

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



21^e SESSION
CG(21)12
18 octobre 2011

La démocratie locale et régionale en Slovénie

Commission de suivi

Rapporteurs : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/DC¹) et
Merita JEGENI YILDIZ, Turquie (R, PPE/DC)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le rapport sur la démocratie locale en Slovénie fait suite à une première visite de suivi menée en 2001 et a pour but de contrôler les réformes mises en place suite à l'adoption de la Recommandation 89 (2001). Les rapporteurs expriment leur satisfaction sur le fait que la situation de la démocratie locale en Slovénie est conforme aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale et offre des possibilités de participation des citoyens. Le rapport relève des améliorations concernant la répartition des impôts nationaux partagés, de bonnes pratiques visant l'intégration de la minorité Rom et le statut de la ville capitale. Il souligne cependant que le processus de consultation entre les autorités locales et le gouvernement central ne s'est pas amélioré. Par ailleurs, la fragmentation municipale reste un problème et le processus de régionalisation est encore bloqué en raison de l'absence d'accord sur le nombre de régions. Cela étant, un consensus entre les différents acteurs politiques semble avoir été atteint pour reconnaître la nécessité de développer un échelon régional en Slovénie.

Le Congrès recommande à la Slovénie d'accroître l'autonomie financière des autorités locales, de promouvoir la fusion des municipalités lorsque cela est approprié, de trouver un compromis sur le nombre de régions et de lancer le processus de régionalisation. Il invite aussi les autorités à promouvoir et à diffuser les bonnes pratiques existantes concernant l'intégration des Roms dans les communautés locales.

¹L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION²

[\(voir Recommandation 308 \(2011\) adoptée le 18 octobre 2011\)](#)

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 (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 (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, qui prévoit que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi ainsi que la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011)Rec282 final) qui encourage les gouvernements des Etats membres à tenir compte du Cadre de Référence précité dans le cadre de leurs politiques et réformes ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale en Slovénie rédigé par les rapporteurs Jos Wiene, Pays-Bas (L, PPE/DC), et Merita Jegeni Yildiz, Turquie (R, PPE/DC), à la suite d'une visite officielle en Slovénie du 8 au 10 novembre 2010. Lors de leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance d'une consultante, Mme Inga Vilka (Lettonie), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Slovénie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 11 octobre 1994 et l'a ratifiée le 15 octobre 1996 en s'engageant à respecter toutes ses dispositions, sans réserve ni déclaration ;

b. la Slovénie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales le 16 novembre 2009. Le Congrès relève avec satisfaction que la Slovénie l'a ratifié le 5 septembre 2011 ;

c. la situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie a fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès en 2001. La Commission institutionnelle³ a décidé, le 2 juillet 2010, d'effectuer une visite de

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 4 juillet 2011

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze (*remplaçant* : P. Zambakhidze), U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (*remplaçant* : E. Yeritsyan), A. Babayev (*remplaçante* : G. Salamova), M. Barcina Angulo, V. Belikov (*remplaçant* : A. Krupin), G. Bende, G. Bergemann, M. Beshpalova, P. Bosch I Codola, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, M. Capdevila Allares, S. Carugo, D. Chichinadze, I. Ciontoloi, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Cukur, L. Dellai, M. De Lamotte, G. Doganoglu, M. Fabbri (*remplaçant* : V. Broccoli), M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy (*remplaçant* : V. Novikov), H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov, L. Iliescu, J. Jalinska (*remplaçante* : M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis (*remplaçant* : N. Stepanovs), M. Jegeni Yildiz, M. Juhkami, J-P Klein (*remplaçant* : P. Weidig), A. Kriza, I. Kulichenko (*remplaçante* : Z. Chepey), O. Arild Kvaløy, F. Lec, J-P Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin, T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, I. Michas, T. Mikus, K. Miskiniene, G. Mosler-Törnström, A. Muzio (*remplaçante* : B. Toce), A. Ocana Rabadan, Z. Ozegovic, V. Oluiko, R. Paita (*remplaçant* : A. Miele), G. Pieper, H. Pihlajasaari, G. Pinto, C. Radulescu (*remplaçante* : L. Sfirloaga), R. Rautava (*remplaçant* : S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, D. Ruseva, S. Sallaku, V. Salygin, V. Sau, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, P. Shatri, M. Simonovic, G. Spartanski, M. Tamiros, A. Torres Pereira, V. Udovychenko, A. Ugues, G. Ugulava (*remplaçant* : E. Beruashvili), A. Uss, V. Varnavskiy (*remplaçant* : A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore, J. Wiene, U. Wüthrich-Pelloli, N. Zeybekci, J. Zimola, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak

suivi de la situation de l'autonomie locale et régionale en Slovénie et de sa conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Il a chargé M. Jos Wielen (Pays-Bas, L, PPE/DC) et Mme Merita Jegeni Yildiz (Turquie, R, PPE/DC), en tant que rapporteurs, d'actualiser le rapport susmentionné sur la démocratie locale en Slovénie et de soumettre le nouveau rapport au Congrès ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Slovénie du 8 au 10 novembre 2010 ;

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

4. Il note avec satisfaction ce qui suit :

a. la Slovénie respecte globalement les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, et offre, en particulier, des possibilités de participation citoyenne au sein des collectivités locales ;

b. la répartition des impôts nationaux partagés (principalement l'impôt sur le revenu des particuliers) a été modifiée en 2006 et en 2008, ouvrant la voie à un système basé sur un montant calculé par habitant, lequel est effectué par le ministère des Finances conformément à la loi et négocié avec les collectivités locales ;

c. l'adoption, en 2004, d'une loi spécifique relative à la capitale ;

d. le gouvernement slovène a œuvré en faveur de la création de régions, en modifiant les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie régionale, ce qui constitue une avancée importante vers cet objectif ;

e. il existe des bonnes pratiques concernant l'intégration des minorités roms dans certaines communes, au moyen par exemple du système de préscolarisation ou de la participation d'un représentant rom au sein des conseils municipaux.

5. Observant qu'un certain nombre de points ayant fait l'objet de la Recommandation 89 (2001) sur la démocratie locale et régionale en Slovénie, restent cependant valables, le Congrès note avec regret que :

a. le niveau de l'autonomie fiscale des communes slovènes est relativement faible ;

b. le processus de consultation entre les collectivités locales et le pouvoir central ne s'est pas amélioré, et comporte des lacunes dans sa mise en œuvre ;

c. la fragmentation des collectivités locales s'est poursuivie jusqu'en 2006, conformément aux résultats de référendums locaux. Cette fragmentation pose certains problèmes liés à l'offre des services relevant de l'autonomie locale et à l'exécution des tâches dans les petites communes ;

d. les difficultés pour parvenir à un consensus sur le nombre des régions constituent la principale source de blocage du processus de régionalisation.

6. Au vu de ce qui précède, *le Congrès demande au Comité des Ministres* d'inviter les autorités slovènes à prendre les mesures nécessaires, notamment par la voie législative, pour :

a. donner plus d'autonomie aux collectivités locales en matière de recettes, en augmentant les impôts et redevances perçus au niveau local et veiller à ce que les critères utilisés pour calculer le montant par habitant soient révisés et plus étroitement liés aux fonctions locales ;

b. renforcer les dispositions légales concernant le processus de consultation des associations de pouvoirs locaux par le Gouvernement, afin de lui donner tout son sens en le rendant plus efficace sur

³ A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi assurées par cette commission ont été confiées à la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

toutes les questions ayant un impact sur les collectivités locales, et pas seulement sur les questions financières ;

c. encourager, là où elle est appropriée, la fusion des collectivités locales, après les avoir préalablement consultées, pour permettre un meilleur fonctionnement de la démocratie locale ;

d. résoudre rapidement la question liée aux critères et au nombre des régions afin d'entamer le processus de régionalisation en tenant compte des principes posés par le Cadre de Référence pour la Démocratie Régionale ;

e. diffuser les bonnes pratiques concernant l'intégration des Roms dans les collectivités locales, afin d'améliorer leur participation à la vie politique locale.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

I.	INTRODUCTION	5
II.	INFORMATIONS GENERALES	6
III.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS AU TITRE DE LA RATIFICATION DE LA CHARTRE	7
	Article 2 (base constitutionnelle et légale)	7
	a. Dispositions constitutionnelles	8
	b. La loi sur l'autonomie locale	8
	c. Autres textes législatifs importants	8
	Article 3 (concept de l'autonomie locale)	8
	Article 4 (portée de l'autonomie locale)	10
	Article 5 (protection des limites territoriales des collectivités locales)	12
	Article 6 (adéquation des structures et des moyens administratifs) Article 7 (conditions de l'exercice des responsabilités)	13
	Article 8 (contrôle administratif)	15
	a. Contrôle par l'Etat	15
	b. Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale	16
	c. Contrôle du budget externe	17
	d. Révocation des conseillers municipaux et des maires	17
	Article 9 (ressources financières)	17
	a. Recettes des collectivités locales	18
	b. Dépenses	20
	c. Emprunts	20
	Article 10 (droit d'association)	21
	Article 11 (protection légale)	22
IV.	STATUT DE LA CAPITALE	22
V.	ACTIVITÉS CONCERNANT LA RÉGIONALISATION	23
VI.	LES DROITS DE L'HOMME AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL	24
VII.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	25
	ANNEXE - Programme de la visite de suivi de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur la démocratie locale et régionale en Slovénie	28

I. INTRODUCTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. La Slovénie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 11 octobre 1994 et l'a ratifiée le 15 octobre 1996. Elle a adopté toutes les dispositions de la Charte, sans réserve ni déclaration.

3. Le 16 novembre 2009, la Slovénie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et, en février 2011, le Parlement l'a ratifié (Journal officiel n° 16/2011). Par courrier du 5 septembre 2011, la Représentation Permanente de Slovénie a informé le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe du dépôt de l'instrument de ratification du protocole additionnel à la Charte. La délégation exprime sa grande

satisfaction à cet égard et considère cet acte de ratification comme un autre signal positif des autorités slovènes quant au développement de la démocratie locale en Slovénie.

4. La situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie a déjà fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès, le rapport précédent ayant été rédigé et adopté en 2001⁴. Sur la base de ce rapport, la Recommandation 89 (2001) sur la démocratie locale et régionale en Slovénie a été adoptée par le Congrès le 30 mai 2001.

5. M. Jos Wiene (Pays-Bas, L, PPE/DC) et Mme Merita Jegeni Yildiz (Turquie, R, PPE/DC) ont été nommés par la Commission institutionnelle⁵ en tant que co-rapporteurs pour le suivi de la démocratie locale et régionale en Slovénie. Les co-rapporteurs ont été aidés dans leur travail par une consultante, Mme Inga Vilka (Lettonie), membre du Groupe d'experts indépendants, et Mme Stéphanie Poirel, Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès.

6. La visite de suivi s'est déroulée du 8 au 10 novembre 2010. La délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat (parlement, gouvernement), des institutions judiciaires (Cour constitutionnelle, médiateurs), des collectivités locales et de leurs associations (le programme détaillé de la visite figure en Annexe 1).

7. Le présent rapport a été préparé sur la base d'informations collectées lors de la visite en Slovénie ainsi que d'après des extraits de la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités slovènes, des organisations internationales et des experts.

8. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Slovénie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités slovènes, les associations nationales de pouvoirs locaux et toutes les personnes avec lesquelles elle s'est entretenue, pour leur disponibilité, leur intérêt pour les travaux du Congrès et leur coopération tout au long de la visite.

II. INFORMATIONS GENERALES

9. La Slovénie est depuis 1991 une république parlementaire et démocratique indépendante. Elle faisait auparavant partie de la République fédérale socialiste de Yougoslavie. Sa superficie est de 20 273 km² et sa population, qui était de 2,047 millions d'habitants en 2010⁶, est en augmentation. La République de Slovénie est membre de l'Union européenne depuis mai 2004 et a adopté l'euro en 2007. La langue officielle est le slovène ; dans les régions multiethniques, l'italien et le hongrois ont aussi le statut de langue officielle.

