 2016), qui a remplacé la loi 502/2001 sur les contrôles et audits financiers.

18. Outre ces lois spécifiques, plus d'une cinquantaine d'autres textes législatifs (comme la loi sur les marchés publics) ont, d'une manière ou d'une autre, un impact sur les communes.

19. Par conséquent, les dispositions constitutionnelles sur l'autonomie locale sont spécifiées et complétées par un corpus législatif cohérent sur les affaires locales, fondé sur la Constitution, qui reconnaît expressément l'autonomie locale.

⁶ Examinée et approuvée par la Chambre des régions le 14 novembre 2006 et adoptée par la commission permanente du Congrès le 15 novembre 2006.

3.2. L'autonomie locale

3.2.1. Structure institutionnelle

20. Actuellement, le territoire de la République slovaque est divisé en plusieurs niveaux d'autorité :

- a. l'administration centrale, au niveau de l'Etat,
- b. huit régions autonomes⁷ (*Samosprávny kraje*) et
- c. le niveau local (villes et communes, *mesta et obci*).

Il existe par ailleurs une structure d'unités territoriales déconcentrées de l'administration d'Etat, dont le nombre et le profil institutionnel ont évolué ces dernières années. L'administration territoriale de l'Etat a connu plusieurs réformes, la plus récente étant la « réforme ESO »⁸. Depuis celle-ci, il y a 72 districts (*okresy*)⁹ et 8 administrations de district (une au siège de chaque région). Les administrations régionales et de district exercent de manière déconcentrée certaines compétences de l'Etat (protection civile, gestion des situations de crise, cadastre, défense nationale, protection de l'environnement, agriculture, forêts, chasse, etc.).

21. Le niveau d'autorité locale, en République slovaque, est composé au total de 930 communes¹⁰ (dont les métropoles de Bratislava et Kosice, et 140 villes : 22 arrondissements de Kosice, 17 arrondissements de Bratislava et 4 districts militaires ; au total 2 933 districts). A ce sujet, l'article 70 de la Constitution slovaque dispose que « la loi fixe les conditions et la procédure par lesquelles une commune est déclarée ville ; elle fixe également la dénomination des organes de la ville ». Outre les communes indépendantes, il est à souligner que les arrondissements des villes de Kosice et Bratislava ont également le statut de communes à part entière.

22. A la lumière des informations et des impressions recueillies par la délégation lors de la visite, on peut souligner que le nombre et la taille des collectivités locales semblent être l'un des aspects les plus controversés de la structure actuelle. La population moyenne des communes slovaques est de 847 habitants, et plus des deux tiers des communes – pour la plupart de petits villages ruraux – comptent moins d'un millier d'habitants¹¹. Par ailleurs, le profil institutionnel des communes slovaques, leurs compétences et leurs sources de recettes sont identiques, indépendamment de leur population. Le système est ainsi très « symétrique » ou homogène. Par conséquent, les compétences des très petites communes de moins d'une dizaine d'habitants sont les mêmes par exemple que celles de Bratislava.

23. Les interlocuteurs de la délégation ont unanimement considéré que la situation, liée à une structure ayant son origine dans l'histoire du pays, était plutôt négative : les collectivités locales sont à la fois trop nombreuses et trop petites, ce qui nuit à leurs opérations et activités. Les autorités du pays sont pleinement conscientes de ce problème, mais il n'y a pas de consensus sur les solutions à y apporter. Elles ont mentionné par exemple la possibilité de fusionner plusieurs petites communes pour en former de plus grandes, plus solvables et opérationnelles, mais la fusion des petites communes se heurte toujours à la résistance des responsables politiques et de la population des entités concernées¹². De plus, cette possibilité n'est soutenue ni par le gouvernement actuel ni par l'association ZMOS (plus grande association de pouvoirs locaux, voir ci-dessous). Le ministère slovaque de l'Intérieur n'a actuellement pas l'intention de fusionner des communes. Lors du processus de consultation, la délégation a été informée que la position officielle de l'association ZMOS allait dans le sens du Concept gouvernemental, encore en vigueur, de modernisation de l'autonomie locale et de sa stratégie d'application. Ce document stratégique traite de plusieurs aspects parmi lesquels la réalisation d'économies, le développement des TIC, la promotion des ressources humaines, le suivi et l'évaluation de l'exercice des compétences des collectivités locales,

7 Egalement appelées « Unités territoriales supérieures » (voir ci-dessous).

8 Loi 345/2012 Coll., relative à certaines mesures dans l'administration locale de l'Etat. Cette loi a aboli plusieurs autorités de l'Etat au niveau local.

9 Selon certaines sources, ces districts sont au nombre de 79.

10 La délégation a noté que les chiffres divergent – selon les sources officielles – quant au nombre exact des communes du pays : 2 871 (Congrès, sources internes) ; 2 890 (SAO et ministère de l'Intérieur), 2 927 (ville de Bratislava), 2 917 (ZMOS), 2 887 (ministère de l'Intérieur).

11 D'après les données fournies par la Cour des comptes, 379 communes slovaques ont moins de 200 habitants (la plus petite étant Havranec avec seulement 11 habitants), 1 948 en ont moins d'un millier et deux seulement en comptent plus de 100 000. Par ailleurs, près de 87 % des communes slovaques ont moins de 2 000 habitants (J. Kolarovic : « Self-government & Slovak SAO Audit », déc. 2015).

12 De plus, on observe même une augmentation du nombre total des collectivités locales au fil des années, puisqu'il n'est pas rare que des communes se scindent en plusieurs collectivités locales plus petites.

la création et le développement de « centres de promotion administrative efficace des compétences et responsabilités » et les mesures de protection sociale (spécifiques) pour les maires à la fin de leur mandat public. De ce point de vue, l'association ne considère pas que la question de la taille des communes soit pertinente ou prioritaire. Elle estime plutôt que les communes doivent être libres de décider de ce qui leur convient le mieux, et qu'une fusion n'est acceptable que si elle est validée par un référendum local.

24. Comme plusieurs responsables locaux slovaques l'ont indiqué, une autre solution à ce problème de surfragmentation des collectivités locales pourrait être de promouvoir des accords et une coopération entre les communes afin de partager les ressources. Par exemple, la création de « services municipaux conjoints » serait une solution réaliste à la fragmentation des communes. D'après le ministère de l'Intérieur, de tels « services municipaux conjoints » contribuent à rationaliser et améliorer la qualité des services assurés par les collectivités locales. Ils consistent en l'association volontaire de deux communes ou plus en vue d'assumer des compétences déléguées, telles que les procédures de construction, les transports terrestres, la protection de la nature et de l'environnement, les services à domicile, l'éducation primaire, la gestion des eaux, etc. Ces services ont leur « siège » dans une seule commune mais desservent toutes celles qui y contribuent. D'après le ministère de l'Intérieur (2014), en mai 2014 il y avait 233 « services municipaux conjoints » en Slovaquie, qui couvraient des accords de coordination portant sur 21 domaines différents. Dans le cadre du « Concept de modernisation de l'autonomie territoriale », le Gouvernement a exprimé son intention de continuer de soutenir ces « services municipaux conjoints », en facilitant l'accès aux technologies de l'information.

25. Le ministère de l'Intérieur est par ailleurs favorable à ce que des catégories de communes soient créées dans la loi, ce qui impliquerait de respecter leur nombre actuel mais de différencier leurs obligations et leurs compétences en fonction de leur taille. Cette option soulagerait considérablement les petites communes, tout en réduisant leurs compétences.

26. L'autre grande association de communes du pays, l'UMS, est favorable à une modification plus radicale de la structure territoriale actuelle : de son point de vue, le nombre et la taille des communes devraient assurément être modifiés. L'objectif principal devrait être de réformer en profondeur la structure des communes.

3.2.3. Relations entre les autorités centrales et locales

27. Deux questions doivent être examinées ici : d'une part la consultation et la participation des collectivités locales à la prise de décisions par les autorités de l'Etat ; d'autre part la coopération entre leurs administrations.

28. Pour ce qui concerne le premier de ces sujets, la délégation du Congrès a conclu qu'il existait une pratique, réelle et efficace, de consultation et de participation des collectivités locales à la prise de décisions politiques sur les questions qui les concernent. En effet, les deux principales associations de communes (voir le point 3.3.7 ci-dessous) ont décrit les nombreuses modalités et procédures (tant formelles qu'informelles) qui permettent la participation et la consultation. Le gouvernement et les autres autorités centrales reconnaissent et respectent les associations de pouvoirs locaux et régionaux (UMS, ZMOS, SK-8) en tant que partenaires à part entière. Leurs représentants ont un rôle actif dans plusieurs organes consultatifs du gouvernement et de comités interministériels, ainsi que dans tous les comités de gestion et de suivi des Fonds, des programmes et des initiatives européens.

29. D'après ZMOS, cette association mène un large éventail de négociations et de dialogue politique avec les plus hautes institutions politiques du pays. Elle tient des réunions régulières avec le Conseil national (le Parlement de Slovaquie) et siège (depuis 1999) en tant que membre du conseil législatif du Gouvernement de la République slovaque. L'association doit être consultée sur toute proposition de loi avant que le projet de texte soit prêt. Elle dispose aussi d'une représentation satisfaisante au Conseil économique et social (deux sièges), qui se réunit une fois par mois. Elle rencontre une fois par an le Président de la République, et deux fois par an le Premier ministre et le Conseil national. Les négociations et les pourparlers politiques avec le Gouvernement national sont un volet fréquent et important des activités de l'association ZMOS. D'après ses propres sources, les premières négociations bilatérales entre l'association et le gouvernement remontent à 1994¹³, tandis qu'aujourd'hui il y a des dizaines de négociations bilatérales au plus haut niveau.

¹³ Voir l'ouvrage institutionnel : 10 années de l'association ZMOS, 2000

30. Pour ce qui concerne l'UMS, les représentants de cette association ont indiqué à la délégation qu'ils sont régulièrement en contact avec le Cabinet du Président de la République slovaque, en particulier pour ce qui concerne la législation nationale. Ils rencontrent régulièrement différentes autorités centrales, des ministères (notamment celui de l'Intérieur) et d'autres organes analogues. Par exemple, le président de l'UMS rencontre le Premier ministre plusieurs fois dans l'année pour évoquer des questions d'actualité et l'association est en contact avec le Cabinet du Président de la République slovaque pour examiner, le cas échéant, des questions juridiques. L'UMS mène aussi une campagne active en faveur de la réforme du système actuel d'administration publique de la Slovaquie.

31. La délégation a conclu que ZMOS et les autres associations sont des groupes de pression organisés compétents pour représenter et défendre les intérêts des collectivités locales de la République slovaque. Enfin, il est à souligner qu'en Slovaquie les fonctions de maire et de membre du Conseil national sont compatibles. De plus, une personne peut être à la fois conseiller local ou maire et membre du Parlement national. Par conséquent, de nombreux législateurs ont une connaissance directe de la vie des communes et peuvent inclure le point de vue des collectivités locales dans le processus législatif.

32. Dans le domaine de la coopération administrative, cependant, la situation est moins satisfaisante. Le système de coopération entre les administrations est semble-t-il peu développé en République slovaque. Cette situation s'explique principalement par le fait que les trois niveaux territoriaux (Etat, régions et communes) ont chacun leur propre sphère de responsabilités et de compétences, mais sont conçus comme des rouages relativement indépendants, ou comme des compartiments étanches. Il n'existe pas de relation de subordination entre les communes et les régions, et la coopération entre les administrations de ces deux niveaux est faible. Ce résultat vient peut-être de ce que le processus de double décentralisation a largement été conçu et mis en œuvre par les autorités nationales depuis la fin des années 1990.

3.2.4. Statut de la capitale

33. Bratislava est la capitale du pays, ainsi que la principale ville de Slovaquie du point de vue politique, économique et social. Le territoire de la ville de Bratislava accueille aussi de nombreux bureaux et services de l'administration d'Etat, d'une administration de district et d'une administration régionale. La délégation a noté que le statut de Bratislava était un sujet très controversé. D'après la Constitution (article 10), « Bratislava est la capitale de la République slovaque. Le statut de Bratislava en tant que capitale de la République slovaque est fixé par la loi ». La législation slovaque consacre des dispositions spécifiques à Bratislava et Košice, les deux plus grandes villes du pays. Pour ce qui concerne Bratislava, le principal texte législatif est la loi n° 377/1990 sur la capitale de la Slovaquie.

34. Cette loi énonce les dispositions spécifiques sur le territoire interne et la structure administrative de la ville. La structure institutionnelle de Bratislava (et de *Košice*) est différente de celle des autres villes slovaques, pour des raisons historiques. Actuellement, l'organisation interne de la ville de Bratislava comporte deux niveaux : le niveau « central » comprend un maire (*Primator*) et un conseil (composé d'un certain nombre de membres) ; il existe aussi un second niveau d'autorité territoriale, car la capitale est divisée en 17 arrondissements, dont chacun est considéré comme une collectivité locale (une commune) à part entière. Par ailleurs, ces arrondissements sont relativement hétérogènes, tant par leur population que par leur superficie. Dans chaque arrondissement, la double structure (maire/conseil) est reproduite : il existe un organe exécutif (le maire) et un organe décisionnaire et délibérant (un conseil, comptant de 9 à 40 membres selon la population du district). Tous ces organes sont élus lors d'élections générales directes. En conséquence, chaque citoyen de Bratislava vote aux élections municipales pour désigner 4 représentants au sein des différents organes d'autorité locale.