10. Le chef de l'Etat slovène est le Président, qui est élu au suffrage universel tous les cinq ans et a pour l'essentiel un rôle consultatif et honorifique. Depuis le 22 décembre 2007, le Président de la République de Slovénie est M. Danilo Türk.

11. Le Parlement est l'instance législative de l'Etat. Il a pour attributions essentielles d'adopter les propositions de lois, de ratifier les traités internationaux, d'adopter le budget national et d'exercer un contrôle sur les activités du gouvernement. Le parlement bicaméral se compose de l'Assemblée nationale et du Conseil national. L'Assemblée nationale comprend 90 membres, qui sont élus lors d'élections nationales pour un mandat de quatre ans. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 21 septembre 2008. Le Conseil national est l'organe représentatif en charge des questions sociales, économiques, professionnelles et locales. Il comprend 40 membres élus pour cinq ans par les collèges électoraux. Le Conseil national est actuellement dans son quatrième mandat, qui a débuté en 2007. Le pouvoir législatif est en grande partie concentré à l'Assemblée nationale.

12. La branche exécutive de l'Etat est dirigée par le Premier ministre et le Conseil des Ministres (Cabinet), qui sont élus par l'Assemblée nationale. M. Borut Pahor est Premier ministre depuis le 21 novembre 2008. Il y a 15 ministères.

⁴ Situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie (Doc CG (8) 6 Partie II, Strasbourg, 4 mai 2001). Rapporteurs : Gerhard Engel (Allemagne) et Owen Masters (Royaume-Uni).

⁵ A la suite de la réforme du Congrès, les activités de suivi assurées par cette commission ont été confiées à la Commission de suivi créée le 1^{er} décembre 2010.

⁶ Chiffres Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00001&plugin=1> (accès le 22.11.2010).

13. Le système judiciaire est composé de deux instances majeurs, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle.

14. La République de Slovénie est membre du Conseil de l'Europe depuis mai 1993. Le 11 octobre 1994, elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'elle a ratifiée deux ans plus tard, le 15 octobre 1996. La Slovénie a ratifié toutes les dispositions de la Charte. L'article 8 de la Constitution de la République de Slovénie dispose que « les lois et les autres actes juridiques réglementaires doivent être conformes aux principes du droit international généralement acceptés et aux traités qui obligent la Slovénie. Les traités internationaux ratifiés et promulgués s'appliquent directement⁷ ». Par conséquent, la Charte européenne de l'autonomie locale, après ratification par l'Assemblée nationale, a été incorporée directement dans le système législatif slovène. En ce sens, la Slovénie est donc dotée d'un système dit « moniste ».

15. Bien que la Constitution de la République de Slovénie et les principaux textes législatifs sur l'autonomie locale aient été adoptés avant la ratification de la Charte européenne, il est intéressant de noter que l'on retrouve l'esprit de la Charte dans ces textes.

16. La délégation a relevé que la Cour constitutionnelle a une très bonne connaissance de la Charte européenne de l'autonomie locale. A ce jour, la Cour constitutionnelle a utilisé la Charte dans 34 de ses décisions, que ce soit sous la forme d'une interprétation de certaines dispositions spécifiques (qui concernaient le plus souvent les ressources financières pour les activités des collectivités locales) ou d'un contrôle direct de la conformité de la législation slovène avec la Charte. Dans ce dernier cas, la Cour constitutionnelle s'est, par exemple, prononcée sur la conformité de la législation nationale avec les normes de l'autonomie locale telles qu'elles sont définies par la Charte européenne. Les questions examinées par la Cour dans ces décisions sont extrêmement diverses et concernent notamment la rémunération des employés et des élus locaux (décision n° U-I-245/03), l'utilisation de la taxe de séjour conformément à sa finalité et aux prescriptions (décision n° U-I-165/00), la conformité du concept slovène de l'autonomie locale avec celui que prévoit la Charte (décision n° U-I-204/01), le contrôle par l'Etat des activités des collectivités locales et en particulier les motifs de dissolution des conseils locaux ou de révocation des maires (décision n° U-I-186/00), la délimitation des compétences et des tâches entre les autorités centrales et locales (décisions n° U-I-215/96 et n° U-I-312/08) et, enfin, le mode de financement des collectivités locales (décision n° U-I-24/07)⁸.

17. Enfin, ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, le Parlement de la Slovénie a ratifié, en février 2011, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

III. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS AU TITRE DE LA RATIFICATION DE LA CHARTE

Article 2 (base constitutionnelle et légale)

18. Le principe de l'autonomie locale est reconnu tant dans la Constitution que dans la législation de la Slovénie.

⁷ Les dispositions des traités internationaux sont intégrées dans la législation nationale slovène suivant deux méthodes : la ratification et la transposition. Les traités internationaux entrent automatiquement dans le droit slovène lors de leur ratification par l'Assemblée nationale. Une majorité des membres de l'Assemblée nationale présents doit voter en faveur d'un traité pour qu'il soit ratifié. Avant la ratification, un traité doit être soumis à la Cour constitutionnelle, afin de s'assurer de sa constitutionnalité. Le constat, par la Cour constitutionnelle, qu'un traité n'est pas conforme à la Constitution est une décision contraignante et entraîne que le traité en question ne peut être ratifié. La deuxième méthode d'intégration d'un traité international dans la législation slovène – la transposition – requiert l'adoption par le Parlement slovène d'une loi contenant les dispositions du traité en question.

⁸ Informations fournies par la Cour constitutionnelle de la République de Slovénie.

a. Dispositions constitutionnelles

19. La Constitution slovène a été adoptée le 23 décembre 1991 par l'Assemblée de la République de Slovénie. Depuis lors, plusieurs modifications de la Constitution ont été adoptées⁹, dont certaines concernent la démocratie locale et régionale.

20. La Constitution (article 9) dispose que « l'autonomie locale est garantie en Slovénie ». La Partie V de la Constitution est consacrée aux principes de base de l'autonomie : les articles 138-142 et 144 portent sur les principes de l'autonomie locale (définition de la commune et de son territoire, procédure pour son établissement, domaine de l'autonomie locale, réglementations spécifiques aux communes urbaines, recettes des communes et recettes sur le budget de l'Etat, contrôle par les autorités de l'Etat), tandis que l'article 143 est consacré aux régions, lesquelles n'ont cependant pas été créées. En outre, plusieurs articles tirés d'autres chapitres contiennent des dispositions ayant trait à l'autonomie (cf. articles 44, 64, 65, 146, 147 et 148).

21. L'organe suprême du pouvoir judiciaire pour la protection de la constitutionnalité, de la légalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Slovénie est la Cour constitutionnelle. Sa composition et ses procédures sont réglementées de manière détaillée par la loi sur la Cour constitutionnelle qui date de 1994.

b. La loi sur l'autonomie locale

22. La loi sur l'autonomie locale – en tant que loi-cadre sur les questions d'autonomie locale – a été adoptée en 1993 et a été révisée plus de 30 fois¹⁰. Elle contient des chapitres portant sur des dispositions générales, le territoire et les arrondissements des communes, leurs tâches et fonctions, leurs instances, leurs biens et leur financement, leurs services publics, leurs actes généraux et individuels, leur contrôle par les organes de l'Etat, la protection de l'autonomie locale et les droits des individus et des organisations. De l'avis de certains experts locaux, la loi sur l'autonomie locale, du fait de ces multiples modifications, est devenue trop détaillée et même, sur certains points, d'une subtilité inutile.

c. Autres textes législatifs importants

23. Outre la loi de 1993 sur l'autonomie locale, plusieurs autres lois concernent l'autonomie, parmi lesquelles :

- la loi sur les élections locales (1994) ;
- la loi relative à la capitale (2004) ;
- la loi sur le financement des communes (novembre 2006) ;
- la loi sur l'établissement et la délimitation des communes (2006).

24. Le cadre légal qui régit le système d'autonomie locale et son fonctionnement inclut aussi les textes réglementaires du gouvernement de la Slovénie et les décisions de la Cour constitutionnelle.

Article 3 (concept de l'autonomie locale)

25. Les communes sont les collectivités locales de base. En conformité avec la Constitution et la législation, elles règlent et remplissent de manière autonome les tâches et fonctions qui leur sont confiées par la loi.

26. L'organe représentatif d'une collectivité locale est le conseil, organe de décision sur toutes les questions concernant les droits et devoirs de la commune. Il est élu au suffrage universel et égal et au scrutin direct et secret. La loi sur les élections locales (1994) régit les élections des conseils municipaux, des maires et des conseils locaux, de village et d'arrondissement.

27. Tout citoyen slovène âgé de 18 ans et plus a le droit de vote et d'éligibilité pour l'élection des conseillers municipaux, de même que les citoyens d'autres Etats membres de l'Union européenne ayant le statut de résident permanent en Slovénie. Les autres étrangers ayant le statut de résident permanent ont également le droit de voter pour l'élection des conseils municipaux.

⁹ En 1997, 2000, 2003, 2004 et 2006.

¹⁰ En 1994 (2), 1995, 1997 (2), 1998 (2), 2000, 2002, 2005, 2007, 2008, 2009 et 2010.

28. Les membres des communautés nationales italienne ou hongroise ayant le droit de vote ont le droit de voter et de se présenter à l'élection des conseillers municipaux et des représentants de ces communautés. Ces droits, énoncés dans la Constitution, s'appliquent aussi à la communauté rom. Les candidats sont sélectionnés par les habitants de la commune concernée membres de leur communauté et doivent recueillir les signatures d'au moins quinze électeurs¹¹.

29. Les conseillers municipaux sont élus à la proportionnelle ou au scrutin majoritaire (pour les représentants des communautés hongroise, italienne et rom). Si un conseil municipal compte moins de 12 membres, les conseillers sont élus au scrutin majoritaire¹². Le mandat est de quatre ans et des élections ont eu lieu en 2010, 2006, 2002, 1998 et 1994.

30. Les candidats à l'élection au conseil municipal, dans le cas des scrutins à la proportionnelle, sont choisis par les partis politiques au sein de la commune concernée. Un certain nombre d'électeurs, défini dans la loi sur les élections locales, est requis pour présenter une liste à l'élection du conseil municipal. Au moins 1 % des électeurs qui ont voté lors des précédentes élections locales – mais pas moins de 15 ni plus de 1000 électeurs – doivent signer/soutenir la candidature. Les procédures des élections locales introduisent progressivement une politique d'intégration de l'égalité entre les hommes et les femmes : lors de l'élection locale de 2006, il était obligatoire de présenter au moins 20 % de candidats de chaque sexe ; en 2010, ce pourcentage était de 30 % et il sera de 40 % en 2014. Les candidatures ne respectant pas ces conditions ne sont pas retenues pour la suite du processus électoral.

31. Le conseil municipal est l'organe décisionnel suprême et compte entre 7 et 45 membres¹³ en fonction de la population de la commune. Le conseil municipal désigne les membres du comité de surveillance, qui contrôle les dépenses publiques municipales (audit interne).

32. Les dernières élections locales en Slovénie ont eu lieu le 10 octobre 2010. Lors du premier tour, qui s'est tenu le 10 octobre, le taux de participation a été de 51 % et des maires et des conseillers ont été élus dans 134 communes. Aucun candidat n'ayant obtenu la majorité dans les 74 autres communes, un deuxième tour a eu lieu, avec un taux de participation de 48 %¹⁴. Plus de 26 000 personnes se sont portées candidates pour les 3 380 sièges de conseiller municipal. Plus d'un tiers des candidats étaient des femmes, mais elles n'ont représenté au final qu'un quart environ des conseillers municipaux élus¹⁵. Deux localités n'ont pas participé aux élections de 2010. Lors de référendums organisés en novembre 2009, les populations d'Ankaran et Mirna ont décidé de se séparer de Koper et Trebnje. L'Assemblée nationale a par conséquent créé deux nouvelles communes mais le Conseil national s'est par la suite opposé à cet acte. En conséquence, la Cour constitutionnelle a interrompu les élections locales de 2010 dans ces deux localités¹⁶. Le Parlement a créé la commune de Mirna en janvier 2011 et des élections se sont tenues en avril 2011. En avril 2011, le projet de loi sur la création de la commune d'Ankaran ainsi que la loi sur les élections dans la commune urbaine de Koper étaient encore en cours d'examen par le Parlement.