35. Les relations entre le maire et le conseil « principaux », d'un côté, et les maires et conseils des arrondissements, de l'autre, sont régies par la loi 377/1990 et par des réglementations internes. Chaque arrondissement dispose de son propre budget, distinct du budget général de la ville, qu'il gère de manière autonome. Le maire de la ville estime que cette situation n'est pas satisfaisante, du fait de la sur-fragmentation et du manque de coordination. Par exemple, presque chaque arrondissement dispose de sa propre instance d'autorisation des constructions, de sorte qu'il est impossible de concevoir une politique de développement cohérente et générale pour l'ensemble de Bratislava.

36. Mise à part cette structure institutionnelle spécifique, la législation actuelle n'accorde pas à Bratislava un véritable « statut spécial » comparable à celui d'autres capitales européennes (comme Prague, Londres ou Paris), en termes de pouvoirs, de compétences et de financement. Les sources de financement de Bratislava sont les mêmes que celles des autres villes slovaques, de même que ses compétences, à quelques responsabilités additionnelles près (lutte contre l'incendie, entretien des routes, etc.). La ville ne jouit d'aucun avantage lié au fait qu'elle est la capitale du pays : elle ne collecte aucune taxe spécifique ; elle ne bénéficie d'aucun financement spécifique et elle ne reçoit du Gouvernement central, sauf dans des occasions exceptionnelles, aucune donation ni aucun transfert spécial destinés à couvrir les dépenses extraordinaires¹⁴. De même, le maire et le conseil de Bratislava ont un statut et des compétences identiques à ceux de toute autre commune. En réalité, on peut même considérer que le maire de Bratislava exerce moins de compétences qu'un autre maire slovaque, puisqu'un grand nombre de compétences « locales » sont allouées au niveau des arrondissements et non au niveau « central » de la ville.

37. Au sujet de cette situation, le maire de Bratislava (et d'autres interlocuteurs de la délégation) ont affirmé que le Conseil national devrait approuver l'octroi à Bratislava d'un véritable « statut » spécial digne de ce nom. Plus précisément, ce maire a donné plusieurs exemples empruntés à son expérience quotidienne où l'absence d'un « statut » spécial empêche la ville de Bratislava d'assurer des services et de répondre aux besoins de ses habitants et des milliers de citoyens qui convergent chaque jour vers la capitale. La ville, affirme-t-il, manque des compétences adéquates et d'un dispositif de financement spécifique lui permettant d'accomplir sa tâche et de faire face aux défis liés à son rang de capitale. Bratislava ne peut pas assurer convenablement les services attendus de la capitale dans des domaines tels la gestion des déchets, des routes et des transports. La position officielle de la ville de Bratislava est qu'il est urgent de remédier à cette situation.

38. Les responsables locaux se sont plaints également de l'absence de coopération des autorités régionales et de l'Etat, bien que la législation slovaque affirme que les organes politiques de niveau supérieur doivent aider Bratislava à assurer ses fonctions. Il est affirmé que la ville assume des dépenses liées à des services dispensés à des non-résidents et autres personnes convergeant vers la capitale pour y travailler, dépenses qui ne sont pas couvertes par les autorités régionales et nationales. Par ailleurs, de nombreux biens immobiliers situés dans la ville sont exonérés de la taxe foncière (les bâtiments gouvernementaux et diplomatiques) ; le secteur du tourisme nécessite de meilleures infrastructures de transport et de sécurité, qui ne peuvent pas être prises en charge par la ville, etc. Le maire a affirmé que les financements disponibles couvrent à peine le fonctionnement quotidien de la ville, et qu'il n'y a pas de fonds pour investir dans des infrastructures, des espaces verts ou des biens municipaux.

39. De plus, il n'existe semble-t-il aucune plate-forme formelle et stable de coopération entre la ville de Bratislava et sa région, bien que leurs organes de direction coopèrent effectivement sur certains projets et événements. Il n'existe aucune forme de « zone métropolitaine » pour Bratislava et sa zone d'influence, ce à quoi le maire serait favorable. En l'absence d'une telle structure, les autorités de la ville essaient de conclure des accords avec les communes concernées et de mettre en place des structures de coopération. Par exemple, elles ont conclu un accord avec les villes voisines sur l'introduction progressive d'un système de transports intégré. De plus, un conseil de partenariat (une forme d'espace de coopération fonctionnelle) a été créé pour la période 2014-2020, l'accord ayant été signé par la ville de Bratislava, ses arrondissements, sa région et 35 communes des districts de Malacky, Pezinok et Senec.

¹⁴ Par exemple, la ville a reçu une donation de 15 millions d'euros pour couvrir les activités qui seront mises en œuvre à Bratislava à l'occasion de la Présidence slovaque du Conseil de l'UE, au second semestre 2016.

3.3. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale

Article 2 : Principe de l'autonomie locale

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

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

40. Bien que le principe de l'autonomie locale ne soit pas expressément reconnu ou proclamé en tant que tel ou dans cette formulation précise, il peut être déduit de l'article 65 de la Constitution slovaque (voir ci-dessus). Par ailleurs, l'idée d'« indépendance » ou d'auto-administration (*samospráva*, en slovaque) transparaît clairement dans le cadre juridique des collectivités locales. De plus les interlocuteurs de la délégation ont confirmé que les principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale inspirent la législation interne relative aux collectivités locales. Par conséquent, on peut affirmer que la législation et la Constitution de la République slovaque satisfont les exigences de l'article 2 de la Charte.

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.

41. Concernant l'article 3, paragraphe 1, la question principale est de savoir si, dans la situation actuelle, les communes slovaques règlent et gèrent « une part importante des affaires publiques ». Les rapporteurs ont le sentiment que c'est le cas, au vu du nombre et de l'importance des compétences locales, du fait que les communes peuvent adopter des réglementations locales contraignantes et de l'absence de contrôles « a priori » de la part des organes et services de l'Etat sur la plupart des décisions prises par les communes (voir ci-dessous).

42. Concernant l'article 3, paragraphe 2, la structure et l'organisation internes des collectivités locales découlent directement de l'article 69 de la Constitution slovaque, dont les dispositions ont été complétées et définies par les lois adoptées depuis 1990 mentionnées ci-dessus. D'après ce cadre juridique, les principaux organes de la commune sont le conseil municipal et le maire.

43. L'organe représentatif, composé de « conseillers », est élu au scrutin secret, universel et direct. Le conseil municipal est l'organe de débat et de décision et ses membres sont élus au suffrage direct par les citoyens de la commune. Le nombre des conseillers est proportionnel à la population. Le conseil prend les principales décisions politiques concernant la commune : le budget local, le plan directeur local et les réglementations contraignantes de portée générale. Ces réglementations ou arrêtés doivent être approuvés à une majorité qualifiée. Les réunions du conseil sont publiques. Le conseil municipal approuve ses propres réglementations et règles de procédure internes.

44. Certaines grandes villes (comme Nitra) comptent des *quartiers* qui, à la différence des arrondissements de Bratislava, ne sont pas considérés comme des collectivités locales. Dans chacun de ces quartiers existe un comité composé de conseillers locaux et de citoyens ordinaires.

45. Le maire (*Starosta* dans les villages, les communes et les arrondissements de Bratislava et Košice, *Primator* dans 140 villes) est la plus haute autorité exécutive de la commune. Il est à la tête du

personnel de la collectivité locale, il assume toutes les fonctions exécutives et applique le budget. Il est lui aussi élu au suffrage direct, universel et secret (et indépendamment du conseil), pour un mandat de quatre ans. Par conséquent, et contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays européens, en Slovaquie les deux principaux organes de la commune jouissent d'une légitimité démocratique pleine et directe. Dans les deux cas, le droit électoral (principalement la loi n° 180/2014 sur les modalités du suffrage et la loi n° 181/2014 sur les campagnes politiques) s'appuie sur un système majoritaire, selon lequel les conseillers et le maire élus sont les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de votes valides dans leur circonscription. Les dernières élections locales ont eu lieu le 15 novembre 2014. La participation a été de 48,34 % et le scrutin a vu un succès massif des candidats indépendants, parmi lesquels le maire de Bratislava¹⁵.

46. La loi n° 253/1994, telle qu'amendée, définit le statut juridique et le salaire des maires (voir ci-dessous). Le maire ne peut être révoqué ni par l'Etat ni par le conseil municipal. La loi 369/1990 (article 13a, paragraphe 1) énonce de manière exhaustive les motifs pour lesquels il peut être mis fin aux fonctions du maire d'une commune : l'expiration du mandat ; la démission ; une condamnation définitive pour une infraction pénale intentionnelle ou une condamnation définitive pour une infraction pénale ; ou la privation ou restriction de sa capacité juridique.

47. En complément des organes de décision « formels », la Constitution slovaque prévoit expressément la participation citoyenne : outre les droits de vote ordinaires aux élections locales, la population locale peut voter sur les questions importantes de la vie municipale, à l'occasion de référendums locaux (article 67). Un type particulier de ce référendum permet à la population de se prononcer sur la révocation du maire, une possibilité qui n'a été utilisée qu'en de rares occasions.

48. La population locale peut aussi participer aux réunions régulières des organes et assemblées de la commune. Les citoyens peuvent déposer des motions et des plaintes contre les autorités locales. La participation citoyenne est généralement considérée comme étant satisfaisante eu égard à l'existence de mécanismes formels, mais elle n'est pas très développée dans la pratique.

49. Compte tenu des considérations ci-dessus, l'article 3 de la Charte n'est pas pleinement respecté en République slovaque.

Article 4 : Portée de l'autonomie locale ; compétences

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.

¹⁵ D'après les médias, les élections locales auraient confirmé l'érosion des partis traditionnels, les candidats indépendants ayant obtenu près de 38 % des postes de maire et 29 % des sièges de conseiller municipal en Slovaquie. Voir : *The Slovak spectator*, 17 novembre 2014.

50. Aux termes de la législation slovaque en vigueur, les collectivités locales gèrent de manière autonome (« indépendante ») plusieurs domaines. Les compétences peuvent être divisées en compétences « originelles » et « transférées », étant entendu que si la loi n'indique pas qu'une compétence municipale donnée est « transférée », elle doit être considérée comme une compétence originelle.

51. Les communes exercent des compétences originelles dans les domaines suivants : la gestion des biens mobiliers et immobiliers appartenant à la commune ou transférés par l'Etat à titre temporaire ; l'élaboration et l'approbation de leurs propres budgets ; l'administration des taxes et redevances locales ; le contrôle des activités économiques ; la protection de l'environnement ; les crèches et écoles maternelles ; le logement, l'urbanisme et les permis de construire ; l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et le chauffage ; la collecte et l'élimination des déchets ; les cimetières et la protection des consommateurs ; les parcs et espaces publics ; l'éclairage public ; le logement ; les services sociaux ; la culture ; certaines infractions ; la police municipale ; la participation à la planification régionale.

52. Les communes exercent aussi des compétences transférées ou déléguées par l'Etat dans les domaines suivants : l'état civil, la construction, l'ordre public, les écoles et la protection de l'environnement. Ces activités sont menées en vertu de législations sectorielles et conformément à l'article 71 de la Constitution slovaque. Cette délégation de tâches est une pratique usuelle, bien que les collectivités locales indiquent qu'en règle générale elles ne sont pas suffisamment financées (voir paragraphe 69).

53. La situation actuelle concernant les compétences des communes résulte des processus de décentralisation successifs menés par le pouvoir national depuis les années 1990. Au total, il est estimé qu'au cours d'un programme de décentralisation pluriannuel l'Etat a finalement transféré plusieurs centaines de tâches et responsabilités aux niveaux municipal et régional. Dans de nombreux cas, l'attribution de responsabilités publiques a été décidée par les autorités de niveau supérieur et selon des critères technocratiques, basés sur des raisons d'échelle. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les collectivités locales sont responsables des écoles maternelles et primaires, tandis que les régions sont en charge de l'enseignement secondaire et l'Etat, des universités ; dans le domaine des services de santé, les collectivités locales sont en charge des postes de premiers secours et des centres médicaux primaires, tandis que les régions sont responsables des hôpitaux de premier niveau et l'Etat, des hôpitaux nationaux ; dans le domaine des services sociaux, les compétences sont réparties entre les collectivités locales et les régions, etc.

54. D'une manière générale, les interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que selon eux l'étendue et le champ de l'autonomie locale sont satisfaisants et raisonnables, eu égard à l'évolution historique du pays et aux pratiques les plus répandues chez ses voisins. La situation s'est assurément améliorée depuis la précédente visite de suivi en 2001.

55. Cela étant, il manque dans le système slovaque une *clause de compétences résiduelles* ou *clause générale de compétence* (telle qu'elle est désignée en droit français) en faveur des collectivités locales, comme on en trouve communément dans les autres pays d'Europe. La règle est précisément contraire à une telle clause, puisqu'il est indiqué que si une certaine compétence ou responsabilité n'est pas expressément allouée au niveau d'autorité municipale, cette compétence est considérée comme étant allouée à l'administration de l'Etat. De plus, les communes et les régions ne peuvent mener des actions ou prendre des mesures que lorsque la loi les y autorise clairement. En résumé, on peut dire que la décentralisation locale en République slovaque, du moins du point de vue du champ de l'autonomie locale, accorde aux communes une autonomie administrative limitée dans des domaines d'intervention expressément définis par la loi.

56. Par conséquent, les exigences contenues dans l'article 4 de la Charte sont respectées en République slovaque.

*Article 5 : Protection des limites territoriales***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.

57. Cet article est semble-t-il respecté en Slovaquie, et les rapporteurs n'ont recueilli aucune indication du contraire. Tout d'abord, l'article 66 de la Constitution slovaque dispose que « le regroupement, la division ou la suppression d'une commune sont réglés par la loi ». Concernant les fusions, le droit interne prévoit que la fusion de plusieurs communes (pour en créer une autre, indépendante et plus grande) requiert la tenue d'un référendum préalable dans toutes les communes concernées et un accord entre celles-ci. Officiellement, la fusion est soumise à l'approbation de l'administration déconcentrée de l'Etat et mise en œuvre au moyen de directives du Gouvernement central.

58. Compte tenu de ce qui précède, l'article 5 de la Charte est respecté en République slovaque.

*Article 6 : Structures administratives***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.

59. En règle générale, les collectivités locales slovaques peuvent définir leurs propres structures administratives internes, dans les limites de la loi. Ainsi, chaque commune est supposée disposer de sa propre administration, constituée de fonctionnaires chargés de suivre les instructions du maire et des autres organes municipaux. Dans les communes les plus grandes, l'administration municipale a parfois à sa tête un directeur nommé par le conseil municipal et responsable devant le maire. Les villes et communes de Slovaquie sont relativement autonomes pour ce qui concerne les ressources humaines et, de fait, elles peuvent librement recruter ou licencier leurs employés. Les communes désignent aussi leur propre auditeur ou commissaire aux comptes, habituellement élu pour un mandat de six ans par le conseil en tant qu'employé indépendant et impartial. Le commissaire aux comptes est responsable devant le conseil, non devant le maire.

60. L'impression générale est que les collectivités locales slovaques ne disposent pas de suffisamment de personnel qualifié. Pendant leur visite, il a été indiqué aux rapporteurs que les salaires sont souvent peu élevés et que les carrières dans l'administration locale sont souvent peu attractives pour les jeunes personnes qualifiées.

61. Contrairement à d'autres pays d'Europe, la République slovaque n'a pas de « fonction publique territoriale » ni aucun corps de fonctionnaires locaux réglementé ou recruté par le pouvoir central. Chaque commune est chargée de recruter, de gérer et de rémunérer ses propres agents publics, dans le cadre de la législation applicable et des arrêtés et réglementations adoptés localement. Les grandes villes, comme Bratislava, ont cependant signé des conventions collectives avec les syndicats locaux. Ces conventions règlent des questions telles que les relations entre la commune et les syndicats, les conditions de travail et les prestations sociales, les salaires et indemnités, etc. De plus, Bratislava possède sa propre grille salariale. Les petites communes appliquent les lois et réglementations générales sur ce sujet et peuvent éventuellement laisser certaines décisions à leur conseil. Elles peuvent aussi souscrire à des conventions collectives adoptées au niveau national pour les communes. A cet égard, l'association ZMOS est habilitée juridiquement à négocier et conclure des conventions de portée nationale, en partenariat avec les syndicats d'employés locaux.

62. Par conséquent, on peut conclure que les exigences de l'article 6 de la Charte sont respectées en République slovaque.

Article 7 : Exercice des responsabilités

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.

63. Les communes slovaques ne peuvent pas déterminer librement la rémunération ou la compensation financière à accorder aux maires ou aux conseillers municipaux. En règle générale, les conseillers locaux ne perçoivent pas un « salaire » permanent. Dans les grandes et certaines moyennes communes uniquement, ils perçoivent une indemnité pour leur participation aux réunions ordinaires des conseils.

64. Les maires slovaques ont droit à un salaire minimum. Ils perçoivent effectivement une rémunération fixe, mais celle-ci est strictement définie par la législation nationale, d'une manière qu'on peut résumer ainsi : premièrement, le salaire brut moyen à l'échelle nationale sert de base de calcul (en 2014 : 882 €). Ce chiffre est ensuite multiplié par un coefficient variable selon le nombre d'habitants de la commune, par exemple :

- a. 501 à 1 000 habitants : 1,65 ;
- b. 50 000 à 100 000 habitants : 3,19 ;
- c. plus de 100 000 habitants : 3,58 (dans ce cas le salaire maximum sera d'environ 3 150 €).

De plus, cette rémunération fixe peut être augmentée de 70 % ou plus par le conseil local, en fonction de l'activité du maire, de ses responsabilités additionnelles, de son engagement, etc. Outre cette « rétribution » principale, les maires peuvent percevoir des allocations et d'autres types d'indemnités pour les dépenses engagées dans l'exercice de leurs fonctions. En règle générale, les dirigeants locaux sont satisfaits du système actuel de rémunération des maires, qu'ils jugent équitable eu égard à la situation économique globale du pays et aux salaires versés dans les secteurs public et privé.

65. Par conséquent, le système actuel de la Slovaquie est conforme aux exigences de l'article 7 de la Charte.

Article 8 : Contrôle de l'Etat

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.

66. Le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales est très limité, et strictement réglementé par la loi. Trois aspects doivent être examinés : le système des recours entre niveaux d'administration, le rôle du ministère public (*Prokuratúra*) et l'action de la Chambre nationale des comptes.

67. Pour ce qui concerne le premier aspect, la législation sectorielle prévoit, dans certains domaines de responsabilités déléguées par l'Etat, une possibilité de recours devant l'administration d'Etat locale (par exemple l'administration du district correspondant) contre une mesure ou une décision adoptée par une collectivité locale. C'est le cas dans les domaines de la construction, des procédures d'urbanisme, de la voirie et des transports. Ces contrôles entre niveaux d'administration (prévus à l'article 71, paragraphe 2, de la Constitution¹⁶) s'expliquent par le fait que, dans ces domaines, les communes assurent des fonctions administratives de l'Etat, au moyen de fonds qu'il leur alloue.

68. Outre ces cas assez peu nombreux de recours entre niveaux d'administration, le rôle le plus important en matière de contrôle ou de surveillance des communes incombe au ministère public (*Prokuratúra*), qui est une instance indépendante établie par la Constitution (articles 149 à 151) et régie par la loi n° 153/2001 relative au ministère public, telle qu'amendée¹⁷. Le ministère public veille au respect de la loi par toutes les personnes physiques et tous les organes gouvernementaux et publics. En vertu de cette compétence générale et étendue, il peut aussi contrôler la légalité des décisions, mesures et réglementations contraignantes adoptées par les autorités locales (et régionales). La *Prokuratúra* est une instance spécifique à la République slovaque, et suit semble-t-il le modèle allemand du *Staatsanwalt*. Le procureur agit soit sur demande soit de sa propre initiative (*ex officio*). Il peut ainsi conduire des inspections sur les collectivités locales dans tout domaine. Les inspections, cependant, sont considérées comme un mécanisme préventif plutôt que comme un contrôle a posteriori.

69. Le contrôle qu'exerce la *Prokuratúra* sur les organes locaux est uniquement un contrôle de légalité, mené a posteriori. La *Prokuratúra*, par exemple, ne peut en aucun cas annuler une décision d'une collectivité locale. Elle ne peut pas non plus ordonner à une collectivité locale d'accomplir ou de ne pas accomplir un acte donné, ni suspendre une décision d'une collectivité locale. Dans certains cas, la *Prokuratúra* peut intervenir au stade de l'élaboration, si une collectivité locale lui demande conseil sur une question juridique donnée.

70. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, les communes slovaques ne sont pas tenues de communiquer aux autorités de l'Etat les décisions ou mesures qu'elles adoptent. Par conséquent, le ministère public ne peut engager une action que s'il reçoit une plainte de responsables politiques locaux ou de personnes concernées, ou dans le cadre d'une enquête. Dans tous les cas, la *Prokuratúra* peut décider d'examiner plus attentivement une décision, une mesure ou une réglementation contraignante adoptée au niveau municipal. Si ses conclusions montrent que l'acte de l'organe local n'est pas conforme à la loi, le ministère public peut adresser à la collectivité locale un « avertissement » ou une protestation. L'organe local est tenu d'y répondre dans un délai de trente jours, en acceptant ou en refusant l'avis du ministère public. S'il refuse de modifier sa décision ou sa mesure, le procureur peut déposer un recours devant le tribunal dans un délai de deux mois, pour demander l'annulation de la décision contestée. Les litiges dans ce domaine ne sont cependant pas fréquents (seulement trois ou quatre par an). Les décrets et les décisions des collectivités locales sont semble-t-il souvent rédigés avec soin sur le plan juridique, et comme on l'a vu la *Prokuratúra* elle-même est parfois consultée préalablement.

71. Les statistiques du ministère public indiquent une nette amélioration de la manière dont les communes appliquent la loi. Dans ce domaine, chaque commune de Slovaquie est indépendante et peut décider de manière autonome de recruter ou non un juriste. Les grandes villes ont un service juridique plus ou moins important, mais ce n'est pas le cas des petites communes. Si une commune a besoin d'un conseil juridique sur une question précise, elle peut soit louer les services d'un avocat libéral, soit demander un avis du ministère public. D'après les rapports annuels du ministère public, le nombre des décisions locales jugées illicites a diminué au fil des années¹⁸. Les principaux domaines de non-respect, d'après la *Prokuratúra*, sont les suivants :

- Les permis de construire ;
- Le cadastre ;
- Les infractions administratives ;
- La collecte et la gestion des taxes ;
- Les redevances locales ;

¹⁶ De plus, la Constitution souligne que « l'exercice de l'administration d'Etat transféré à la commune est dirigé par la loi et contrôlé par le Gouvernement » (article 71.2).

¹⁷ Il existe aussi un procureur spécialisé en charge des affaires de corruption.

¹⁸ Selon ses propres chiffres, la *Prokuratúra* a examiné 24 851 affaires liées aux collectivités locales/régionales entre 2012 et 2015.

- La légalité des arrêtés locaux contraignants peut aussi être contrôlée, et il y a également un certain nombre d'affaires dans ce domaine¹⁹ : ces arrêtés imposent souvent aux citoyens des devoirs et obligations qui vont au-delà de ce que la loi autorise (par exemple un arrêté local limitant le nombre de chiens par foyer a été déclaré illégal).

72. D'une manière générale, le système actuel de contrôle entre niveaux d'administration ne semble pas poser de problème ni susciter de controverse de la part des collectivités locales, qui se sentent libres de prendre les décisions qu'elles jugent les plus appropriées. La plupart des interlocuteurs ont indiqué qu'ils n'avaient connu aucune tentative réelle de contrôle illicite de la part des autorités de l'Etat, et que le contrôle a lieu au stade de la légalité²⁰. Cependant, certains dirigeants locaux ont exprimé trois plaintes distinctes à ce sujet :

a. Premièrement, ils ont dénoncé une augmentation, ces dernières années, des réglementations de l'Etat qui définissent des procédures détaillées destinées aux communes, ce qui limiterait la manière dont les communes sont censées exercer leurs compétences (dans le cas des compétences originelles).

b. Ensuite, ils ont affirmé que la *Prokuratúra* avait une interprétation trop étroite du principe de légalité et de celui d'octroi de compétences. Par conséquent, dans certains cas, lorsqu'une commune décide d'appliquer une mesure ou une initiative, la *Prokuratúra* conteste cette décision au motif que la mesure ou initiative en question n'est pas expressément fondée par la Constitution. Elle estime que les communes ne peuvent agir que dans les domaines dont la loi indique clairement qu'ils sont de leur compétence. Cette interprétation de la loi laisse peu de place (voire aucune) aux compétences « implicites » ou résiduelles des communes, comme on l'a vu. Le principe selon lequel les communes sont habilitées à prendre des mesures et des initiatives dans l'intérêt de la population locale, sous réserve qu'elles ne sont pas interdites par la loi, n'est pas reconnu dans le pays et se heurte à l'opposition de la *Prokuratúra*.

c. Enfin, les responsables locaux ont également dénoncé certains cas d'incohérences entre les activités et les procédures des différents services régionaux de la *Prokuratúra*. Il y a eu semble-t-il des cas où une initiative ou décision locale avait été jugée légale par le service régional du ministère public compétent, tandis qu'une décision locale analogue adoptée par une commune d'une autre région avait été jugée illégale par le service régional compétent. Cette situation est une source d'incertitude juridique pour les responsables locaux.