33. L'article 44 de la loi sur l'autonomie locale prévoit les formes suivantes de participation directe des citoyens à la prise de décisions : les assemblées de citoyens, les référendums et les initiatives populaires.

34. La forme la plus importante de la démocratie directe au niveau national et local est le référendum. Pour la création d'une commune, un référendum doit être organisé auprès des résidents du territoire concerné. En principe, les collectivités locales ont le droit de tenir des référendums sur tous les sujets, à l'exception du budget et des impôts locaux et autres contributions, mais en pratique, ce droit n'est

¹¹ Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p 651.

¹² Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p 651

¹³ Loi sur l'autonomie locale, article 38

¹⁴ « Fin des élections locales de Slovénie, un maire de couleur élu à Piran ». <http://www.emg.rs/en/news/region/136555.html> (accès le 22.11.2010).

¹⁵ Triomphe des indépendants : The Slovenia Times. 05.11.2020. <http://www.sloveniatimes.com/en/inside.cp2?uid=17D499AD-B38D-775B-4A1D-EE34353BD092&linkid=news&cid=BEAF1BF5-A047-2FFA-3BC2-D2EA2CC627CE> (accès le 22.11.2010)

¹⁶ Štor B. L'heure de la décision. Elections locales 2010. The Slovenia Times. <http://www.sloveniatimes.com/en/inside.cp2?uid=B9DEE6D4-A520-9F13-3454-CFFF7E7F0DEF&linkid=news&cid=BEAF1BF5-A047-2FFA-3BC2-D2EA2CC627CE> (accès le 07.01.2011).

exercé que sur certaines questions. Les statuts municipaux définissent de manière détaillée les règles applicables aux initiatives de référendum, à la tenue des référendums et au mode de décision. Si au moins 5 % des électeurs d'une commune le demandent, le conseil municipal a l'obligation d'organiser un référendum. Un référendum contraignant est organisé en tant que référendum *a posteriori* (d'approbation) et son résultat est contraignant pour le conseil municipal, tandis qu'un conseil peut organiser un référendum consultatif avant qu'une décision soit prise (par exemple sur les contributions aux infrastructures d'approvisionnement en eau, etc.)¹⁷

35. Les autres formes de participation directe à la prise de décision au niveau local sont les assemblées de citoyens, les initiatives populaires, les débats publics, les audiences publiques, les consultations, les ateliers, les réunions avec les groupes d'intérêts, les pétitions, les initiatives individuelles et la participation électronique (enquêtes, portails web). Les experts locaux ont indiqué aux rapporteurs qu'ils estimaient que le niveau de participation des citoyens à la vie publique locale n'était pas satisfaisant, et devrait être amélioré.

Article 4 (portée de l'autonomie locale)

36. Les pouvoirs locaux sont en charge d'une part importante des affaires publiques. Leurs compétences et responsabilités de base sont définies par la législation. La Constitution de la République de Slovénie prévoit ce qui suit : « Font partie des compétences de la commune les affaires locales qu'elle peut régler de façon autonome et qui ne touchent que ses habitants »¹⁸.

37. Les responsabilités des autorités locales sont prévues par la loi sur l'autonomie locale et divers autres textes législatifs. Selon la loi sur l'autonomie locale, en vue de répondre aux besoins de ses administrés, une commune doit remplir en premier lieu les tâches et fonctions suivantes :

- gérer les biens de la commune ;
- garantir les conditions du développement économique de la commune et, conformément à la loi, assurer les tâches ayant trait aux domaines de la restauration, du tourisme et de l'agriculture ;
- planifier l'aménagement du territoire, assurer les tâches ayant trait aux domaines d'activités qui touchent à l'espace physique et la construction d'équipement conformément à la loi et assurer le service public de gestion des terrains constructibles ;
- créer les conditions pour la construction de logements et garantir l'augmentation du financement du logement locatif/social ;
- réglementer, gérer et proposer des services publics locaux dans les domaines de compétence de la commune ;
- promouvoir les services d'aide sociale pour les institutions préscolaires, pour l'assistance de base aux enfants et aux familles et pour les personnes âgées, handicapées et socialement vulnérables ;
- garantir la protection de l'air, du sol et des ressources en eau, la protection contre le bruit et la collecte et l'élimination des déchets et assurer diverses autres activités liées à la protection de l'environnement ;
- réglementer et entretenir les équipements d'approvisionnement en eau et en électricité ;
- créer les conditions de la formation des adultes, qui est importante pour le développement de la commune et la qualité de vie de sa population ;
- promouvoir les activités liées à l'éducation et l'enseignement, l'information et la documentation, les associations et autres activités sur son territoire ;
- promouvoir le développement des sports et des loisirs ;
- promouvoir la créativité culturelle/artistique, garantir l'accès aux programmes culturels, assurer les activités des bibliothèques à des fins générales d'éducation et prendre en charge la préservation du patrimoine culturel de son territoire conformément à la loi ;
- construire, entretenir et gérer le réseau routier local, les voies publiques, les aires de loisirs et autres espaces publics ; réglementer la circulation dans la commune et assurer des tâches de police municipale ;
- assurer la surveillance des manifestations locales ;
- organiser les services municipaux et la police locale et garantir l'ordre dans la commune ;
- garantir la lutte contre les incendies et organiser les services de secours ;
- organiser l'assistance et les secours lors des catastrophes naturelles et autres ;
- organiser le déroulement des services funéraires ;

¹⁷ Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p. 650.

¹⁸ Article 140, paragraphe 1.

- définir les infractions aux réglementations municipales et les amendes imposées pour ces infractions ; contrôler et superviser l'application des diverses réglementations municipales sur la base desquelles la commune règle les questions relevant de sa compétence sauf disposition contraire de la loi ;
- adopter les statuts de la commune et divers autres textes généraux ;
- organiser l'administration municipale ;
- régler diverses autres questions d'intérêt public local¹⁹.

38. Par conséquent, les responsabilités des pouvoirs locaux incluent l'enseignement primaire (bâtiments et équipements scolaires), la protection sociale (aide à l'enfance et aux personnes âgées et assistance sociale), la santé (soins primaires et pharmacies), le logement social, les loisirs (musées, bibliothèques, théâtres, équipements sportifs, centres de loisirs) et les services et réseaux publics locaux (gestion des déchets et de l'eau, transports urbains, réseau routier local, chauffage urbain, etc.).

39. La loi sur l'autonomie locale confie des tâches et fonctions supplémentaires aux communes urbaines, qui concernent l'urbanisme et permettent le fonctionnement et l'intégration de toutes les activités urbaines. Les communes urbaines ont les mêmes compétences que toutes les autres. Conformément à la Constitution et dans les limites de leurs compétences, les communes urbaines peuvent aussi exercer des fonctions ayant trait au développement de la ville et relevant de la compétence de l'Etat, en vertu d'une loi. Ainsi, au moyen de lois portant sur des secteurs spécifiques, certaines compétences de l'Etat sont dévolues aux communes urbaines sur leur territoire (culture, éducation, protection de l'environnement, transports urbains, etc.). La loi relative à la capitale énonce certaines fonctions spécifiques à la capitale et d'autres fonctions conjointes de l'Etat et de la capitale, même si la capitale n'est pas dotée d'un statut spécial (voir infra. para. 117).

40. Si une commune comprend des subdivisions (telles que des villages ou des arrondissements dans une ville), ses statuts peuvent transférer à ces subdivisions l'accomplissement de tâches telles que les services publics locaux, l'entretien du réseau routier local et de divers espaces publics, la gestion des biens et la promotion des services culturels et autres services sociaux.

41. Les tâches assurées par une commune sont définies dans ses statuts et dans la loi. La législation prévoit que lorsque le pouvoir central transfère de nouvelles fonctions ou tâches aux autorités locales, il doit accorder aux communes des ressources supplémentaires. La Constitution dispose ce qui suit : « l'Etat peut, conformément à la loi, transférer aux communes l'exécution de tâches particulières du ressort de l'Etat, si celui-ci en assume aussi les charges »²⁰. La loi sur l'autonomie locale dispose que « l'Etat peut, conformément à la loi, confier à une commune l'exécution de certaines tâches et fonctions relevant de la compétence nationale (tâches transférées), sous réserve d'accord préalable de la commune. (...) L'Etat accorde à la commune les moyens appropriés pour l'exécution des tâches et fonctions qui lui sont confiées »²¹.

42. Malgré ces dispositions, d'après certains maires et membres du Conseil national, il existe un problème du fait de l'attribution de nouvelles tâches imposées par le parlement et non accompagnées de financements supplémentaires pour leur exécution. L'exemple cité le plus souvent est celui des modifications apportées à la législation sur les écoles maternelles, en vertu desquelles l'accueil du deuxième enfant en maternelle est gratuit pour les parents et pris en charge par la commune (normalement, 30 % environ des coûts sont couverts par les parents). La multiplication des réglementations et des nouvelles normes et le poids croissant des tâches administratives dans le secteur préscolaire et d'autres domaines augmentent aussi les dépenses locales pour l'exécution de ces tâches, sans que cette augmentation soit toujours compensée par des ressources supplémentaires. En outre, dans la situation économique actuelle, les communes sont plus durement touchées encore : les citoyens connaissent des situations sociales extrêmement difficiles et les besoins en prestations sociales sont plus importants.

43. Le transfert de nouvelles tâches est interprété de diverses manières : d'après les représentants des communes, dans certains cas particuliers (par exemple dans le domaine de l'éducation préscolaire et scolaire), les tâches sont transférées du niveau national et justifieraient donc l'octroi de ressources supplémentaires ; à l'inverse, le gouvernement ne considère pas, dans certains cas, qu'il

¹⁹ Article 21.

²⁰ Article 140.

²¹ Article 24.

s'agit d'une décentralisation des tâches. Aucun accord n'ayant pu être trouvé, ces deux dernières années, concernant le financement de l'autonomie locale, les autorités locales continuent d'affirmer que les nouvelles tâches n'ont pas été accompagnées de l'octroi de ressources, tandis que le ministère des Finances soutient que ces tâches sont pour tout ou partie financées, les recettes sur les budgets des collectivités locales ayant augmenté.

Article 5 (protection des limites territoriales des collectivités locales)

44. La Slovénie a un niveau unique d'autonomie territoriale. La Constitution définit une autonomie locale et une autonomie régionale, bien que les régions n'aient pas encore été créées.

45. Lors de l'accession à l'indépendance, en 1991, la Slovénie a été divisée en 60 communes, mais celles-ci ont été réorganisées en 1995 pour en former 147. En 1998, 46 nouvelles communes ont été créées. En 2006, plusieurs communes ont été divisées, pour atteindre un total de 210 communes. En avril 2011, après la création de la commune de Mirna, le nombre total des communes de Slovénie est désormais de 211.

46. La loi sur l'autonomie locale dispose ce qui suit : « Une commune doit être capable de satisfaire aux besoins et aux intérêts de ses habitants et de s'acquitter d'autres obligations et fonctions conformément à la loi » (article 13). La loi prévoit également que : « la commune compte au minimum 5 000 habitants. Lors de son établissement, une commune peut compter moins de 5 000 habitants si sa création résulte de la fusion de deux ou plusieurs communes. Exceptionnellement, une commune peut aussi compter moins de 5 000 – mais pas moins de 2 000 – habitants, pour des raisons de situation géographique, de proximité de la frontière, de nationalité ou des raisons d'ordre historique ou économique. » (article 13 bis avant les modifications de juin 2010). En juin 2010, la loi a été modifiée afin de mettre un terme au processus de division des communes. Selon la loi ainsi modifiée, la seule condition requise pour établir une commune est qu'elle ait une population d'au moins 5 000 habitants.

47. La Constitution (article 139, paragraphe 3) prévoit que « la commune est instaurée conformément à la loi après la tenue d'un référendum qui définit la volonté des habitants d'un territoire déterminé. La loi détermine également le territoire de la commune ». La loi sur l'autonomie locale (article 12) dispose que « le territoire de la commune peut être modifié ou de nouvelles localités peuvent être créées conformément à la loi à la suite d'un référendum visant à s'assurer de la volonté de la population ».

48. L'exception est devenue la règle générale, entraînant une fragmentation du pays. La moitié des communes (110) comptent moins de 5 000 habitants (sept d'entre elles en ont moins de 1 000) ; 47 communes comptent entre 5 000 et 10 000 habitants ; 50 communes ont entre 10 000 et 50 000 habitants ; une seule commune comprend entre 50 000 et 100 000 habitants ; enfin, deux communes comptent plus de 100 000 habitants²². La plus petite commune (Hodoš) compte 371 habitants et la plus grande (Ljubljana, la capitale) en compte 267 313²³. D'après les statistiques de 2007, la population moyenne des communes de Slovénie est de 9 600 habitants, soit près du double de la moyenne de l'UE-27, qui est de 5 400 habitants²⁴. Aujourd'hui, la différence est moins marquée, la moyenne de l'UE ayant augmenté du fait des réformes de l'administration territoriale dans des pays tels que le Danemark et la Lettonie. Les communes de Slovénie ont une superficie allant de 7 km² à plus de 500 km².²⁵

49. Une commune inclut le territoire occupé par une ou plusieurs communautés unies par leurs besoins et leurs intérêts communs. Une ville est une grande agglomération urbaine qui, de par sa taille, sa structure économique, sa densité de population et son développement historique, se distingue des autres agglomérations²⁶. Il y a 6 005 agglomérations en Slovénie et sur ce nombre seulement 70 environ sont officiellement des villes²⁷. Pour avoir le statut de commune urbaine, une agglomération doit compter au moins 20 000 habitants ; au moins 15 000 emplois doivent être proposés sur son territoire et elle doit être le centre économique, culturel et administratif d'un territoire

²² Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale. <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/angl/munici/munici01.htm> (accès le 22.11.2010).

²³ Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale. <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/angl/munici/munici01.htm> (accès le 22.11.2010).

²⁴ Autorités territoriales dans l'UE : chiffres clés pour 2007. CCER-Dexia, édition 2008.

²⁵ Données du Bureau des statistiques de la République de Slovénie.

²⁶ Loi sur l'autonomie locale, article 12, paragraphe 1, article 15 bis.

²⁷ Pichler-Milanovič N. Ljubljana : Le développement stratégique pour la compétitivité et la durabilité.

plus vaste²⁸. Il y a 11 communes urbaines en Slovénie : Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec et Velenje. Toutes ne satisfont pas les critères relatifs au nombre d'habitants ou aux 15 000 emplois.

50. Une commune peut créer des entités plus petites (subdivisions), telles que des localités, des villages ou des arrondissements. Ces subdivisions peuvent être, mais ce n'est pas une obligation, des entités juridiques²⁹.

51. Dans sa Recommandation 89 (2001), le Congrès avait souligné qu'il « considèr(ait), de ce fait, qu'il (était) préférable de mettre un terme à la création de nouvelles municipalités afin d'éviter une fragmentation plus grande encore assortie de moyens financiers inadéquats »³⁰. Depuis 2001, l'évolution de la situation sur ce point s'est développée dans le sens inverse de cette recommandation du Congrès, avec la poursuite du processus de scission des collectivités locales.

52. La résistance au centralisme a été l'une des raisons mentionnées le plus souvent pour justifier la création de communes distinctes en Slovénie. Si les résidents étaient favorables aux scissions, c'était surtout parce qu'ils estimaient que leurs besoins seraient satisfaits, au moyen de diverses sources de financement, bien mieux à l'échelle d'une petite commune qu'ils ne l'étaient précédemment au sein d'une commune de dimension plus importante³¹. Dans le même temps, la fragmentation croissante des communes peut être une raison d'intensifier le processus de centralisation. Du point de vue des autorités locales, le système de financement en vigueur jusqu'en 2007 a été un facteur déterminant en faveur de la scission des collectivités locales. Selon ce système, le financement total dont bénéficiait un territoire était supérieur après une scission à ce qu'il était avant.

53. D'après les informations recueillies par la délégation, les communes ont été autorisées à se fragmenter parce que certains partis politiques ont considéré que les nouvelles communes pourraient leur être favorables. Les petites communes ont du mal à remplir de nombreuses tâches et dépendent davantage du principe de péréquation prévu par la loi sur les finances locales.

54. Les représentants de diverses institutions nationales et municipales ont souligné que le nombre élevé de petites communes était l'un des problèmes majeurs de la démocratie locale en Slovénie. Aucune réforme territoriale visant à créer de plus grandes communes n'est envisagée. Conformément aux modifications apportées à la législation en 2010, le pouvoir central n'octroie un financement supplémentaire que si les citoyens expriment le souhait de fusionner deux ou plusieurs communes.

Article 6 (adéquation des structures et des moyens administratifs)

Article 7 (conditions de l'exercice des responsabilités)

55. Le maire est le représentant officiel de la commune. Il est élu au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Toute personne autorisée à voter pour l'élection du conseil municipal a le droit de voter pour celle du maire. L'élection du maire se tient en même temps que celle du conseil municipal. Le maire représente le conseil municipal, convoque et préside ses réunions mais n'y a pas le droit de vote.

56. Le maire propose le budget municipal pour adoption par le conseil municipal, ainsi que des arrêtés et autres actes relevant des compétences du conseil municipal. Il est responsable de l'exécution des décisions du conseil. La délégation du Congrès a relevé que les maires slovènes ont un statut extrêmement puissant. Selon les experts locaux, ce statut est l'un des plus puissants si on le compare aux autres pays européens.

57. Chaque commune compte au moins un maire adjoint, choisi par le maire parmi les conseillers municipaux. L'organe le plus élevé de contrôle des dépenses publiques dans la commune est le

²⁸ Loi sur l'autonomie locale, article 16.

²⁹ La loi sur l'autonomie locale prévoit qu'une collectivité locale peut instituer des structures organisationnelles de niveau inférieur, sous la forme de villages, de localités ou de quartiers. Ces structures organisationnelles peuvent disposer de conseils élus au suffrage direct ou d'organes délibérants spéciaux nommés par le conseil communal parmi la population administrée par ces structures. Ces organes délibérants devraient d'une part permettre une déconcentration de la prise de décision et d'autre part accroître l'influence directe de la population locale sur le traitement des questions qui les concernent le plus.

³⁰ Paragraphe 4.b.i.

³¹ Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p 649.

comité de surveillance, dont les membres sont désignés par le conseil municipal. Dans le cadre de ses compétences, ce comité contrôle l'utilisation des biens municipaux, la destination et l'opportunité de l'utilisation des fonds budgétaires et les opérations financières des utilisateurs de ces fonds.

58. L'autorité administrative municipale est en charge des tâches professionnelles et administratives du conseil. Sur proposition du maire, le conseil municipal définit l'organisation et les domaines d'activité de l'administration municipale. Celle-ci est placée sous l'autorité directe du secrétaire municipal (ou directeur de l'administration) nommé par le maire. Les petites communes peuvent partager une même autorité administrative³². Le précédent rapport de suivi mentionnait une tendance nette à une plus grande professionnalisation, du fait de la nomination de secrétaires municipaux chargés d'assister les maires dans leurs fonctions de chefs de l'administration³³. Dans le même temps, la fragmentation des communes n'est pas compatible avec le développement des qualifications, de la spécialisation et du professionnalisme dans les petites communes.

59. La fonction de maire est incompatible avec d'autres fonctions telles que celles de maire adjoint, de conseiller municipal ou de membre du comité de surveillance ou avec un emploi dans l'administration municipale. En revanche, les maires et les conseillers municipaux peuvent aussi être membres de l'Assemblée nationale. Après les élections de 2006, 18 membres de l'Assemblée nationale étaient aussi maires d'une commune ; après les élections de 2010, ils étaient 24 dans ce cas. Lors des récentes élections locales, sept des 40 membres du Conseil national se sont portés candidats à la mairie d'une commune. Cinq d'entre eux ont été élus, tandis que les deux autres sont devenus conseillers municipaux.

60. La loi sur les membres du Parlement et la loi sur l'autonomie locale en vigueur n'interdit pas le cumul des mandats de parlementaire et de maire. La législation permet à un maire d'exercer cette fonction à titre professionnel ou non professionnel. La loi sur les membres du Parlement dispose que ce mandat est une fonction professionnelle. Cela signifie que les membres du Parlement qui cumulent les deux fonctions sont le plus souvent maires d'une petite commune. La fonction de membre du Parlement est une fonction législative, tandis que le maire a une fonction exécutive³⁴. Les avis divergent concernant cette possibilité d'exercer les deux mandats. L'une des critiques majeures est l'inégalité que cette possibilité instaure entre les communes, selon qu'elles sont ou non représentées directement au Parlement. Les membres du Parlement qui sont aussi maires d'une petite commune forment un groupe de pression non négligeable³⁵.

61. Un des effets du double mandat pour un organe électoral est la perception négative de l'opinion publique qu'aucune des deux fonctions ne peut être remplie de manière optimale. Un autre inconvénient tient à ce que le mandat de membre du Parlement peut prendre trop de temps à son titulaire, au détriment de ses fonctions de maire. Cela étant, il apparaît que la crainte semble moins prononcée sur le fait que les fonctions de membre du Parlement pourraient être négligées au profit du mandat de maire. Un inconvénient général évident lié au double mandat est la surcharge de travail. La coordination des activités de maire et de membre du Parlement requiert un bon fonctionnement de l'administration municipale. Les déplacements quotidiens entre la commune et la capitale sont également une contrainte importante pour les personnes qui cumulent les deux fonctions.

62. Cela étant, le double mandat a notamment pour avantages de permettre l'obtention de financements et l'exercice d'une certaine influence au niveau national. Il confère un accès direct à l'information et le droit de participer à l'élaboration des lois. Il peut être bénéfique pour une commune, d'avoir pour maire, un responsable politique professionnel exerçant aussi la fonction de membre du Parlement. Son engagement professionnel dans la politique lui donne de plus grandes compétences, ce qui peut avoir un impact positif sur la gestion de la commune. L'expérience concrète du contexte local dont disposent les maires/membres du Parlement signifie aussi qu'ils sont mieux à même de se rendre compte des conséquences qu'aurait une mesure si elle était appliquée. Les membres du Parlement entretiennent aussi des liens avec leur électorat en travaillant à leur bureau de circonscription, dans leur commune, au moins une fois par mois. Les avantages dont jouissent

³² Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p 652.

³³ Situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie. Strasbourg, mai 2001.

³⁴ Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p 653.

³⁵ Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p. 653.

plusieurs communes constituent donc globalement un inconvénient du double mandat, du fait de l'inégalité et de l'injustice en matière d'accès à l'information et des possibilités d'exercer une influence sur les décisions importantes concernant le niveau local.

63. Afin de remplir leurs fonctions municipales, les responsables municipaux ont droit à un salaire s'ils exercent leur mandat à titre professionnel et à une indemnité s'ils l'exercent à titre non professionnel. « Les salaires des responsables municipaux professionnels sont déterminés conformément à la loi sur les salaires du secteur public. Les maires exerçant leur mandat à titre non professionnel ont droit à une indemnité s'élevant à 50 % du salaire qui leur serait versé s'ils l'exerçaient à titre professionnel »³⁶.