73. Comme il est noté plus haut, la Chambre nationale des comptes (CNC) joue un rôle dans le contrôle des comptes, des budgets et des dépenses publiques des collectivités locales (et régionales), rôle que la récente loi sur la responsabilité financière (voir le paragraphe 69 ci-dessous) a encore renforcé. La CNC est un organe indépendant, créé par la loi n° 39/1993. Elle contrôle toutes les opérations relatives aux finances et aux biens des collectivités locales. Elle conduit pour cela différents types de contrôles, tels que des audits de conformité, des contrôles financiers et des audits de performance. Dans ce dernier cas, la CNC contrôle la capacité des communes à exercer leurs compétences originelles relevant de leur mission, ainsi que les compétences transférées par l'Etat. Pour chaque collectivité locale dont le cas est examiné, un rapport de la CNC est réalisé et adressé au maire et au conseil, ainsi qu'au ministère des Finances et au Conseil national. Si nécessaire, le ministère des Finances peut ensuite prendre des mesures supplémentaires. Par ailleurs, si la CNC constate une infraction, elle transmet l'affaire au ministère public²¹. La CNC n'est cependant pas habilitée à geler ou suspendre une dépense publique d'une collectivité locale.

74. Au vu de ce qui précède, l'article 8 de la Charte est pleinement respecté en République slovaque.

19 Selon ses propres chiffres, la *Prokuratúra* a contrôlé 6 333 réglementations contraignantes locales ou régionales entre 2012 et 2015. Sur ce nombre, la *Prokuratúra* a émis 2 222 protestations et 840 avertissements.

20 De plus, la possibilité pour l'Etat de dissoudre une collectivité locale n'est pas prévue par la Constitution ni par le droit interne.

21 La CNC a informé la délégation que les cas graves de mauvaise gestion financière au niveau local sont très rares.

*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.

75. Comme dans de nombreux autres pays d'Europe, les finances sont considérées par les responsables politiques locaux comme l'un des aspects les plus controversés de la situation actuelle. Il est à souligner que le système de finances locales est homogène à l'échelle du pays. Il n'y a donc pas de spécificités ni de différences entre les communes ordinaires et les « villes », ni entre les petites et grandes villes. Les principaux textes législatifs dans ce domaine sont la loi n° 564/2004 Coll. sur la détermination budgétaire du produit de l'impôt sur le revenu destiné à l'autonomie régionale, la loi n° 582/2004 sur les taxes et redevances locales, amendée à plusieurs reprises, et la loi n° 583/2004 sur les règles budgétaires de l'autonomie locale. La décentralisation financière a été étendue en 2005 et 2008. Les principales sources de recettes des collectivités locales sont les taxes locales exclusives et les taxes partagées, les recettes non fiscales et les transferts. Le système repose sur l'idée générale que les compétences originelles des communes doivent être financées par des « recettes propres » (fiscales et non fiscales), tandis que les tâches déléguées par l'Etat doivent être financées au moyen de transferts provenant du budget de l'Etat.

76. Dans le domaine fiscal, les collectivités locales bénéficient des taxes suivantes :

a. l'impôt sur le revenu des personnes physiques : c'est la principale source de recettes des communes²². D'après les données fournies par le ministère des Finances en 2014, cet impôt représente 72,3 % des recettes fiscales totales ; l'impôt foncier en représente 17,9 % et 9,8 % proviennent d'autres recettes fiscales propres. Cet impôt est réglementé et collecté au niveau de

²² D'après les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représente 68 à 70 % du total des recettes fiscales ; la taxe foncière en représente 16 %, les services spécifiques, 8 % et l'impôt sur les sociétés, 8 %.

l'Etat, mais son produit national est principalement alloué aux collectivités locales et régionales²³. Aux termes de deux accords de coopération signés par le Gouvernement et les associations ZMOS et SK8, les collectivités locales et régionales reçoivent les pourcentages suivants sur la collecte de l'impôt sur le revenu :

- a. collectivités locales : 66-67 % en 2014 ; 68,5 % en 2015 et 70 % en 2016 ;
- b. régions : 21,9 % en 2014 et 30 % en 2015.

Par conséquent, en 2016 l'intégralité de cet impôt collecté au niveau national sera allouée aux régions et aux collectivités locales²⁴. De plus, le système inclut une formule permettant un certain degré de péréquation : le montant réel perçu par chaque commune pour cette catégorie est défini d'après une formule complexe prenant en considération plusieurs variables et coefficients²⁵, tels que le nombre de mineurs de moins de quinze ans, le nombre d'habitants de la commune, le nombre de résidents âgés de plus de 65 ans, l'altitude de la commune, etc.

b. la taxe foncière : les communes collectent aussi la taxe foncière, dont l'intégralité leur est allouée. Les taux sont approuvés par le conseil municipal sous la forme de réglementations générales contraignantes, dans le respect de la législation fiscale de l'Etat.

c. les autres taxes locales sont la taxe sur les jeux de hasard, la taxe locale sur les chiens et la taxe sur les distributeurs automatiques.

d. droits et redevances : les communes collectent un certain nombre de redevances, notamment sur la collecte municipale des déchets ou l'utilisation des biens communaux.

77. Les recettes non fiscales incluent : les bénéfices d'entreprises, les activités commerciales, les revenus des biens de la commune (vente de biens mobiliers ou immobiliers), les donations reçues, les intérêts sur les dépôts ou d'autres produits financiers, la collecte des amendes concernant la circulation routière et autres infractions administratives et les opérations financières. Les communes, comme les régions autonomes, peuvent contracter des prêts auprès du secteur privé et émettre des obligations. L'approbation préalable du ministère des Finances n'est pas nécessaire. Toutefois, les communes et les régions ne peuvent effectuer de telles opérations financières qu'en-dessous de certains plafonds (voir ci-dessous).

78. Les communes reçoivent des transferts pour l'exercice de tâches déléguées de l'administration de l'Etat. Ces transferts sont réservés et sont calculés par les organes de l'Etat de manière à couvrir, en théorie, le coût de l'exécution des tâches déléguées. Cependant, de nombreux interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que les fonds transférés ne couvraient pas suffisamment l'offre des services en question, en particulier dans le domaine des écoles primaires.

79. Les communes peuvent aussi bénéficier de plusieurs fonds de l'UE créés dans le domaine de l'urbanisme, du développement rural et d'autres activités liées à la vie municipale. Toutefois, ces recettes ne sont ni stables ni périodiques et dépendent de nombreux facteurs sur lesquels les communes n'ont le plus souvent aucun contrôle.

80. Les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont posé des diagnostics contradictoires concernant la situation générale des finances locales. Pour les responsables locaux, cette situation est jugée globalement insatisfaisante du point de vue de la flexibilité et de l'adéquation des ressources financières. Ils affirment qu'une large part des fonds provient encore de l'Etat, que le système de fiscalité locale n'est pas satisfaisant, que le montant total des ressources disponibles est insuffisant et que la capacité de dépense des collectivités locales reste faible par rapport à celle de l'Etat. Les petites communes reçoivent une dotation minimale pour le fonctionnement de leurs structures administratives, mais Bratislava se plaint également de la situation. Cet aspect semble être un sujet de discussion permanent dans le paysage politique slovaque. Certains responsables locaux ne sont pas satisfaits de la manière dont les financements sont calculés, le système étant jugé inéquitable, et selon eux la péréquation est insuffisante. D'après l'UMS, la formule de la décentralisation financière devrait être modifiée, parce que trop désavantageuse pour les petites villes.

²³ Aux termes de la loi slovaque n° 583/2004 Coll. (règles budgétaires de l'autonomie territoriale) l'impôt sur le revenu des personnes physiques constitue une recette propre des communes et des régions autonomes, qui peuvent l'utiliser librement.

²⁴ En lien avec cette augmentation des fonds transférés, les collectivités locales et régionales se sont engagées à consolider leurs finances et à réduire leurs déficits de 3 %.

²⁵ Etablis par le Règlement n° 668/2004 Coll.

81. A ce sujet, il convient de mentionner une étude réalisée par la Chambre nationale des comptes en 2005. La CNC a effectué des audits dans cent communes choisies selon des critères de sélection statistique établis préalablement. Au terme de cette étude approfondie, la CNC a conclu que les communes de moins de 5 000 habitants ne pouvaient pas réellement exercer leurs compétences et leurs responsabilités légales.

82. Le gouvernement central est d'un autre avis. Les ministères concernés affirment que le dispositif actuel est équitable et adéquat pour le pays, qui est confronté à la crise économique. Le ministère des Finances considère que le niveau d'autonomie financière des collectivités locales est satisfaisant et que le principe de proportionnalité des finances locales (tel qu'énoncé par la Charte et par l'article 71 de la Constitution slovaque) est pleinement respecté. De plus, ce ministère soutient que le montant des transferts (destinés à financer les tâches déléguées) est suffisant depuis plusieurs années. À l'appui de cette affirmation, entre 2012 et 2014 les collectivités territoriales ont semble-t-il affiché un excédent budgétaire ou un budget en équilibre. La crise de 2008-2010 a entraîné une baisse des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physique et, pour cette raison, le gouvernement a accordé aux communes un transfert supplémentaire de 100 millions € en 2009 et 72,5 millions € en 2010.

83. Pour ce qui concerne les chiffres, la structure des recettes des communes peut être répartie ainsi pour les années 2012, 2013 et 2014²⁶.

Source du financement/des recettes	Part des recettes totales en 2012	Part des recettes totales en 2013	Part des recettes totales en 2014
Recettes propres, dont :	62 %	65 %	67 %
Recettes fiscales	48 %	48 %	50 %
<i>Impôt sur le revenu des personnes physiques</i>			
<i>Autres taxes locales</i>			
Recettes non fiscales	14 %	17 %	17 %
Subventions de l'Etat	38 %	35 %	33 %
Recettes totales	100 %	100 %	100 %

84. Indépendamment de la position officielle du gouvernement, le tableau ci-dessus montre clairement que les recettes propres des communes ont augmenté, tandis que les transferts de l'Etat ont diminué. Par ailleurs, la décentralisation financière s'est accentuée ces dernières années, ce dont on peut se féliciter : lors de la précédente visite de suivi du Congrès sur la démocratie locale, en 2001, la part des collectivités locales dans les dépenses publiques totales était de 7 %, tandis qu'actuellement les collectivités locales et les régions comptent pour 18 % des dépenses publiques totales. Toutefois, il est vrai que la création des régions a établi un certain plafonnement de l'augmentation potentielle de l'autonomie financière des collectivités locales. De plus, le chiffre de 18 % peut encore être jugé faible par rapport aux pratiques ordinaires en Europe.

85. Dans le domaine de la budgétisation, toutes les communes peuvent élaborer et approuver librement leur propre budget, mais elles doivent respecter la structure budgétaire prévue par la loi, qui définit un système unitaire et contraignant de classification budgétaire²⁷. Le conseil municipal est l'autorité compétente pour approuver le budget. Les collectivités locales décident librement de la manière dont elles dépensent leurs recettes propres, et ni le gouvernement central ni aucune autre autorité de l'Etat ne peut s'ingérer dans l'autonomie budgétaire des communes. Le ministère des Finances respecte l'autonomie des communes et n'adresse pas d'instructions contraignantes ni de directives aux communes ou aux régions autonomes en matière de budgétisation.

86. Cependant, la loi énonce certaines limites ou règles spécifiques concernant l'endettement public local, parmi lesquelles :

²⁶ Chiffres fournis par le ministère des Finances.

²⁷ Le processus budgétaire est régi par la loi n° 523/2004 sur les règles budgétaires et la loi n° 583/2004 Coll. (sur les règles budgétaires des collectivités territoriales).

- a. les prêts ne peuvent être utilisés qu'à des fins d'investissement ;
- b. l'endettement total ne peut pas dépasser 60 % du budget de l'exercice précédent ;
- c. le service annuel de la dette ne peut pas dépasser 25 % du budget de l'exercice précédent.

Suite à la crise économique, et afin de réduire la dette publique des collectivités locales et régionales, quelques mesures et contrôles extraordinaires ont été imposés aux organes locaux/régionaux : conformément à la loi constitutionnelle n° 493/2011 Coll. sur la responsabilité financière et à la loi du 1^{er} mars 2013 sur la responsabilité budgétaire, depuis 2016 ces obligations ou limites ont été rendues plus strictes, la loi établissant maintenant une amende pour les communes et les régions autonomes en cas de dépassement de la dette autorisée (au 31 décembre 2015)²⁸. Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a informé la délégation que « le Gouvernement a conclu un accord (« Protocole d'accord ») avec les collectivités locales et régionales (ZMOS, SK8). Cet accord a pour objectif fondamental de « consolider les finances publiques afin de ramener la dette générale de l'Etat en-dessous de trois pour cent du PIB en 2013. Après le succès de cet accord, d'autres discussions ont eu lieu avec les collectivités territoriales. Elles ont négocié une augmentation de leur part sur le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, comme on l'a vu au paragraphe 76 (a, b, c) ci-dessus.

87. Enfin pour ce qui concerne les biens municipaux, les communes slovaques disposent de leurs propres biens, marchandises et actifs. Le principal texte législatif en la matière est la loi n° 138/1991 sur les biens municipaux. De plus, le droit de posséder des biens fonciers et immobiliers est pleinement reconnu aux communes, qui peuvent gérer ces biens librement.

88. Au vu de ce qui précède, les normes de base énoncées à l'article 9 de la Charte sont respectées en République slovaque.

Article 10 : Droit d'association

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.

89. En Slovaquie, le droit des collectivités locales de s'associer et de former des plates-formes communes est pleinement reconnu. Les collectivités locales sont habilitées à s'associer librement entre elles et à former ainsi des associations nationales. A ce sujet l'article 66 de la Constitution slovaque dispose que « les communes ont le droit de se regrouper entre elles pour assurer les affaires d'intérêt commun ». Plusieurs associations ont ainsi été créées ces vingt dernières années.