64. Ces dix dernières années, le gouvernement slovène a adopté des mesures visant à promouvoir la coopération entre les communes. L'une d'elles est l'administration municipale conjointe, dont la première application remonte à 1994. Le tournant décisif s'est produit en 2005, avec la modification de la loi sur les finances locales, lorsque l'Etat a commencé de cofinancer l'administration municipale conjointe à hauteur de 50 % pour certaines tâches spécifiques (comme l'inspection municipale, les fonctions de contrôle financier interne et de comptabilité financière, les tâches administratives et spécialisées liées à l'aménagement du territoire et la gestion des services publics). C'est principalement aux petites communes que l'intégration dans un dispositif d'administration conjointe a été particulièrement profitable. Une commune sur deux compte moins de 5 000 habitants et un cinquième d'entre elles en ont moins de 3 000. L'administration conjointe permet donc une réalisation plus rationnelle et plus professionnelle des tâches, une économie de ressources financières, le plein emploi des ressources humaines, etc. La plupart des administrations municipales conjointes sont établies pour des tâches d'inspection (32), d'audit, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de comptabilité financière. Cette formule est un moyen véritablement utile et pertinent d'exercice conjoint des tâches, comme le démontre son succès croissant : 17 administrations municipales conjointes en 2006 ; 21 en 2007, 37 en 2008, 40 en 2009, 44 en 2010 et 48 en (avril) 2011.

Article 8 (contrôle administratif)

65. La délégation a eu le sentiment général que le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales et sur leurs actes n'était pas jugé excessif et qu'il respectait les dispositions de la Charte sur ce sujet.

a. Contrôle par l'Etat

66. La Constitution dispose que « les autorités de l'Etat contrôlent la légalité des travaux des organes des collectivités locales »³⁷. Un autre article de la Constitution prévoit un contrôle accru concernant l'exécution des tâches déléguées par l'Etat : « dans les affaires que l'Etat a transférées aux organes d'une collectivité locale, les organes de l'Etat effectuent en outre un contrôle sur la conformité et le professionnalisme de leur travail »³⁸.

67. Le contrôle des collectivités locales par des organes nationaux est régi par la loi sur l'autonomie locale (chapitre X) et prévoit principalement la coopération des organes de l'Etat avec les communes³⁹.

68. Les organes de l'Etat contrôlent la légalité des travaux des organes municipaux. Dans les domaines de compétence que l'Etat a transférés aux communes, ils contrôlent également la conformité et le professionnalisme de leur travail. Le contrôle sur les travaux des organes des collectivités locales est exercé par le gouvernement et les ministères⁴⁰.

69. Aux fins du contrôle de la légalité des actes des organes municipaux, les ministères doivent garantir une coopération adéquate et l'échange mutuel d'informations avec les organes municipaux et apporter à ceux-ci une assistance professionnelle. Il est attendu des ministères, lorsqu'ils estiment qu'un organe municipal a adopté un acte juridique qui n'est pas conforme à la Constitution ou à la loi,

³⁶ Loi sur l'autonomie locale, article 34 bis.

³⁷ Article 144.

³⁸ Article 140, paragraphe 3.

³⁹ La Constitution dispose que l'Etat exerce un contrôle sur la légalité de l'action des collectivités locales. La loi sur l'autonomie locale et la loi sur l'administration d'Etat définissent les conditions précises de ce contrôle.

⁴⁰ Article 88.

qu'ils en informent l'organe concerné et lui proposent des solutions adaptées. De même, les ministères, s'ils constatent que l'administration municipale n'agit pas conformément à la loi ou à d'autres réglementations, le signalent aux organes municipaux compétents et proposent des solutions adaptées. Si l'organe municipal ne met pas son acte juridique général en conformité avec la Constitution ou la loi, le ministère compétent propose au gouvernement d'engager une procédure devant la Cour constitutionnelle afin qu'elle examine la conformité de l'acte en question avec la Constitution et la loi⁴¹.

70. Par exemple, le ministère des Finances contrôle la légalité des arrêtés locaux et des actes individuels concernant l'adoption du budget municipal, tandis que le ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire contrôle la légalité des plans d'aménagement locaux et les questions d'occupation des sols, etc.

71. Dans le précédent rapport de suivi, cette organisation du contrôle par les différents ministères était décrite comme un héritage d'anciennes structures ministérielles centralisées, régies par des systèmes de pensée reposant sur le principe hiérarchique⁴².

b. Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale

72. La principale institution gouvernementale en charge du développement du système d'autonomie locale dans le pays est le Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale (ci-après : le Bureau). Le Bureau a été créé en 1993 afin de mener à bien la réforme de l'autonomie locale. Il s'est appelé initialement « Bureau pour la réforme de l'autonomie locale », puis « Bureau pour l'autonomie locale », et s'appelle aujourd'hui, conformément à son domaine de compétence, « Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale », ses principaux domaines d'activité étant en effet l'autonomie locale, le développement régional, la politique de cohésion de l'UE et la coopération territoriale européenne.

73. Dans le domaine de l'autonomie locale, le Bureau assure les tâches suivantes :

- élaborer des réglementations générales concernant l'organisation, le fonctionnement et le financement des communes ;
- coordonner les travaux avec les ministères et d'autres instances pour l'élaboration de solutions et de réglementations générales concernant l'organisation, le fonctionnement et le financement des communes ;
- veiller à la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et de la législation sur l'organisation, le fonctionnement et le financement des communes ;
- aider et conseiller les instances municipales pour garantir la légalité de leurs travaux dans le domaine des réglementations générales sur l'autonomie locale ;
- préparer des analyses globales de l'autonomie locale ;
- fournir une assistance professionnelle aux communes et coopérer avec leurs associations ;
- participer aux activités du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) du Conseil de l'Europe et coopérer avec la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la délégation du Comité des Régions de l'Union européenne et les organisations, institutions et autres organes de pays étrangers dans le domaine de l'organisation et de la mise en œuvre de l'autonomie locale ;
- créer une base de données pour le suivi du fonctionnement des organes municipaux et une base de données pour l'aide aux municipalités ;
- remplir d'autres tâches dans le domaine de l'autonomie locale⁴³.

74. Le Bureau sert d'intermédiaire entre les communes et le gouvernement. Il participe aux discussions et à la préparation des textes de lois portant sur le développement de l'autonomie locale. Par exemple, il a élaboré la nouvelle loi sur le financement des communes.

75. Sur le plan administratif, le Bureau est dirigé par le Secrétaire d'Etat, mais l'autorité politique est exercée par le ministre sans portefeuille responsable de l'autonomie locale et de la politique régionale. Lors de la visite de suivi, le ministre était M. Henrik Gjerkeš⁴⁴.

⁴¹ Article 88 bis, paragraphes 2, 3 et 4.

⁴² Situation de la démocratie locale et régionale en Slovaquie (Doc CG (8) 6 Partie II, Strasbourg, 4 mai 2001). Rapporteurs : Gerhard Engel (Allemagne) et Owen Masters (Royaume-Uni). p. 3.

⁴³ <http://www.svlr.gov.si/> (accès le 29.12.2010).

⁴⁴ M. Henrik Gjerkeš a été nommé ministre le 22 octobre 2009, mais a démissionné de cette fonction le 22 décembre 2010. Source : Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale <http://www.svlr.gov.si> (accès le 29.12.2010).

c. Contrôle du budget externe

76. L'institution chargée de contrôler le budget et les finances externes des collectivités locales, ainsi que l'exécution des budgets et les biens municipaux, est la Cour des comptes de Slovénie⁴⁵.

77. La Constitution dispose que la Cour des comptes est l'organe suprême pour le contrôle des comptes de l'Etat, du budget de l'Etat et de toutes les dépenses publiques de la Slovénie. Elle précise en outre que la Cour des comptes est indépendante dans l'exercice de ses fonctions et doit respecter la Constitution et la loi. La Cour des comptes a été créée en janvier 1995. Elle compte trois membres – un président et deux vice-présidents – qui sont nommés pour un mandat de neuf ans par l'Assemblée nationale, sur proposition du Président de la République. En plus de ses trois membres, la Cour des comptes a aussi un maximum de six contrôleurs suprêmes, qui dirigent les services d'audit⁴⁶. L'un de ces services est en charge des communes et collectivités locales.

78. La Cour des comptes n'étant pas en mesure d'effectuer un contrôle annuel de chaque collectivité locale, les communes qui seront contrôlées sont sélectionnées sur la base d'éléments d'information et des facteurs de risque. La Cour des comptes effectue aussi des contrôles transversaux dans un certain nombre de collectivités locales. A des fins de prévention et en vue de mieux comprendre les problèmes rencontrés par les collectivités locales, des représentants de la Cour des comptes s'emploient à visiter le plus de communes possible. Sur la base de ses observations, la Cour des comptes prépare à l'intention du Parlement un rapport contenant un certain nombre de recommandations, qui peuvent aussi porter sur des modifications de la législation en vigueur.

79. Conformément à la Stratégie de la Cour des comptes de Slovénie pour 2007-2013, en plus de sa fonction principale de contrôle financier des collectivités locales, une part importante de ses travaux consiste à examiner la gestion de la dette publique dans les communes. La budgétisation basée sur les résultats devient également un de ses domaines d'activité spécifiques. Un autre aspect de ses activités consiste à évaluer les contrôles internes des autorités sélectionnées pour faire l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes.

80. En décembre 2004, la Cour des comptes a ouvert un bureau à Maribor et il est prévu d'étendre la présence de la Cour dans d'autres villes.

d. Révocation des conseillers municipaux et des maires

81. La loi sur l'autonomie locale dispose que seule l'Assemblée nationale peut dissoudre un conseil municipal, sur proposition du gouvernement, s'il n'a pas respecté des dispositions constitutionnelles ou légales, rempli des responsabilités obligatoires, adopté un budget dans les délais prévus par la loi ou tenu des sessions du conseil municipal aussi souvent que la loi l'exige. Par ailleurs, seule l'Assemblée nationale peut révoquer un maire, sous certaines conditions⁴⁷.

82. Avant d'adopter une décision sur la dissolution d'un conseil municipal ou la révocation d'un maire, l'Assemblée nationale attire l'attention des intéressés sur leur comportement illégal et leur propose des moyens de remédier à ces irrégularités dans des délais appropriés. Si le conseil municipal ou le maire agit conformément à l'avertissement, l'Assemblée nationale peut décider de suspendre la procédure de dissolution ou de révocation⁴⁸.

Article 9 (ressources financières)

83. Ces dernières années, des changements importants ont été apportés concernant le financement des collectivités locales qui disposent de plusieurs sources de revenus.

⁴⁵ Le Bureau des comptes de l'Etat.

⁴⁶ Cour des comptes de la République de Slovénie. <http://www.rs-rs.si> (accès le 20.12.10).

⁴⁷ Articles 90 quater et 90 ter.

⁴⁸ Article 90 quater.

a. Recettes des collectivités locales

84. La Constitution dispose ce qui suit : « la commune est financée par ses propres ressources. L'Etat, en accord avec les principes et barèmes fixés par la loi, accorde des moyens complémentaires aux communes qui, en raison d'un faible développement économique, ne peuvent assurer en totalité l'exécution de leurs tâches »⁴⁹. « L'Etat et les collectivités locales lèvent des fonds pour l'exercice de leurs responsabilités par l'intermédiaire des impôts et autres taxes obligatoires, ainsi que des revenus de leur actif propre »⁵⁰ et « les collectivités locales fixent les impôts et autres taxes selon des conditions définies par la Constitution et la loi »⁵¹.

85. La loi sur l'autonomie locale comprend plusieurs dispositions générales sur les finances locales. Elle prévoit notamment ce qui suit : « Les activités d'intérêt public local sont financées par la commune au moyen de ses propres ressources, de ressources nationales et par des emprunts. Les ressources propres d'une commune proviennent : 1) des impôts et autres contributions obligatoires et 2) du revenu de ses biens. L'Etat doit garantir un financement supplémentaire aux communes qui ne peuvent pas financer convenablement, par leurs propres moyens, la prise en charge des activités d'intérêt public local. La loi définit le montant et les modalités de ce financement supplémentaire. »⁵²

86. La genèse de la loi spéciale applicable aux finances des collectivités locales est relativement complexe. La nouvelle loi sur le financement des communes (promulguée en novembre 2006) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Elle a remplacé la précédente loi sur cette question (promulguée en mars 2006 en tant que version consolidée de la loi). La loi actuelle a été modifiée plusieurs fois depuis son adoption en 2007.

87. La loi dispose que le financement des communes repose sur les principes de l'autonomie locale, de la proportionnalité entre les ressources et les tâches des communes et de l'autonomie des communes pour le financement des fonctions municipales⁵³.

88. Les dépenses des collectivités locales représentent environ 5-6 % du produit intérieur brut (PIB) du pays et, au cours de la période 2006-2009, cette part a varié entre 5 et 5,83 %⁵⁴.

89. Les sources de financement des collectivités locales sont leurs ressources fiscales propres et autres, le partage des recettes fiscales nationales et les emprunts. Le total des ressources budgétaires des collectivités locales de Slovénie était de 1 875,19 millions EUR en 2008 et de 2 036,56 millions EUR en 2009. Cette évolution positive des recettes des collectivités locales s'est poursuivie en 2010, avec une augmentation de 4,2 % pour la période de janvier à septembre par rapport à la même période l'année précédente⁵⁵. Cette évolution est inhabituelle dans les pays européens : les recettes et les dépenses publiques et les recettes et dépenses des collectivités locales ont en effet diminué dans de nombreux pays européens du fait de la crise économique. Les projections concernant le budget 2011 semblent indiquer que cette tendance positive ne se poursuivra pas⁵⁶.

90. Le total des recettes fiscales (impôts propres et impôts partagés) dans les budgets des collectivités locales était en 2009 de 1 295,31 millions EUR, soit 64 % des recettes totales ; en 2008, les recettes fiscales représentaient 65 % des recettes totales⁵⁷.

91. Les ressources fiscales propres des communes sont :

- l'indemnisation pour l'utilisation de terrains constructibles ;
- la taxe sur les embarcations ;
- la taxe sur les transactions immobilières ;
- les droits de succession et la taxe sur les donations ;
- la taxe sur les jeux.

⁴⁹ Article 142.

⁵⁰ Article 146.

⁵¹ Article 147.

⁵² Article 52.

⁵³ Article 3.

⁵⁴ Données recueillies lors de la réunion avec des représentants de l'Assemblée nationale.

⁵⁵ Données du ministère des Finances.

⁵⁶ Informations du ministère des Finances.

⁵⁷ Calculs effectués d'après les données du ministère des Finances.

92. D'autres taxes peuvent être perçues, si elles sont prescrites par la loi. Les ressources fiscales propres représentent approximativement 10 % des recettes totales des collectivités locales. Il est prévu de remplacer la taxe d'indemnisation pour l'utilisation de terrains constructibles par la taxe foncière.

93. Les autres ressources propres sont les redevances, les concessions, les contributions volontaires, les paiements de services publics, le revenu des biens et les fonds de cofinancement supplémentaires provenant du budget national et de l'Union européenne. Une commune peut percevoir une redevance pour l'utilisation des espaces publics lors d'expositions ou d'activités de divertissement, pour l'affichage publicitaire dans des lieux publics, le stationnement sur la voie publique, l'utilisation de l'espace public et tout autre cas prévu par la loi. Une commune n'a pas le droit d'instaurer une redevance dans les cas qui ne sont pas prévus par la loi.

94. Selon certains représentants des communes, la proportion des impôts locaux et autres ressources propres est relativement faible. L'autonomie fiscale des collectivités locales apparaît comme étant à un niveau insuffisant et devrait être renforcée. C'est aussi l'avis du Bureau pour l'autonomie locale et la politique régionale et de la Cour des comptes. En comparaison, par exemple, avec les pays scandinaves, la proportion des recettes fiscales locales en Slovaquie est relativement faible, mais il y a aussi parmi les Etats membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe des pays qui n'ont pas du tout d'impôts locaux ou, du moins, où leur proportion dans les recettes totales est inférieure à ce qu'elle est en Slovaquie.

95. Les recettes des collectivités locales provenant de leur part des impôts nationaux comprennent les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers et de diverses autres taxes prévues par la loi (taxe foncière, impôt sur les sociétés, etc.). L'impôt sur le revenu des particuliers est la source de recettes la plus importante des collectivités locales. En 2008/2009, il représentait environ 50 % des recettes totales des collectivités locales et près de 80 % du total des recettes fiscales. L'impôt sur le revenu des particuliers est un impôt national sur lequel les collectivités locales n'ont aucune influence.

96. Sur la période 1999-2007, la part de l'impôt sur le revenu des particuliers attribuée aux communes était de 35 % (elle était de 30 % avant 1999). Du fait de différences économiques, la répartition des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers était très inégale et des disparités importantes existaient entre les communes en termes de recettes fiscales par habitant. Cette situation, à laquelle s'ajoutent les différences de recettes propres, a engendré une forte demande de mise en place d'un système de péréquation financière. Le nombre des communes recevant une contribution au titre de la péréquation financière (sur le budget de l'Etat) a augmenté chaque année et il représentait plus de 90 % du nombre total des communes en 2007. Certaines communes recevaient au titre de la péréquation une contribution qui dépassait de plus de 100 % leurs recettes propres (460 % dans le cas de la plus petite commune, Hodoš)⁵⁸. L'augmentation du nombre des communes dépendant de la péréquation financière a entraîné une perte d'autonomie et a aussi découragé les communes de se procurer leurs propres recettes⁵⁹.

97. Par le passé, les principaux changements apportés aux finances des collectivités locales concernaient la répartition des impôts partagés, en particulier l'impôt sur le revenu des particuliers. L'objectif de la réforme des finances des collectivités locales était d'accroître l'indépendance financière de la majorité des communes et de réduire les différences substantielles entre elles⁶⁰.

98. Du fait de cette réforme, la répartition des impôts partagés (principalement l'impôt sur le revenu des particuliers) se fait maintenant suivant les besoins de dépenses de fonctionnement (sans les investissements) et sous la forme du montant par habitant nécessaire pour financer les fonctions statutaires des communes. Ce montant est calculé sur la base de divers critères : le nombre d'habitants (résidents permanents), la superficie, la longueur du réseau routier municipal, le nombre d'habitants de moins de 15 ans et de plus de 65 ans, les zones Natura 2000 et l'indice de développement. Bien que cet éventail de critères soit relativement large, les communes ont indiqué que les critères démographiques (les tranches d'âge) devraient être plus étroitement liés aux fonctions

⁵⁸ Žohar F. Réforme du financement des communes de Slovaquie. *Financial Theory and Practice* 31 (2), 2008, pp 159-179.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

locales. Par exemple, il devrait y avoir un critère spécifique concernant le nombre d'enfants d'âge préscolaire (moins de 6 ans) et le nombre d'enfants d'âge scolaire (7-18 ans).

99. La nouvelle loi prévoit une période transitoire de cinq ans pendant laquelle le nouveau système de financement des communes doit être introduit progressivement. Les montants moyens pour 2007 et 2008 (469,45 EUR et 482,13 EUR) étaient précisés dans la loi, tandis que pour les années 2009 à 2012 ils sont calculés par le ministère des Finances conformément à un décret ministériel précisant les tâches et fonctions spécifiques dont les coûts sont pris en compte pour calculer le montant moyen, ainsi que la méthode à utiliser pour ce calcul⁶¹. Le montant par habitant était de 521,81 EUR en 2009 et de 538,39 EUR en 2010⁶².

100. Du fait de ces changements, un peu plus de la moitié des communes n'ont pas besoin d'un financement supplémentaire au titre du système de péréquation et, pour celles qui en ont besoin (une centaine environ), le montant de la péréquation a diminué fortement. Le nouveau système a amélioré la situation financière de la majorité des communes, mais pour la capitale Ljubljana et plusieurs autres villes (Šempeter-Vrtojba, Trzin et Log-Dragomer) elle a eu l'effet inverse. D'après les calculs effectués par le conseil municipal de Ljubljana, les pertes annuelles de la capitale (par rapport au système de répartition de l'impôt sur le revenu des particuliers en vigueur précédemment) s'élèvent approximativement à 60 millions EUR. La ville a déposé une plainte à ce sujet auprès de la Cour constitutionnelle, qui n'a pas encore rendu sa décision.

101. Le montant par habitant est l'un des points principaux des négociations annuelles entre le pouvoir central (le ministère des Finances) et les communes. D'après les informations fournies par les collectivités locales, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2007, un accord a pu être trouvé en 2008, mais cela n'a pas été possible en 2009 et 2010. Les communes affirment que le gouvernement refuse de prendre en compte les nouvelles tâches et fonctions : en effet, l'introduction de responsabilités croissantes et de nouvelles règles administratives ne s'est pas accompagnée d'un financement supplémentaire. Pour le budget 2011, les collectivités locales disent qu'il n'y a aucun dialogue, ce que dément le ministère des Finances. Celui-ci concède toutefois que des décisions doivent être prises très rapidement, ce qui explique que les collectivités locales aient été invitées à soumettre leurs propositions dans un délai de deux jours.

b. Dépenses

102. Les collectivités locales connaissent en matière d'autonomie des dépenses une situation inverse de celle qui concerne l'autonomie des recettes. Leur niveau d'autonomie à cet égard n'est pas aussi faible et elles sont libres de choisir comment elles dépensent leur budget pour remplir leurs tâches et leurs fonctions. Par le passé, le montant des dépenses des collectivités locales était supérieur à celui de leurs recettes. Leurs dépenses totales étaient de 2 047,95 millions EUR en 2008 et de 2 192,46 millions EUR en 2009. La proportion élevée des dépenses et transferts d'investissement reflète une tendance fréquente parmi les collectivités locales. En 2008, la part des dépenses de fonctionnement et des transferts courants dans les dépenses des collectivités locales était de 54,7 %, tandis que les dépenses et transferts d'investissement représentaient les 45,3 % restants ; en 2009, ces chiffres étaient respectivement de 55,1 % pour les dépenses de fonctionnement et les transferts courants et de 44,9 % pour les dépenses et transferts d'investissement.

103. Les données budgétaires disponibles indiquent que les collectivités locales, face à la crise économique, n'ont réduit leurs dépenses que très lentement et de manière limitée. Le ministère des Finances prévoit de geler massivement les dépenses publiques en 2011.

c. Emprunts

104. Les droits des collectivités locales de contracter des emprunts sont définis par la loi de 1999 sur les finances publiques et la loi de novembre 2006 sur le financement des communes. Celles-ci ont le droit d'emprunter via l'émission d'obligations et en contractant des prêts, mais elles ne peuvent pas emprunter à l'étranger. Elles peuvent recourir à des emprunts d'investissement à long terme avec l'aval du conseil municipal. Les contrats de prêt sont conclus par le maire sur la base du budget

⁶¹ Ibid.

⁶² Données recueillies lors de la réunion avec des représentants du ministère des Finances.

adopté et avec l'accord préalable du ministère des Finances⁶³. Les communes peuvent aussi émettre des garanties pour les entreprises et les institutions publiques qu'elles ont fondées. Le secteur des collectivités locales n'est pas fortement endetté (3 % de la dette publique totale). En effet, du fait des modifications apportées en 2008 à la loi sur le financement des communes, le niveau d'endettement est très strictement limité (il ne peut excéder 8 % des recettes générées par la commune au cours de l'exercice qui précède l'année de l'emprunt (sans les donations et transferts d'investissement)). La Cour des comptes a suggéré que le parlement examine si ces limitations étaient justifiées.

105. Aucune loi spécifique ni règle de procédure n'est prévue en cas d'insolvabilité d'une commune.

Article 10 (droit d'association)

106. Les communes peuvent décider d'établir un ou plusieurs organes d'administration municipale conjointe. Elles peuvent coopérer en vue de remplir leurs fonctions (par exemple la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau, l'organisation des transports, etc.) et pour des projets de développement conjoints.