90. La plus ancienne et aussi la plus importante association de collectivités locales est l'« Association des villes et communes de Slovaquie » (*Združenie miest a obcí Slovenska, ZMOS*). Sa création remonte à janvier 1990, bien avant l'avènement du nouvel Etat indépendant slovaque. Sur la base du principe de libre adhésion, l'association ZMOS inclut 95 % des villes de Slovaquie. Elle est considérée aujourd'hui comme une organisation non partisane qui défend et représente les intérêts des collectivités locales. Elle agit en tant qu'interlocuteur local du gouvernement et fait campagne pour une décentralisation territoriale vigoureuse dans le pays. Les ressources financières de ZMOS proviennent des contributions de ses membres²⁹. De fait, sur les 140 communes ayant le statut de ville, 132 sont membres de l'association ZMOS.

²⁸ « Si le montant total de la dette d'une commune ou d'une région autonome atteint ou dépasse 60 % de ses recettes courantes réelles au cours du précédent exercice budgétaire, la commune ou la région autonome concernée doit s'acquitter d'une pénalité imposée par le ministère des Finances, d'un montant égal à 5 % de la différence entre l'endettement total et 60 % des recettes courantes réelles au cours du précédent exercice budgétaire ».

²⁹ La cotisation est calculée sur la base de 0,17 € par habitant.

91. L'autre association importante au niveau national est l'UMS (*Únia Miest Slovenska* – Union des Villes de Slovaquie), fondée en 1994. L'UMS n'inclut que des « villes » (au sens technique), et un amendement de 2012 des statuts de l'UMS a annulé la possibilité pour les villages d'en devenir des membres extraordinaires, bien qu'il semble que plusieurs petites villes participent activement à ses travaux. Actuellement, l'UMS compte au total 63 membres de droit (« villes »). Il est possible pour une ville d'être à la fois membre des associations UMS et ZMOS.

92. Outre ces deux associations principales, deux autres associations « sectorielles » ont été créées :

- a. l'Association K8, qui réunit la ville de Bratislava et les sept capitales régionales de Slovaquie. Elle a été créée en 2006 en tant qu'organisation indépendante des capitales régionales. Ses priorités incluent la réforme de l'administration publique et le financement des grandes villes ;
- b. l'Association des villes historiques de Slovaquie, formée de villes ayant des quartiers historiques. Elle a pour objectif principal l'entretien et la promotion de leur patrimoine historique.

93. Mises à part les associations « institutionnelles », formées de « véritables » entités locales, il existe d'autres associations « personnelles » ou professionnelles au niveau local, parmi lesquelles :

- a. l'Association des responsables des finances municipales de la République slovaque ;
- b. l'Association des administrateurs municipaux de Slovaquie ;
- c. l'Association des contrôleurs principaux des villes de République slovaque ;
- d. le Club des maires de villes slovaques ;
- e. l'Association slovaque d'experts en technologies informatiques travaillant dans les institutions locales (ZISS) promouvant la mise en œuvre de la gouvernance électronique au niveau local.

94. Par conséquent, le phénomène des associations est bien développé en Slovaquie. Toutes les principales associations entretiennent des négociations et un dialogue politique fréquents et aisés avec les autorités nationales (Parlement, Premier ministre, Président) (voir le paragraphe 27 ci-dessus).

95. Comme il est noté dans l'introduction du présent rapport, la République slovaque a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et deux de ses protocoles. Ces instruments, en lien également avec l'article 10.3 de la Charte, offrent une solide base juridique et politique pour la coopération transfrontalière. La situation à cet égard peut être qualifiée de relativement positive ; les responsables locaux et les associations ont indiqué aux rapporteurs qu'ils ne perçoivent aucune limitation ou contrainte de la part de l'Etat dans ce domaine.

96. De fait, de nombreuses communes ont établi des partenariats, des accords et des jumelages avec des villes d'autres pays. Par exemple, la ville de Bratislava est très active dans le domaine de la coopération internationale. Elle applique avec Vienne un vaste programme de coopération, qui a donné lieu à plusieurs projets conjoints (transports, logement social, pistes cyclables, etc.). Une autre structure de coopération a été mise en place avec le land autrichien de Basse-Autriche. Cet accord couvre onze grands domaines (transports, infrastructures et mobilité, tourisme, etc.). La capitale est également très active dans le cadre du Conseil des villes et régions du Danube.

97. Outre les actions individuelles des communes, les associations ZMOS et UMS sont aussi très actives dans le domaine de la coopération locale transfrontalière³⁰.

98. Par conséquent, la situation actuelle du droit d'association est pleinement conforme aux exigences contenues dans l'article 10 de la Charte.

³⁰ Les principales réalisations de l'UMS dans ce domaine sont les suivantes : cette association a rejoint divers réseaux et initiatives européens, par exemple l'AADL, Energy-Cities, Smart-Cities etc. Elle coopère étroitement avec l'Association des villes autrichiennes et l'Association des villes polonaises, avec l'association « *Unia Metropolii Polskich* », en République tchèque, et avec l'association « *Národní síť zdravých měst ČR* » (Villes saines de la République tchèque). L'UMS participe aussi à des projets de coopération interrégionale et transfrontalière et coopère à des projets thématiques de promotion du tourisme, etc.

*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.

99. L'application de cet article de la Charte appelle une évaluation nuancée. Comme on l'a vu, les communes slovaques jouissent d'une large autonomie, et le contrôle de l'Etat, tel qu'il a été décrit, est limité légalement et peu étendu dans la pratique. Par ailleurs, les communes, en tant que personnes morales, sont habilitées à défendre leurs droits, leurs biens et leurs intérêts devant les tribunaux, bien qu'uniquement de la même manière qu'une autre personne morale. Les communes ont ainsi accès aux tribunaux ordinaires, où elles peuvent faire valoir leur droit à l'autonomie s'il a été ignoré ou réduit par le gouvernement central ou d'autres organes de l'Etat. Il en va de même pour les recours devant la Cour constitutionnelle. L'article 127a de la Constitution slovaque dispose que la Cour constitutionnelle « statue sur les recours des organes d'auto-administration territoriale contre les arrêts inconstitutionnels ou illégaux ou contre les autres actes inconstitutionnels ou illégaux dans les domaines relevant de l'auto-administration ». De plus, la Cour a le pouvoir d'annuler l'arrêt contesté ou, si la violation du droit est le résultat d'un acte qui n'est pas une décision de justice, « elle interdit que la violation du droit se prolonge, et elle ordonne, si c'est possible, de rétablir la situation antérieure à la violation ».

100. La fréquence de ce type de recours reste toutefois imprécise ; de même, il n'est pas clairement indiqué si cette disposition peut être invoquée par les collectivités locales pour contester devant la Cour constitutionnelle un texte de loi limitant ou entravant l'autonomie locale.

101. Au vu de ce qui précède, les normes de base énoncées à l'article 11 de la Charte sont respectées en République slovaque.

Article 12 : Engagements – réserves formulées par la République slovaque

102. Comme il est noté dans l'introduction du présent rapport, l'instrument de ratification déposé initialement par la République slovaque contenait plusieurs déclarations ou « réserves » à la Charte. Le processus de ratification ayant été parachevé en 2007, il n'y a plus de réserves, et cet instrument international est maintenant pleinement applicable et contraignant en Slovaquie. Si on la compare avec la pratique d'autres pays, l'approche slovaque mérite une appréciation positive, et l'article 12 de la Charte est parfaitement respecté dans le pays.

3.4. Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale*3.4.1. Antécédents : principaux développements concernant la démocratie régionale en République slovaque*

103. La démocratie régionale en République slovaque a connu une évolution radicale ces quinze dernières années. D'un pays fortement unitaire, la République slovaque a évolué vers un Etat décentralisé, articulé autour de trois niveaux territoriaux où les régions sont le niveau d'autorité « intermédiaire » entre les communes et l'Etat. Bien que le pays ait connu plusieurs types de divisions territoriales infranationales par le passé, elles n'avaient d'autre fin que l'exécution des tâches et compétences de l'Etat. Par conséquent, les responsables politiques slovaques ont décidé à la fin des années 1990 de créer des régions autonomes en Slovaquie. Cette entreprise a suivi un processus dont nous présentons brièvement les principales étapes ici, afin de pouvoir évaluer convenablement la situation actuelle de la régionalisation dans le pays :

i. *Formulation de la stratégie.* En 1999-2000, et alors que la décentralisation municipale avait déjà atteint un certain niveau, le Gouvernement a approuvé un document politique stratégique, appelé le « Concept pour la décentralisation et la modernisation de l'administration publique », soutenu par tous les partis du Cabinet et approuvé par une Résolution du Conseil des ministres de la République slovaque (n° 230, du 11 avril 2000). La plupart des évolutions ultérieures étaient inscrites dans cette stratégie. L'objectif à terme était de rationaliser la gouvernance, divisée en trois niveaux territoriaux :

- a. l'administration de l'Etat, comptant une organisation centrale et une organisation déconcentrée ;
- b. le niveau régional et
- c. les collectivités locales.

ii. *Réformer la Constitution.* Bien que la création des régions autonomes (ou « collectivités territoriales supérieures ») soit prévue par la Constitution depuis 1992, la *Magna Carta* a été amendée en 2001, dans le but notamment d'introduire une démocratie régionale dans le pays. Le Président de la République a promulgué la révision de la Constitution slovaque le 8 mars 2001, de sorte qu'elle contient maintenant des dispositions fondamentales instaurant un niveau d'autonomie régionale. Les articles 64, 64a, 66, 68 et 69 de la Constitution contiennent une ébauche de réglementation des régions. Ces dispositions portent à la fois sur l'autonomie locale et régionale, ce qui montre clairement que la régionalisation est indissociable de la décentralisation locale. Ces deux processus sont parallèles, ils sont tous deux inspirés par le même objectif général, et de nombreuses dispositions légales s'appliquent aux communes et aux régions. Par exemple, la Constitution dispose que « l'auto-administration territoriale est composée des communes et des collectivités territoriales supérieures » (article 64). Les régions autonomes sont décrites, de même que les communes, comme « des collectivités territoriales et administratives indépendantes de la République slovaque », dont les modalités sont fixées par la loi (article 64a). Elles peuvent prendre des arrêtés de portée générale (article 68). De plus, l'article 69 de la Constitution définit l'organisation institutionnelle générale des régions (voir ci-dessous).

iii. *Législation des régions autonomes.* En été 2001, le Conseil national (Parlement) a approuvé la loi du 4 juillet 2001 sur les « collectivités territoriales supérieures » ou « CTS » : la loi du 4 juillet 2001³¹.

iv. *Elections régionales.* Au cours de l'été 2001, le Parlement a approuvé la loi sur les élections régionales. La loi n° 303 du 4 juillet 2001 convoquait les élections des organes régionaux autonomes. Les premières élections régionales de l'histoire de la Slovaquie se sont tenues le 1^{er} décembre 2001³². La participation y a été très faible : 26 % au premier tour et 22 % au second. Cette situation ne s'est pas améliorée lors des scrutins régionaux suivants. Elle sera examinée ci-dessous.

v. *Création effective des régions.* Après les élections tenues en décembre 2001, les organes de gouvernance des régions ont été établis et ont pris leurs fonctions. Les activités des régions autonomes ont débuté en 2002. Pendant les deux premières années, le processus de création a été progressif. Diverses lois nationales ont été promulguées afin de doter les régions d'un cadre statutaire complet (voir ci-dessous). Cette période de transition s'est achevée fin 2003, et janvier 2004 a marqué le début du plein fonctionnement des régions autonomes en République slovaque.

3.4.2. Cadre statutaire de la démocratie régionale

104. La loi du 4 juillet 2001 sur les « collectivités territoriales supérieures » (loi n° 302/2001 Coll.) est le texte législatif fondamental concernant les régions. Elle a été amendée plusieurs fois. Ces collectivités y sont décrites comme les « collectivités territoriales et administratives autonomes (*samosprávny*) de la République slovaque ». La loi a établi huit de ces collectivités : Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Košice et Prešov. Chaque gouvernement régional a son siège dans la ville du même nom, qui est la capitale de la région. La perspective de l'adhésion à l'UE a joué un rôle décisif dans la délimitation territoriale finale des régions. Elles ont été conçues en tant que « NUTS-3 » dans la terminologie de la politique régionale de l'UE et des fonds associés. Progressivement, le terme de « collectivité territoriale supérieure » a été remplacé par celui de « région autonome » (*samosprávne kraje*), qui paraît moins technocratique et plus conforme à la terminologie européenne.

105. La loi du 4 juillet 2001 définit les régions autonomes comme des personnes morales qui, dans les conditions énoncées dans une loi, « gèrent leurs biens et recettes propres de manière indépendante, garantissent et protègent les droits et les intérêts de leurs habitants (article 1, section 1-5). Leurs limites territoriales ne peuvent être modifiées que par une loi (article 1, section 1-4). Concernant l'organisation institutionnelle, la loi complète les dispositions constitutionnelles sommaires et indique

31 Le Bureau du Congrès a adopté un avis sur cette loi (voir le document CG/Bur (8) 57). Il y a eu également une réponse de la part du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : Rapport sur les régions autonomes en République slovaque [Doc. RAP-LOC (2002)1].

32 En novembre 2001, à la demande des autorités slovaques, le Bureau du Congrès a pris la décision d'observer les élections régionales. Suite à cette activité, le 20 décembre 2001, le Bureau a adopté le rapport sur l'observation des premières élections régionales tenues en Slovaquie, 1^{er} décembre 2001, Doc CG/BUR (8) 99, rapporteur : M. Haas.

que les régions sont dotées d'organes élus au suffrage direct : une Assemblée ou un Conseil (article 1, section 11) et un « chef » ou Président (article 1, section 16). Toutes ces dispositions, auxquelles s'ajoute le fait que l'autonomie régionale est inscrite dans la Constitution, doivent être interprétées comme étant pleinement conformes aux concepts fondamentaux et aux principes communs relatifs à l'autonomie régionale inscrits dans le Cadre de référence pour la démocratie régionale.

106. Toutefois, la loi du 4 juillet 2001 n'est pas un « code » détaillé de la gouvernance régionale, mais énonce les éléments fondamentaux du profil institutionnel des régions. Pour de nombreux aspects essentiels du régime institutionnel des régions, cette loi renvoie à d'autres textes législatifs : la loi sur les biens des collectivités territoriales supérieures (relative au transfert de biens de l'Etat aux régions), la loi sur les élections des organes des collectivités territoriales supérieures, la loi sur les indemnités et salaires des présidents des collectivités territoriales supérieures, la loi sur les règles budgétaires de l'autonomie territoriale, la loi sur la détermination budgétaire de la part des impôts sur le revenu destinée aux collectivités territoriales, etc. Malgré son contenu et son champ d'application limités, la loi établit un ensemble de collectivités régionales autonomes dont le régime juridique est largement conforme aux principes essentiels du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

107. Par exemple, la loi de 2001 énumère une série de compétences des régions. Elle précise aussi que les régions possèdent des biens propres et qu'elles reçoivent des subventions de l'Etat (pour les tâches déléguées). De plus, les régions sont dotées d'un pouvoir réglementaire (elles peuvent approuver des « réglementations contraignantes »). La loi dispose aussi qu'elles peuvent développer une importante coopération transfrontalière, en concluant les accords appropriés, et même adhérer à des associations internationales. Par ailleurs, les régions peuvent se voir déléguer des tâches relevant de l'administration d'Etat. Enfin, la loi précise que les régions disposent de leur propre administration. Chacune de ces dispositions légales renvoie à un ou plusieurs aspects inclus dans le Cadre de référence sur la démocratie régionale. On peut considérer que toutes ces dispositions appliquent de manière cohérente les exigences contenues dans le Cadre de référence.

3.4.3. Nombre et taille des régions (collectivités territoriales supérieures)

108. La détermination du nombre, de la taille et de la capitale de plusieurs régions a probablement été la question qui a suscité le plus de débat politique lors du processus de création de ces collectivités. La proposition du gouvernement était de créer douze régions, suivant un modèle lié au contexte historique et politique (les *župan* ou anciennes divisions territoriales). Cette proposition avait le soutien d'une très large majorité des collectivités locales, des experts et des ONG. Cependant, la loi du 4 juillet 2001 a divisé la République slovaque en huit régions autonomes, reprenant le découpage territorial des services régionaux gouvernementaux créés en 1996. La décision finale semble avoir résulté d'un compromis entre des considérations historiques et économiques. Il est couramment considéré que la loi de 2001 a créé les régions d'après un modèle davantage lié à des orientations technocratiques qu'aux frontières réelles, historiques ou naturelles des régions, cette impression étant aussi confirmée par la terminologie initiale (« collectivités territoriales supérieures »).

109. Bien que cette question ait été très controversée lors de la première visite de suivi du Congrès sur la régionalisation, en 2006 (voir le paragraphe 15 ci-dessus), pendant cette visite les rapporteurs ont pu observer que la question était maintenant plus ou moins réglée. Même si certains considèrent encore que les régions autonomes ne sont pas homogènes, qu'elles ne forment pas un tout cohérent et que leurs limites territoriales ne suivent pas des lignes naturelles ni historiques, ces personnes concèdent toutefois que la situation est maintenant solidement établie et que tout changement serait extrêmement difficile. Il y a cependant encore des discussions, sur la transformation de Bratislava en une ville dotée des compétences d'une unité d'autonomie régionale. Quoi qu'il en soit, le gouvernement actuel n'a pas pour projet de modifier le nombre ou les caractéristiques de base des régions actuelles, bien qu'il soit difficile à ce stade de prévoir les développements politiques qui pourraient intervenir dans le pays après les élections législatives de mars 2016.

3.4.4. Organisation interne

110. Comme on l'a vu, l'article 69.4 de la Constitution slovaque définit dans ses grandes lignes l'organisation institutionnelle des régions, qui comprend « la représentation de la collectivité territoriale supérieure » (le Conseil de la région) et le « président de la collectivité territoriale supérieure » (président de la région). Les membres du conseil – les députés – sont élus pour un mandat de quatre ans, au suffrage libre, universel, égalitaire, secret et direct (article 69.5 de la Constitution slovaque).

Le profil institutionnel et les compétences du conseil de région imitent largement ceux du conseil municipal. Par exemple, il approuve le budget de la région.

111. Concernant le « chef » de la région (le président), cette instance est régie par l'article 69.6 de la Constitution slovaque. Il est lui aussi élu par la population de la circonscription, au suffrage universel, égalitaire, secret et direct, pour un mandat de quatre ans. Il s'agit d'un scrutin à deux tours. Au premier, le candidat ayant plus de 50 % des voix est élu président. Si aucun candidat n'atteint ce score, un second tour est organisé. Sera alors élu le candidat qui aura obtenu le plus grand nombre de votes valides. Dans chaque région, le président est élu indépendamment du conseil régional. Il n'en est pas membre, mais préside ses réunions. Le président de région peut nommer des adjoints. Les relations entre le président et ses adjoints et la possibilité de déléguer des responsabilités présidentielles sont régies par les amendements de 2005 à la loi sur les collectivités territoriales supérieures.

112. De même que les maires au niveau des communes, le président est l'autorité exécutive de la région, le dirigeant politique et sa « figure de proue ». Il est responsable de la gestion de l'administration, des biens et des ressources de la région. Il est aussi son représentant naturel. Par conséquent, le cadre institutionnel de la région reflète la tradition nationale de double légitimité : au niveau local (le maire et le conseil sont élus directement et indépendamment), au niveau régional (présidents et conseils de région) et au niveau national (Président et Parlement). Le président dispose d'un droit de veto, mais le conseil peut passer outre le veto présidentiel s'il vote en faveur de la proposition pour la deuxième fois. Chaque conseil peut approuver son propre code de procédure, et peut établir au moyen d'une réglementation interne les conditions de procédure, les étapes et les phases de leur processus de décision, y compris la procédure à suivre en cas de veto du président de région.

113. Pour ce qui est des ressources, les régions autonomes ont leur propre personnel, indépendant de l'administration centrale ou locale. Toutes les personnes qui travaillent pour les régions sont des fonctionnaires régionaux, sauf les enseignants. Les régions peuvent définir les salaires de leurs employés et elles peuvent recruter et licencier leurs fonctionnaires de manière autonome, comme les communes.

3.5. Analyse de la situation de la démocratie régionale article par article

3.5.1. Compétences régionales

114. En général, la plupart des compétences que les régions exercent aujourd'hui appartenaient traditionnellement à l'administration centrale. Comme on l'a vu, l'Etat a transféré aux collectivités locales et régionales, dans le cadre d'un processus pluriannuel de décentralisation, un grand nombre de compétences (environ 400). La décentralisation a été menée par un processus à deux niveaux (mais simultanément), comprenant cinq phases. Les compétences ont été transférées de l'Etat au niveau local et/ou régional, en fonction de l'échelle territoriale et économique où elles devaient s'exercer. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, les autorités régionales sont en charge des établissements d'enseignement secondaire, des conservatoires et des écoles supérieures des beaux-arts. Le processus a été conduit par le ministère de l'Intérieur, principalement entre 2001 et 2003. Le transfert impliquait non seulement l'octroi théorique et formel de compétences, mais aussi celui d'infrastructures, de personnel et de ressources.

115. La loi sur les régions autonomes définit les compétences et les domaines de responsabilité des régions (article 1, section 4), dont elle ne donne cependant pas une liste exhaustive. Par exemple, cette loi indique que la région « mène des activités de planification » liées à son territoire, mais elle ne précise pas concrètement les plans qui doivent être approuvés par la région, cette question étant laissée à la législation sectorielle pertinente. Quoi qu'il en soit, comme on l'a vu, cette loi énumère un groupe de compétences des régions, satisfaisant ainsi à cette exigence du Cadre de référence.

116. Aujourd'hui, les régions exercent une juste part des compétences, principalement dans les domaines de la gestion économique et du développement régional, de l'éducation, des écoles, de la culture et des transports. Le système slovaque est « symétrique », au sens où toutes les régions ont le même statut juridique et exercent une part et un nombre de compétences identiques et homogènes. Les compétences des régions autonomes peuvent être divisées en compétences originelles et déléguées par l'Etat, comme c'est le cas des communes. Les principales compétences originelles des régions sont les suivantes :

- la planification et le développement régional ;
- les transports (elles possèdent et entretiennent les routes de deuxième et troisième catégories, tandis que les routes de première catégorie, les voies express et les autoroutes appartiennent à l'Etat) ;
- la santé (elles possèdent et gèrent les hôpitaux de deuxième catégorie) ;
- les services sociaux (elles gèrent certains types de services sociaux de portée supra-municipale, tels que les maisons de retraite, les services sociaux destinés aux enfants, etc.) ;
- l'éducation (elles gèrent les établissements d'enseignement secondaire) ;
- les services culturels (galeries, musées, théâtres, certains types de bibliothèques) ;
- le tourisme ;
- la participation à la protection civile ;
- les licences des pharmacies et des médecins libéraux.

117. Pour ce qui concerne les compétences déléguées, les régions assurent certaines tâches transférées par l'administration de l'Etat (par exemple une partie des compétences dans les domaines de l'éducation, de la santé, des transports routiers, etc.).

118. Par ailleurs, chaque région peut adopter des réglementations sur les taxes et redevances régionales, le système de santé, les services régionaux, etc. Bien que les régions soient communément considérées comme étant responsables en premier lieu du développement régional, la gestion des fonds structurels de l'UE est assurée par l'administration centrale.

119. Le processus de transfert de compétences aux régions autonomes est largement considéré comme ayant maintenant été mené à terme. Le transfert de nouvelles compétences du pouvoir central vers les régions n'est pas prévu dans un avenir proche. Cependant, les prochaines élections législatives (mars 2016) pourraient ouvrir la voie à un réexamen de cette question. La plupart des dirigeants et responsables régionaux rencontrés par la délégation ont indiqué que selon eux le nombre et l'étendue de leurs compétences étaient relativement satisfaisants, compte tenu du caractère unitaire du pays. De l'avis des rapporteurs, la part des compétences allouées aux régions satisfait clairement aux exigences du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

3.5.2. Relations avec les autres autorités territoriales infranationales

120. Dans ce domaine, la délégation a observé que le système territorial actuel de la Slovaquie se compose de trois compartiments ou niveaux de gouvernance relativement étanches : l'administration centrale, les régions et les collectivités locales. Les autorités des régions et des communes ont des contacts avec celles de l'Etat, mais elles n'ont pas de relations entre elles. De plus, il n'existe pas de relation institutionnelle, fonctionnelle ou financière entre les autorités régionales et locales. Lors de leur visite, les rapporteurs ont eu le sentiment que la coopération et la communication entre ces deux niveaux sont très peu développées.

121. Les collectivités locales et régionales sont au même niveau hiérarchique, aucune n'étant supérieure à l'autre, et il n'y a ni supériorité ni subordination : le niveau régional n'est en aucune manière « supérieur » au niveau municipal, et les communes ne sont aucunement subordonnées aux régions. Toutefois, de certains points de vue les collectivités locales ont une sorte de subordination naturelle aux décisions régionales, comme dans le domaine de l'aménagement du territoire (l'aménagement urbain doit respecter l'aménagement régional). D'après un dirigeant régional rencontré par la délégation, les compétences respectives des villes et des régions semblent parfois se chevaucher, quoique la délégation ait reçu des commentaires contradictoires sur ce point.

122. Enfin, il est à souligner que certains maires de grandes villes sont simultanément membres du conseil de région. De plus, comme on l'a vu, la loi slovaque permet le cumul des fonctions de maire, de membre du Parlement et de conseiller régional.

3.5.3. Participation aux processus décisionnels de l'Etat

123. Les régions autonomes, d'après les responsables politiques et représentants régionaux rencontrés par la délégation, sont globalement consultées et participent aux processus décisionnels de l'Etat, pour la plupart des décisions, des plans et des initiatives législatives qui les concernent. On peut donc répéter ici ce qui était noté au point 3.5.6 ci-dessus concernant les communes : le pouvoir

central consulte régulièrement les régions au sujet des diverses propositions de loi qui les concernent. On peut en citer plusieurs exemples.