107. Les collectivités locales slovènes ont le droit de former des associations. L'un des moyens, pour les collectivités locales, de coopérer avec le pouvoir central et de peser sur ses décisions consiste à former des associations représentant leurs intérêts communs. Il existe actuellement trois associations de collectivités locales en Slovénie.

108. Pendant longtemps, il y a eu deux associations de ce type en Slovénie : l'Association des villes et communes de Slovénie (AVCS, en slovène SOS) et l'Association des communes de Slovénie (ACS, en slovène ZOS).

109. L'Association des villes et communes de Slovénie, créée en 1992, est la plus grande association de communes. Elle réunit 166 communes (sur un total de 210 communes dans le pays). Les communes ayant des besoins différents selon leur taille, l'association est organisée en trois sections : les communes urbaines, les communes de taille moyenne et les petites communes⁶⁴

110. Alors que l'AVCS était sur le point de remplir les critères pour se voir reconnaître en tant qu'association officielle de statut national, la deuxième association a été créée par un groupe de petites communes mécontentes des travaux de l'AVCS. L'Association des communes de Slovénie a ainsi été créée en 1997 et elle réunit aujourd'hui 138 communes, principalement de petite et moyenne importance⁶⁵. Une part importante (environ 60 %) des communes sont membres des deux associations, tandis que d'autres n'appartiennent à aucune d'elles.

111. L'AVCS aimerait que les deux associations fusionnent, mais du fait de divergences d'opinion sur des questions telles que la fragmentation des collectivités locales, le financement des communes et les régions (statut, fonctions, nombre), cette fusion ne s'est pas opérée. Le résultat inverse s'est même produit, il y a un an, Ljubljana a été à l'origine de la création d'une troisième association (l'Association des communes urbaines de Slovénie), qui a actuellement pour membres onze communes urbaines.

112. La loi dispose que les négociations entre les collectivités locales et le pouvoir central portent uniquement sur les questions financières, à l'exclusion de toute autre question. Les deux associations prennent part aux négociations avec le pouvoir central et deux propositions sont habituellement présentées. Les représentants des associations estiment que le processus de négociation est peu satisfaisant : il n'y a pas suffisamment de temps pour examiner les projets de loi et les consultations sont conduites de façon précipitée (les collectivités locales sont invitées à préparer et soumettre leur avis dans un délai d'une semaine ou de quelques jours et il peut même arriver qu'elles ne soient pas du tout consultées).

113. La loi n'exigeant pas la tenue de consultations sur d'autres questions que les finances, il n'y a pas eu de consultation sur certains sujets présentant un intérêt particulier pour les collectivités locales,

⁶³ Repar B. La péréquation fiscale en Slovénie.

⁶⁴ http://www.skupnostobcin.si/zgmenu/english/general_about_sos/index.html (accès le 01.12.2010).

⁶⁵ Situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie. (Doc CG (8) 6 Partie II, Strasbourg, 4 mai 2001). Rapporteurs : Gerhard Engel (Allemagne) et Owen Masters (Royaume-Uni).

tels que la loi sur le développement durable. En outre, les communes affirment qu'il faut beaucoup de temps pour pouvoir tenir des réunions avec le pouvoir central. Les représentants de l'Assemblée nationale avec lesquels les rapporteurs se sont entretenus lors de la visite de suivi ont estimé que le processus de consultation devrait être amélioré.

114. Il y a approximativement un an, mécontentes de cette situation, des collectivités locales ont déposé une plainte auprès de la Cour constitutionnelle.

115. Dans la Recommandation 89 (2001), adoptée à la suite du précédent rapport de suivi, le Congrès avait déjà indiqué qu'il souhaitait « une amélioration de la coopération entre le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur et les associations de communes, et la participation des autorités locales aux débats, notamment dans le domaine des finances locales, et [regrettait] que les autorités locales ne soient pas suffisamment associées à la discussion sur les attributions financières aux collectivités locales et à la préparation des différents projets de loi relatifs à l'autonomie locale et régionale ». Des améliorations restent possibles concernant les consultations.

Article 11 (protection légale)

116. Les collectivités locales peuvent saisir la Cour constitutionnelle et la Cour administrative, en particulier en cas de conflit concernant des décisions du pouvoir central. La faiblesse majeure de ce processus tient dans de nombreux cas au délai considérable nécessaire pour qu'une décision soit prise.

IV. STATUT DE LA CAPITALE

117. La capitale de la République de Slovénie est Ljubljana. La Constitution reconnaît en tant que capitale⁶⁶ la ville de Ljubljana, qui n'a cependant pas de statut administratif spécifique.

118. Ljubljana est la plus grande ville du pays. Sa population, qui est de 267 313 habitants (soit environ 13 % de la population totale du pays), est en augmentation. Conformément à la législation, la ville de Ljubljana gère de manière indépendante les questions d'intérêt public local. Le conseil municipal compte 45 membres, un maire élu au suffrage direct et cinq maires adjoints. L'administration de la ville se compose approximativement de 600 employés. Ljubljana est divisée en 17 arrondissements (collectivités locales) qui mènent des activités dans leurs domaines de responsabilité, dans la limite des compétences de la ville de Ljubljana. Les arrondissements sont des entités juridiques de droit public, représentées par les conseils d'arrondissement. Ces subdivisions ne sont pas spécifiques à la capitale, toutes les communes ayant le droit d'en créer sur leur territoire. A ce jour, Ljubljana est la seule commune de Slovénie à avoir adopté un plan de développement stratégique à long terme (25 ans). Depuis 2006, le maire de la ville est M. Zoran Janković. Sa réélection à la mairie en 2010 marque la satisfaction des habitants de Ljubljana à l'égard de la politique locale actuellement menée dans la capitale, et des activités de la municipalité.

119. Une loi relative à la capitale a été adoptée en 2004. Elle régit principalement la coopération entre le pouvoir central et la ville pour l'accomplissement des tâches communes et des tâches spécifiques à la capitale, l'aménagement du territoire et le développement. La loi prévoit un accord spécial entre le pouvoir central et la capitale, qui définit des responsabilités supplémentaires pour Ljubljana assorties des ressources nécessaires pour leur exécution. D'importantes modifications ont été apportées à la loi en 2009 : elles prévoient notamment que 0,73 % de l'impôt sur le revenu des particuliers sont versés au budget de la capitale (soit approximativement 16 millions EUR) pour financer les fonctions spéciales de la capitale. Toutefois, cela ne compense pas les montants perdus par la ville du fait des changements relatifs à la répartition de l'impôt sur le revenu des particuliers. Après les modifications qui seront apportées à la loi relative à la capitale en décembre 2010, Ljubljana recevra davantage de fonds de l'Etat pour son fonctionnement en tant que capitale.

120. La ville de Ljubljana considère dans l'ensemble que la loi relative à la capitale est un document relativement formel. Cela étant, la législation slovène a globalement tenu compte de la Recommandation du Congrès 219 (2007) sur le statut des villes capitales.

⁶⁶ Congrès, statut des villes capitales. Mai 2007. p. 6.

V. ACTIVITÉS CONCERNANT LA RÉGIONALISATION

121. La réforme régionale est en projet depuis plus de 15 ans, mais aucun accord n'a encore été trouvé sur le fond concernant la configuration et le nombre des régions.

122. Le précédent rapport de suivi (2001) indiquait ce qui suit : « De fait, la Constitution slovène semble être le principal obstacle à la régionalisation dans la mesure où elle fait allusion au principe de l'association volontaire des communes en vue de créer une région »⁶⁷.

123. Quinze ans après l'adoption de la Constitution de la République de Slovénie (1991), la situation politique est devenue telle qu'il a été nécessaire de modifier la Constitution afin de permettre la création de régions en tant que collectivités du deuxième niveau d'autonomie locale de la Slovénie. En 2006, la Constitution a été modifiée. Les principaux obstacles mentionnés précédemment ont été levés et la Constitution contient de nouvelles dispositions relatives aux régions :

« Une région est une collectivité locale autonome en charge des questions locales de portée plus large et de certaines questions de portée régionale définies par la loi. Les régions sont établies par une loi qui définit aussi leur territoire, leur siège et leur nom. Une telle loi est adoptée par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des députés présents. La participation des communes doit être garantie dans la procédure d'adoption de la loi. L'Etat transfère aux régions, conformément à la loi, l'exécution de tâches spécifiques relevant de sa compétence et doit leur fournir les ressources financières nécessaires à cette fin »⁶⁸. Le nouvel article 143 est lié aux modifications apportées aux articles 121 et 140. Le premier prévoit que les collectivités locales (communes et régions) et, sur la base de l'autorité publique, les entités physiques et morales, outre l'administration de l'Etat, peuvent aussi remplir certaines tâches d'administration publique ; le deuxième dispose que l'accord préalable des communes n'est plus requis pour transférer la réalisation de certaines tâches relevant de la compétence de l'Etat si les financements nécessaires à leur réalisation sont fournis. L'obstacle qui empêchait l'Etat de déléguer certaines de ses tâches aux communes a été levé⁶⁹. Les modifications de la Constitution adoptées concernant l'autonomie locale permettront à la Slovénie – après de longues années de débats parmi les spécialistes et la classe politique – de mettre en place un système à deux niveaux d'autonomie territoriale.

124. Le chapitre IX (articles 72-85 et 87) de la loi sur l'autonomie locale était précédemment consacré aux régions et, comme les anciennes dispositions de la Constitution, ne favorisait pas la création de telles collectivités⁷⁰. Cependant, à la suite des modifications de la Constitution, les articles de la loi sur l'autonomie locale relatifs aux régions ont été supprimés.

125. Conformément aux modifications apportées à la Constitution, le Gouvernement a présenté un projet de loi sur les régions⁷¹. Bien que, depuis 2004, les experts aient appelé à la création de six à huit régions (chacune avec un minimum de 100 000 habitants), invoquant des arguments économiques, sociaux, géographiques, comparatifs, transfrontaliers, nationaux, européens, de mondialisation et autres, le gouvernement a proposé la création de 14 régions. Le parlement n'a pas appuyé cette proposition.

126. Le 22 juin 2008, un référendum consultatif s'est tenu concernant le nombre des régions. Le gouvernement et le parlement ont remis la décision à l'électorat, lequel n'était pas suffisamment informé sur les enjeux de la question posée. Le référendum a été organisé au moyen de

⁶⁷ Situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie. (Doc CG (8) 6 Partie II, Strasbourg, 4 mai 2001). Rapporteurs : Gerhard Engel (Allemagne) et Owen Masters (Royaume-Uni).

⁶⁸ Article 143. Cet article s'intitulait précédemment « Collectivités locales autonomes étendues » et disposait ce qui suit : « Les communes peuvent décider de manière indépendante de s'associer en collectivités locales autonomes plus vastes, ainsi qu'en régions, afin de régler et gérer des questions locales de portée plus large. En accord avec ces collectivités, l'Etat peut leur transférer en tant que leurs compétences originelles certains domaines spécifiques relevant de la compétence de l'Etat et définir la participation de ces collectivités à l'occasion de la proposition et de l'exécution de certaines affaires relevant de la compétence de l'Etat.

Les principes et les barèmes du transfert de compétences mentionné au paragraphe précédent sont réglementés par la loi. »

⁶⁹ Vljaj S. L'autonomie locale en République de Slovénie : situation actuelle et perspectives, p. 10.

⁷⁰ Par exemple : « Une région peut être créée, modifiée ou supprimée conformément à la loi sur la base de décisions des conseils municipaux prises avec une majorité des deux tiers de tous les membres » (article 72) ; « Une commune peut se retirer d'une région sur décision de son conseil municipal. Dans une commune, la décision du conseil municipal peut être soumise à un référendum » (article 73, paragraphe 2).

⁷¹ Les dispositions constitutionnelles adoptées forment la base des lois qui permettront la décentralisation des compétences et le transfert d'une part importante des affaires publiques de l'Etat vers le niveau régional.