124. Tout d'abord, la République slovaque a approuvé ces dernières années plusieurs plans et stratégies sur le développement régional, le plus important étant l'actuelle *Stratégie nationale sur le développement régional* (SNDR). La loi 539/2008 sur l'aide au développement régional a été modifiée en 2014 pour accroître la participation et l'intervention des régions dans la conception et l'adoption des plans de développement. D'après le ministère des Transports, les régions autonomes et d'autres parties concernées ont été associées étroitement à la préparation et la mise en œuvre de cette stratégie. Le chapitre 5 de la SNDR, qui décrit la stratégie de développement des régions, a été élaboré par les régions autonomes.

125. Un autre exemple d'implication des régions dans les procédures de planification de l'Etat a été l'élaboration du Schéma directeur sur les transports de 2^e et 3^e catégories, coordonné par le ministère des Transports avec la participation active des régions. Pour préparer les documents stratégiques dans le secteur des transports, un groupe de travail sur la programmation a été mis en place et les régions y ont été invitées, en tant que membres dotés du droit de vote. De plus, le ministère actualise en ce moment son Schéma directeur national jusqu'en 2030 et il permet aux régions de participer à ce processus. Enfin, le Concept national d'aménagement du territoire a été élaboré par les ministères, les autorités régionales ayant été invitées à soumettre leurs commentaires.

3.5.4. Contrôle des collectivités locales par les autorités de l'Etat

126. Les régions slovaques agissent véritablement comme des collectivités territoriales autonomes, libres de tout suivi quotidien et de toute obligation d'approbation ou de consentement préalable de la part de l'administration centrale. D'un point de vue strictement juridique, le gouvernement ne peut pas donner d'ordres à une région, mais il peut lui adresser des suggestions ou recommandations. Par conséquent, les autorités de l'Etat respectent le domaine d'autonomie des régions. L'autonomie est cependant compatible avec certaines formes de contrôle. Celui-ci, concernant les régions, suit les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux communes (voir le paragraphe 59 ci-dessus). Une distinction doit être faite entre les compétences « originelles » et « déléguées ».

127. Ainsi, dans le domaine des tâches ou compétences « originelles », il n'existe pas de recours entre niveaux administratifs. Il n'y a pas de contrôle d'opportunité ni de possibilité de recours devant l'administration d'Etat, mais l'activité des régions peut être contrôlée de diverses manières. La première est l'intervention du ministère public (*Prokuratúra*). Ce contrôle est réalisé exactement de la même manière que pour les communes. Le système de contrôle externe porte donc exclusivement sur la légalité, et les tribunaux ont le dernier mot dans tout litige. Les conflits entre niveaux d'administration sont cependant peu fréquents, de même qu'il est rare que l'administration centrale conteste un acte régional devant les tribunaux. Comme les communes, les régions peuvent faire l'objet d'inspections de la Chambre nationale des comptes (CNC). Il existe aussi un contrôle interne, puisqu'en vertu de la loi du 4 juillet 2001 le Conseil de région doit désigner un commissaire aux comptes ayant le même profil institutionnel que son homologue local.

128. Cependant, concernant les compétences déléguées par l'Etat, l'administration centrale peut adresser des directives ou contrôler la manière dont les régions exercent ces compétences. De plus, toujours concernant ces compétences déléguées, la législation sectorielle prévoit la possibilité d'un recours contre les décisions régionales devant les administrations de district (par exemple dans le domaine des transports).

3.5.5. Protection de l'autonomie régionale

129. Dans ce domaine, ce qui a été dit plus haut concernant les communes peut être appliqué, *mutatis mutandis*, aux régions, et l'évaluation peut être la même (voir le paragraphe 99 ci-dessus).

3.5.6. Droit d'association

130. L'article 66 de la Constitution slovaque dispose que « la commune a le droit de se regrouper avec d'autres communes pour assurer les affaires d'intérêt commun. De même, les collectivités territoriales supérieures ont le droit de se regrouper avec d'autres collectivités territoriales supérieures ». Par conséquent, le droit d'association des régions autonomes est garanti par la Constitution. Jusqu'en 2006, cependant, il n'existait aucune organisation ou association spécifique

pour promouvoir les intérêts communs des régions autonomes slovaques. Les présidents des huit régions ont tout d'abord créé une sorte de réunion ou conférence informelle, appelée communément le « Club des huit ». Celui-ci est ensuite devenu une véritable association, dotée de son propre statut juridique, le « SK-8 », finalement reconnu comme tel en 2006. Les différents présidents de régions exercent à tour de rôle la présidence du SK-8 pour une durée de six mois. L'association a été créée dans le but de devenir un interlocuteur du Parlement, des maires et des ministres concernant la décentralisation. Les conseils de région ont autorisé leurs présidents respectifs à adhérer à ces accords.

131. Comme l'association des communes, le SK-8 participe activement au dialogue politique avec le gouvernement central sur toutes les questions essentielles touchant aux régions. Là encore la situation appelle une évaluation positive (voir le paragraphe 27 ci-dessus).

3.5.7. Relations extérieures. Coopération transfrontalière

132. Les régions sont autorisées à mener une coopération transfrontalière. Elles sont libres de conclure des accords avec des régions et d'autres collectivités de pays voisins. De fait, les régions autonomes n'ont pas besoin d'obtenir l'approbation préalable du gouvernement central pour conclure un tel accord, bien qu'en vertu de la législation en vigueur elles soumettent au ministère de l'Intérieur les accords conclus avec des partenaires étrangers. Elles informent donc le gouvernement central après la signature des accords. Au vu de ce cadre législatif libéral, la coopération transfrontalière semble être très active au niveau régional³³.

133. Par ailleurs, certaines régions ont leur propre représentation à Bruxelles, afin de défendre les intérêts régionaux auprès des institutions de l'UE. De plus, les régions sont convenablement représentées au sein de la délégation de la République slovaque du Comité des Régions. Cette délégation se compose de neuf membres titulaires et neuf suppléants. Parmi les titulaires, cinq représentent des régions (présidents ou vice-présidents de région) et quatre représentent des communes (maires de grandes villes). La même proportion est respectée parmi les suppléants.

3.5.8. Finances régionales

134. Le cadre statutaire du financement des régions figure dans la loi sur les collectivités territoriales supérieures (telle qu'amendée plusieurs fois) et dans les lois générales sur le financement public mentionnées ci-dessus. Fondamentalement, les besoins financiers des régions slovaques sont couverts par leurs recettes propres, les transferts sur le budget de l'Etat et d'autres ressources. Leur situation de ce point de vue est très comparable à celle des communes.

135. Le financement des régions a évolué ces dix dernières années, au fil du processus de création des régions. De 2002 à 2004, les régions étaient principalement financées par des transferts et des subventions directs de l'Etat. Progressivement, l'administration centrale a accordé aux régions autonomes une latitude de plus en plus grande pour l'utilisation de ces subventions. Le système financier des régions a été totalement rénové en 2004-2005³⁴, l'objectif étant de renforcer l'autonomie des régions. Le nouveau dispositif législatif inclut principalement les lois et réglementations suivantes :

- la loi n° 564/2004 Coll. sur la détermination budgétaire du produit de l'impôt sur le revenu destiné à l'autonomie régionale et sur les amendements et additifs à certaines lois, telle qu'amendée.
- la loi n° 583/2004 Coll. sur les règles budgétaires applicables à l'autonomie régionale et sur les amendements et additifs à certaines lois, telle qu'amendée.

136. Le nouveau régime de financement (décentralisation budgétaire régionale) a accru progressivement l'autonomie budgétaire des régions. Ainsi, tandis que la proportion des recettes régionales propres dans l'« ancien » régime était estimée à seulement 7 %, dans le régime actuel

³³ Par exemple, la délégation a été informée que la région autonome de Bratislava avait conclu des accords de coopération douanière avec la République fédérée de Basse-Autriche et la République fédérée du Burgenland, en Autriche, avec le comté de Győr-Moson-Sopron, en Hongrie, et avec la région de Moravie-du-Sud, en République tchèque. Le *samospravny kraj* de Bratislava coopère aussi avec territoires « étrangers » au moyen de divers programmes de coopération transfrontalière. Par ailleurs, la région est membre de la Communauté de travail des régions du Danube (ARGE Donauländer), et participe activement à des programmes de coopération interrégionale tels que « INTERREG IVC » ou « ETC Danube », etc.

³⁴ Dans sa Recommandation (204) 2006 sur la démocratie régionale en République slovaque, le Congrès recommandait (*i.a.*) « d'accroître l'autonomie financière des régions pour leur permettre non seulement de couvrir leurs frais de fonctionnement mais aussi de mettre en œuvre un programme complet d'investissement ».

cette proportion a augmenté pour atteindre environ 60 % (voir le tableau ci-dessous). Les principales sources de financement des régions sont :

i. *les taxes régionales*. La seule source de recette fiscale propre des régions était une taxe sur les véhicules à moteur. Cette taxe s'appliquait sur les véhicules de société et était calculée d'après leur puissance. Elle a cependant été transférée à l'Etat en 2015. La perte de recettes entraînée par cette réforme fiscale aurait été compensée par l'augmentation de la part des régions dans le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les responsables régionaux étant toutefois majoritairement convaincus que cette évolution leur a été défavorable.

ii. *Une part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques*. Comme les communes (voir le paragraphe 69 ci-dessus), les régions reçoivent une part du produit de cet impôt collecté par le pouvoir central. Cette part est fixée par la loi (loi n° 564/2004, telle qu'amendée), et n'est pas décidée par les régions. Retenons ici que la part allouée au niveau régional a augmenté ces dernières années, passant de 23,5 % en 2005 à 29,2 % en 2015 et 30 % en 2016. Comme on l'a vu, les 70 % restants vont aux communes.

137. Comme dans le cas des communes, la part régionale du produit de cet impôt est ensuite répartie entre les huit régions existantes. Cette répartition se fait suivant un ensemble complexe de critères et de coefficients liés à des données statistiques et empiriques pour chaque région, dont chacune a un poids différent dans la formule finale. Il a été indiqué à la délégation que ces critères avaient été examinés et adoptés au niveau politique et qu'ils étaient liés aux compétences décentralisées. L'application de ces critères et coefficients vise à réaliser une redistribution et une péréquation horizontale, dans un objectif de solidarité. Ainsi, chaque région se voit allouer un montant différent qui peut varier d'une année à l'autre. L'administration centrale transfère ensuite les fonds aux régions, qui peuvent décider librement de la manière dont elles les dépensent.

138. Comme dans la plupart des pays, l'application des dispositifs de répartition et de péréquation suscite des commentaires contradictoires entre les régions, en fonction du résultat final de la péréquation. L'opinion la plus critique a été formulée par le Président de la région autonome de Bratislava, qui a fourni à la délégation des données montrant que la région reçoit au final des fonds nettement inférieurs à ceux qui sont collectés dans la région (effort budgétaire), et que le système actuel entraîne par conséquent pour elle une perte nette. Cette situation est encore aggravée par le fait que la région de Bratislava n'a pas accès aux fonds régionaux de l'UE, son revenu par habitant étant supérieur au seuil requis d'après les statistiques d'Eurostat. Globalement, le Président de la région autonome de Bratislava a exprimé un sentiment de discrimination et de mécontentement concernant le système, qu'il juge doublement inéquitable.

139. Pour ce qui concerne les chiffres globaux au niveau national, la structure des recettes des régions pour les années 2012, 2013 et 2014 peut être décomposée de la manière suivante³⁵ :

Type de recettes	2012	Part des recettes totales	2013	Part des recettes totales	2014	Part des recettes totales
Recettes propres	648 128	57 %	704 472	59 %	714 637	59 %
Recettes fiscales	546 765	48 %	561 074	47 %	582 098	48 %
<i>Impôt sur le revenu des personnes physiques</i>	401 102		410 961		426 658	
<i>Autres taxes</i>	145 663		150 113		155 440	
Recettes non fiscales	101 363	9 %	143 398	12 %	132 539	11 %
Subventions de l'Etat	481 149	43 %	482 502	41 %	488 624	41 %
Recettes totales	1 129 277	100 %	1 186 974	100 %	1 203 261	100 %

140. Sur cette question le gouvernement considère que le régime actuel de péréquation financière au niveau régional a permis de générer un excédent dans les budgets des régions autonomes. D'après le

³⁵ Données fournies par le ministère des Finances.

ministère des Finances, en 2013 les régions autonomes ont généré un excédent budgétaire de 70 millions €, et de 67 millions € en 2014, excédent que les régions ont pu utiliser pour des programmes d'investissement. De plus, au cours de ces années, le gouvernement a augmenté de 29,2 % à 30 % la part régionale du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

141. D'une manière générale, les responsables régionaux portent un jugement globalement positif sur la décentralisation budgétaire. Il est important de souligner que les ressources transférées par l'Etat en tant que « ressources propres » ne sont pas « réservées », ce qui veut dire que les régions peuvent décider librement de la manière dont elles les dépensent. Toutefois, comme on l'a vu, certains responsables régionaux considèrent que cette situation est inéquitable, au sens où chaque région devrait recevoir une part des impôts collectés au niveau central en proportion avec les impôts effectivement collectés dans cette région (critère de l'effort budgétaire de la population régionale). De leur point de vue, des problèmes subsistent pour le financement d'un certain nombre de services et d'infrastructures, tels que les transports publics et les hôpitaux. Ils déplorent aussi (comme le président de la région autonome de Bratislava) que la suppression de la taxe sur les véhicules ait été non seulement une mesure dommageable, mais qu'elle constitue en outre une violation de l'article 9 de la Charte. Quoi qu'il en soit, nul ne conteste que la décentralisation financière a bénéficié à l'administration régionale. Cependant, si le système actuel paraît couvrir de manière satisfaisante les coûts de fonctionnement des régions, des améliorations sont possibles dans le domaine des coûts d'investissement.

142. Concernant le recours à l'endettement, les régions autonomes peuvent emprunter auprès des banques et signer des contrats de prêt. Les limites à l'endettement (et éventuellement les sanctions en cas de non-respect) sont les mêmes que celles qui s'appliquent aux communes.

143. Outre ces éléments ordinaires du financement régional, les régions autonomes peuvent aussi demander au gouvernement central un financement pour un projet spécifique. Ce financement pourra être assuré par l'Etat uniquement ou dans le cadre de plusieurs fonds structurels de l'UE. A ce sujet, les unités territoriales considérées pour les fonds de cohésion de l'UE sont les suivantes : l'ensemble de la République slovaque, en tant que NUTS I ; le groupement de deux régions ou plus, en tant que NUTS II ; une région donnée, en tant que NUTS III. Il a été indiqué à la délégation que les régions étaient *faiblement* associées à la sélection des projets financés par les fonds européens, tandis que la décision finale, le décaissement et la gestion de ces fonds sont de la responsabilité exclusive du gouvernement central. Pour une description détaillée de la participation régionale au processus décisionnel sur les plans et stratégies de l'Etat, voir le paragraphe 114 ci-dessus.

3.6. Questions diverses

144. Les rapporteurs ont noté deux problèmes récurrents lors de la visite. L'autonomie régionale en République slovaque ne suscite pas le niveau d'intérêt populaire et de participation électorale qu'elle devrait. Comme il est expliqué plus haut, les élections régionales ont toujours connu un faible niveau de participation en Slovaquie. Lors des toutes premières élections régionales (1^{er} décembre 2001), la participation a été très faible : 26 % au premier tour, 22 % au second. Cette tendance s'est confirmée lors des scrutins régionaux suivants : les deuxièmes élections régionales se sont déroulées en novembre 2005 et la participation y a de nouveau été faible (participation électorale moyenne de 11,07 %). Les dernières élections régionales ont eu lieu en novembre 2013 et la participation a été de 20,11 %³⁶. Cette situation suscite l'inquiétude des responsables et des dirigeants régionaux rencontrés par les rapporteurs du Congrès. Plusieurs facteurs pourraient l'expliquer :

- Globalement, les citoyens n'ont pas encore pleinement compris le rôle des régions, dont le statut politique et les compétences sont encore mal connus.
- Du fait de la forte identité nationale, il y a peu d'identités régionales devant se manifester à l'occasion des élections.
- L'absence de tradition dans le domaine de la démocratie régionale.
- La passivité générale lors des élections, visible aussi dans la faible participation aux autres scrutins. Par exemple, lors des dernières élections au Parlement européen, en mai 2014, la participation électorale n'a été que de 13,5 %. La situation pourrait s'améliorer à l'avenir, lorsque les régions joueront un rôle croissant dans la vie quotidienne des citoyens. Quoi qu'il en soit, les autorités slovaques considèrent que cette situation n'est pas satisfaisante.

³⁶ Taux de participation le plus bas : région de Trenčín (17,37 %). Taux de participation le plus élevé : région de Banská Bystrica (24,59 %). Voir : Bureau des statistiques de la République slovaque.

145. Une autre question controversée concerne la délimitation territoriale des régions actuelles, et en particulier le rôle de Bratislava. Par le passé, l'idée que Bratislava devrait aussi devenir une région autonome était largement partagée. Lors de la visite, cependant, la délégation a observé que cette idée ne bénéficiait pas d'un vaste soutien. Comme on l'a vu, l'idée de plus en plus défendue aujourd'hui est la création d'une sorte de « zone métropolitaine » rassemblant Bratislava et les villes voisines.

4. CONCLUSIONS

146. Ces quinze dernières années, la République slovaque a fait un effort important dans le domaine de la décentralisation : la ratification pleine et sans réserve de la Charte ; des amendements constitutionnels ; une refonte complète de l'ordre juridique interne afin de créer deux niveaux territoriaux infranationaux autonomes ; un transfert massif de compétences aux collectivités locales et régionales ; une double décentralisation budgétaire ; etc. Une réforme de portée générale a été mise en œuvre, développant à la fois les collectivités locales et régionales.

147. En conséquence de cet effort ambitieux, la situation actuelle de l'autonomie locale et régionale appelle un jugement globalement positif, compte tenu de l'histoire de la République slovaque, du contexte politique et social du pays, ainsi que de sa superficie, sa population et ses priorités politiques actuelles. Le double processus de décentralisation (locale et régionale) a nécessité des efforts et une détermination politique considérables, et le résultat paraît être un dispositif équitable, sensé et raisonnable offrant un délicat équilibre entre d'un côté la nécessité de se conformer aux normes européennes en matière d'organisation territoriale et de l'autre le caractère unitaire historique du pays.

148. Pour ce qui concerne l'autonomie locale, les communes disposent d'un vaste domaine d'autonomie. L'intervention de l'Etat dans les affaires locales est strictement limitée et réglementée par la loi, de sorte que les exigences de la Charte sont respectées.

149. Les « collectivités territoriales supérieures » peuvent parfaitement être considérées comme de véritables régions au vu du cadre constitutionnel et législatif en vigueur. Elles satisfont largement aux critères d'autonomie régionale énoncés dans le Cadre de référence pour la démocratie régionale en Europe. Le processus de régionalisation est irréversible, et les régions constituent un niveau d'autorité stable et en développement. D'un point de vue général, le processus de régionalisation peut être considéré comme une réussite.

150. Cependant, les conclusions ci-dessus n'empêchent pas l'existence de certaines faiblesses et insuffisances du système, relevées par la délégation et présentées dans la recommandation ci-annexée, qui est adressée respectueusement aux autorités centrales slovaques.

Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès en République slovaque

**VISITE DE MONITORING DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE SLOVAQUE
Bratislava, Nitra et Dunajská Streda
(7-9 décembre 2015)**

PROJET DE PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Artur TORRES PEREIRA	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ³⁷ Président de l'Assemblée municipale de Sousel (Portugal)
M. Leen VERBEEK	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, SOC ³⁸ Commissaire du Roi du Flevoland (Pays-Bas)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de Monitoring du Congrès
----------------------	--

Consultant :

M. Angel MOLINA MORENO	Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale Professeur de droit à l'Universidad Carlos III de Madrid (Espagne)
------------------------	---

Interprètes :

M. Peter BAJCIK
M. Pavol SVEDA

³⁷ PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès
³⁸ SOC : Groupe socialiste du Congrès

**LUNDI 7 DECEMBRE 2015,
Bratislava**

**Délégation nationale de la Slovaquie au Congrès
Association des villes et communes de Slovaquie (ZMOS)
Union des villes slovaques (UMS)
Association des régions autonomes (SK8)
Experts**

M. Jaroslav HLINKA, Président de la délégation, maire de Kosice Juh (partie méridionale)

M. Stanislav HORNÍK, maire de Hriňová

Mme Anna AFTANASOVÁ, membre du Conseil régional de Prešov

Mme Ľubica LAŠŠÁKOVÁ, membre du Conseil régional de Banská Bystrica

M. Jozef DVONČ, Premier vice-président de ZMOS, maire de Nitra

M. Milan MUŠKA, vice-président exécutif de ZMOS

M. Marián MINAROVÍČ, Secrétaire Général de l'UMS

M. Juraj NEMEC, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (République slovaque)

M. Tomas CERNENKO, membre suppléant du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (République slovaque)

Procureur général de la République slovaque

M. René VANEK, premier adjoint du Procureur général

Ville de Bratislava

M. Ivo NESROVNAL, maire de Bratislava

Ministère de l'Intérieur

M. Marian SALON, secrétaire d'Etat auprès du ministère de l'Intérieur

Ministère des Transports, de la Construction et du Développement régional

M. František PALKO, secrétaire d'Etat auprès du ministère des Transports, de la Construction et du Développement régional

**MARDI 8 DECEMBRE 2015,
Bratislava**

Conseil national de la République slovaque

M. Igor CHOMA, Président de la commission de l'administration publique et du développement régional et maire de la ville de Žilina

Ministère des Finances

M. Jozef MIKS, Plénipotentiaire pour la décentralisation fiscale au ministère des Finances

M. Martin PAVLUVCIK, Conseiller principal d'État, de la planification et de la méthodologie département, audit et control

Mme Iveta LUKACOVA, Conseiller principale d'Etat, département des institutions internationales, section des relations internationales

Région autonome de Bratislava

M. Pavol FREŠO, Président de la région autonome de Bratislava

Mme Anna ZEMANOVA, présidente de la commission des finances

M. Peter ŠVARAL, président de la commission du Développement régional, de l'aménagement local et de l'environnement

Cour des comptes de la République slovaque

M. Karol MITRÍK, président de la Cour des comptes de la République slovaque

Défenseure publique des droits

Mme Jana DUBOVCOVÁ, Défenseure publique des droits

**MERCREDI 9 DECEMBRE 2015,
Nitra et Dunajská Streda**

Ville de Nitra

M. Igor KRŠIAK, chef de l'administration municipale

Région autonome de Nitra

M. Milan BELICA, Président de la région autonome de Nitra

M. Ladislav MARENCAK, Vice-Président

M. Paul MENKE, président de la commission des finances

M. Jaroslav IVAN, président de la commission du développement régional et de l'aménagement du territoire

Ville de Dunajská Streda

M. Zoltán HÁJOS, maire

Annexe 2 – Droits de l’homme : action des collectivités locales et régionales dans le domaine des droits de l’homme³⁹

1. La législation slovaque ne prévoit pas l’instauration de « médiateurs » ou « défenseurs des droits » locaux ou régionaux. Il existe une Défenseure publique des droits (DPD) nationale pour l’ensemble du pays. Il s’agit d’une instance indépendante, compétente pour tous les types et tous les niveaux d’autorité. L’institution du DPD est établie par la Constitution et elle a son siège à Bratislava. L’actuelle Défenseure des droits a proposé de créer une institution dans chaque région, mais le gouvernement n’a pas soutenu cette proposition.

2. La DPD est habilitée à examiner les procédures suivies par les collectivités locales et régionales, à la lumière du respect des droits de l’homme, la République slovaque ayant ratifié plusieurs traités dans ce domaine. Dans son rapport de 2013, la DPD indiquait que l’institution avait mené plus de 30 enquêtes sur des allégations de violation des droits de l’homme en lien avec les activités des collectivités locales et régionales : une vingtaine d’affaires liées à des questions de construction et d’urbanisme ; deux affaires sur les droits de pétition, deux affaires sur le droit à l’information et dix affaires dans le domaine de la protection juridique. Les violations les plus graves des droits de l’homme de la part des communes concernent des affaires d’expulsions de Roms dans certaines communes, comme Kosice.

3. Dans d’autres affaires, la DPD s’emploie à défendre les droits procéduraux fondamentaux dans les activités quotidiennes des collectivités locales. Par exemple, en 2015, la DPD a reçu une plainte de citoyens qui voulaient assister aux réunions du conseil municipal de Nitra. En décembre 2015, le ministère public n’a cependant pas soutenu la position de la DPD. L’institution enquête aussi sur les cas de mauvaise administration aux niveaux local et régional.

4. Bien que la délégation ait eu le sentiment général que les droits de l’homme étaient dans l’ensemble observés et respectés aux niveaux local et régional (les réfugiés et les minorités étant cependant deux domaines controversés), il est vrai également que les organes locaux et régionaux n’ont pas un rôle très actif dans la diffusion et la promotion des droits de l’homme dans leurs domaines de compétence. La sensibilisation à ces questions est donc faible aux niveaux local et régional. Deux exemples peuvent être cités à ce sujet : premièrement, l’éducation des enfants roms dans les écoles élémentaires, qui est une compétence des communes ; deuxièmement, les écoles pour les personnes ayant des besoins spécifiques, qui sont de la compétence de l’Etat. Le plus souvent, les collectivités locales ne prennent pas les mesures nécessaires pour supprimer et prévenir la discrimination de fait dont ces enfants sont victimes. D’après la DPD, il y a beaucoup à faire en termes d’éducation, d’information et de sensibilisation dans le domaine des droits de l’homme.

5. Cela étant, il convient de reconnaître aussi l’existence d’initiatives et de programmes louables dans ce domaine, en particulier dans certaines grandes villes (comme Bratislava). Celles-ci ont pris des mesures spécifiques en faveur des sans-abri (communautés, refuges, asiles de nuit, etc.) et disposent d’un modeste budget pour les services sociaux. Bratislava, par exemple, a aussi adhéré au Plan régional de prévention de la violence domestique.

³⁹ Pour une présentation complète de l’action du pays dans le domaine des droits de l’homme, voir : Rapport de Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, suite à sa visite de juin 2015 en République slovaque.