13 consultations locales, ce que certains ont considéré comme une manipulation de l'électorat compte tenu de la complexité de la question de la régionalisation. Le taux de participation a été le plus bas jamais enregistré : les électeurs ont en effet massivement boudé les urnes et le taux de participation n'a été que de 10,94 %. Le « oui » a recueilli 106 128 voix, soit seulement 6,27 % des 1 692 559 électeurs inscrits sur les listes⁷².

127. Les commentaires relatifs à la régionalisation contenus dans la Recommandation 89 (2001) restent valides. Peut-être le sont-ils même davantage encore aujourd'hui, puisque la fragmentation des collectivités locales s'est poursuivie et que la petite taille de la majorité des communes pose problème du point de vue de leur capacité à remplir toutes leurs fonctions. L'Etat pourrait transférer aux régions les affaires qui ne peuvent l'être à des communes (trop) petites. Cette mesure ouvrirait la voie à la décentralisation et à l'application du principe de subsidiarité et la Slovénie rejoindrait le cercle des pays dotés d'un régionalisme interne développé.

128. La création des régions n'aura de sens que si le pouvoir central leur transfère certaines de ses compétences et de ses ressources financières ; certaines fonctions devront par ailleurs être transférées de l'échelon local à l'échelon régional. Les autorités de l'Etat conviennent que les régions sont nécessaires. L'AVCS préconise la création de six régions, mais l'ACS considère qu'il n'est pas nécessaire de créer des régions politiques. Les collectivités locales ont des avis très divergents (sur la nécessité de créer des régions, leurs fonctions, leur nombre, etc.). Il est difficile de prédire quand la question des régions sera réglée, mais ce ne sera pas avant les prochaines élections législatives de 2012. Du fait qu'il y a tous les deux ans des élections en Slovénie (présidentielles, législatives, locales), le règlement éventuel de cette question de la régionalisation est sans cesse repoussé.

129. Il y a entre 6 et 8 régions naturelles en Slovénie, mais il manque au pays une tradition d'autonomie au niveau régional.

130. Aux seules fins de l'analyse statistique et des documents d'orientation, c'est-à-dire hors de toute visée politique, 12 régions (statistiques) NUTS 3 sont utilisées depuis le milieu des années 90 et deux NUTS 2 (ou régions de cohésion européenne) le sont depuis janvier 2008 (la Slovénie occidentale, plus développée et qui inclut Ljubljana, et la Slovénie du sud-est, moins développée)⁷³.

VI. LES DROITS DE L'HOMME AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL

131. Le précédent rapport du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Slovénie indiquait ce qui suit : « les minorités ethniques ne semblent pas constituer un problème majeur en Slovénie. Les Hongrois, les Italiens et les Tsiganes sont des minorités autochtones qui voient leurs droits protégés par la Constitution slovène »⁷⁴. Les dispositions spécifiques de la loi sur les élections locales garantissent leur représentation au sein des conseils locaux. Dans les régions frontalières, l'italien et le hongrois ont le statut de deuxième langue officielle.

132. Les principaux problèmes concernant les Roms, d'après l'expérience de certains représentants des communes, tiennent à leur réticence à exercer un emploi, au fait qu'ils se sont habitués à vivre des prestations sociales, mais ils tiennent aussi à l'alcool et au faible niveau de scolarisation. Il existe cependant de bons exemples d'intégration des Roms dans les collectivités locales de Slovénie. Par exemple, la commune urbaine de Murska Sobota a une localité rom distincte (Pušča) dotée de son propre conseil local, d'un budget accordé par la commune, d'un établissement préscolaire et d'une brigade de sapeurs-pompiers volontaires. Cette localité a le sentiment d'être responsable d'elle-même mais aussi celui d'appartenir à la commune urbaine. Le maire de Murska Sobota, M. Anton Štihec, estime que cet accueil préscolaire est la clé d'une intégration réussie. Les enfants roms de l'établissement préscolaire de Pušča y apprennent le slovène et bénéficient d'une bonne préparation à l'école.

133. En cas de violation des droits de l'homme due aux activités des collectivités locales, aussi bien les particuliers que les organisations sont habilités à déposer une plainte auprès de la Cour

⁷² Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010. p 659.

⁷³ Pichler-Milanovic N. Ljubljana : Le développement stratégique pour la compétitivité et la durabilité.

⁷⁴ CG(8)6 Partie II (voir 6-4).

constitutionnelle et du médiateur des droits de l'homme. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont contraignantes et exécutoires, tandis que celles du médiateur prennent la forme de recommandations.

134. L'article 159 de la Constitution dispose ce qui suit : « Pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les relations avec les organes de l'Etat, les organes d'autonomie administrative locale et les détenteurs de mandats publics, un protecteur des droits des citoyens est institué par la loi ». Le Bureau du médiateur des droits de l'homme de Slovénie existe depuis 1995. Il s'agit d'une institution indépendante créée au niveau national, mais qui s'occupe aussi des questions ayant trait aux collectivités locales. Le 22 février 2007, la psychiatre Zdenka Čebašek-Travnik a été nommée médiatrice des droits de l'homme pour un mandat de six ans.

135. Le Bureau du médiateur s'assure que les organes du pouvoir central, les organes d'autonomie locale et les détenteurs de mandats publics, dans le cadre de leurs activités, respectent les droits des personnes et des groupes. Il n'y a pas de médiateurs locaux en Slovénie, ni de sièges locaux du médiateur national. En vue de renforcer la coopération avec les communes et d'y examiner les questions de droits de l'homme, la médiatrice se rend chaque mois dans une commune. Lors de ces visites, elle rencontre le maire, discute de cas spécifiques, examine les questions relevant de son mandat et tient une petite conférence de presse avec les journalistes locaux.

136. Une question particulière à la Slovénie est relative aux personnes dites « radiées ». Elle a pour conséquence au niveau local le problème de l'intégration et de la participation de ces personnes à la vie politique locale. En 1992, la République de Slovénie a « radié » un certain nombre de ses habitants (25 000 personnes environ) du registre des résidents permanents. De ce fait, des citoyens des républiques de l'ancienne Yougoslavie dotés d'un permis de résidence en Slovénie et qui n'avaient pas demandé la nationalité slovène ont perdu leur droit de résidence permanente dans le pays sans aucune base légale ni aucune décision. Ces personnes ont ainsi fait l'objet d'une discrimination par rapport aux autres étrangers. La radiation les a privées de leurs droits sociaux et autres dans un pays où elles avaient le statut de résidents permanents et où beaucoup étaient nées et avaient suivi leur scolarité. Cette activité inconstitutionnelle représente une carence majeure et ternit l'image du pays. La Cour constitutionnelle de la République de Slovénie a par deux fois (en 1999 et 2003) considéré que cette situation était inconstitutionnelle, c'est-à-dire que la radiation était illégale et que le pouvoir n'avait pas traité ses conséquences convenablement. La Cour constitutionnelle a aussi noté l'inconstitutionnalité et l'illégalité de la radiation indirectement dans sept autres affaires. Lors d'un référendum juridiquement contraignant proposé et organisé en 2004, il n'a une nouvelle fois pas été fait droit à la demande des « personnes radiées ».

137. En 2010, l'Assemblée nationale de Slovénie a adopté une loi portant modification de la loi réglementant le statut des citoyens d'ancienne Yougoslavie vivant en République de Slovénie. Cette loi est entrée en vigueur le 24 juillet 2000. Elle régit aussi le statut des enfants des « personnes radiées ».

138. Les représentants des autorités de l'Etat ont indiqué à la délégation que, selon eux, la nouvelle loi avait résolu le problème des « personnes radiées ». La médiatrice a cependant fait preuve de moins d'optimisme sur ce point et a souligné les problèmes rencontrés par ces personnes pour remplir toutes les formalités nécessaires leur permettant d'obtenir un permis de résidence.

139. La délégation espère que cette loi clarifie la situation des « personnes radiées » et leur permet, en conséquence, de s'intégrer pleinement dans la vie locale, y compris en leur donnant le droit de vote aux élections locales.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

140. Depuis 2001, date à laquelle les précédents rapports de suivi et recommandations ont été rédigés, les changements suivants sont intervenus en Slovénie concernant la démocratie locale et régionale :

- la fragmentation des communes s'est poursuivie jusqu'en 2006, conformément aux résultats des référendums locaux ;

- la répartition des impôts nationaux partagés (principalement l'impôt sur le revenu des particuliers) a été modifiée en 2006 et en 2008. Elle s'appuie maintenant sur un montant par habitant, calculé par le ministère des Finances conformément à la loi et négocié avec les collectivités locales ;
- la loi relative à la capitale a été adoptée en 2004 ;
- les dispositions constitutionnelles relatives aux régions ont été modifiées, mais il n'y a toujours pas d'accord concernant les régions.

141. Globalement, la Slovénie respecte les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, et il convient de mentionner tout particulièrement les options permettant la participation citoyenne au sein des collectivités locales. La ratification du Protocol additionnel à la Charte vient confirmer les signes positifs de développement de la démocratie locale. Il y a cependant d'autres domaines où des améliorations pourraient être apportées.

142. La plus grande partie de la Recommandation 89 (2001), adoptée sur la base du précédent rapport de suivi sur la Slovénie, reste valable.

143. Bien que la fragmentation des collectivités locales réponde à la volonté de ces collectivités, elle pose certains problèmes concernant l'offre des services relevant de l'autonomie locale et l'exécution des tâches dans les petites communes. Il est recommandé que l'Etat encourage, y compris au moyen de mesures d'incitation financière, la fusion des collectivités locales.

144. Bien que les dispositifs relatifs aux finances locales aient connu d'importants changements, il est recommandé de donner plus d'autonomie aux collectivités locales en matière de recettes, en augmentant les impôts et redevances perçus au niveau local. Il est aussi recommandé que les critères utilisés pour calculer le montant par habitant soient révisés, et qu'ils soient plus étroitement liés aux fonctions locales.

145. La participation des communes et de leurs associations au processus d'élaboration des réglementations ministérielles ou de la législation nationale est réglementée formellement (loi sur l'autonomie locale et Règlement de l'Assemblée nationale) et elle est utilisée régulièrement. Malheureusement, le processus de consultation entre les collectivités locales et le pouvoir central ne s'est pas amélioré. Les collectivités locales n'ont pas été consultées sur certaines questions les concernant, aucune disposition légale n'imposant la tenue de telles consultations. Il y a aussi des questions (d'ordre financier) pour lesquelles les consultations ont été conduites trop hâtivement. Il est recommandé que le gouvernement associe plus étroitement les associations de pouvoirs locaux aux discussions sur toutes les questions ayant un impact sur les collectivités locales. L'article 4, paragraphe 6 de la Charte prévoit ce qui suit : « 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. »

146. La délégation de suivi considère qu'il est raisonnable que les collectivités locales ne soient représentées que par deux associations. Compte tenu de la configuration du pays, l'existence d'un plus grand nombre d'associations pour représenter les communes aboutirait à un déficit de représentativité et, peut-être, à une perte d'efficacité des consultations officielles avec les autorités nationales.

147. Lors de la visite, il a été indiqué à la délégation que le cumul des mandats était un problème récurrent dans de nombreuses communes. Le fait qu'un maire puisse aussi être membre de l'Assemblée nationale donne parfois le sentiment qu'il existe une inégalité et une injustice entre les communes.

148. Bien que les dispositions constitutionnelles sur l'autonomie locale aient été modifiées, et que ces modifications soient une avancée importante vers la création de régions, les partis politiques, les institutions de l'Etat, les collectivités locales et la société dans son ensemble restent incapables de s'entendre sur les principes généraux des régions (fonctions, nombre, élections, structures institutionnelles et financement). Les négociations sur la question de la régionalisation sont en cours mais la décision a semble-t-il été différée à la prochaine législature (2012). La régionalisation de la Slovénie pourrait compenser la fragmentation des communes et contribuer à attirer les investissements. D'après le Cadre de référence pour la démocratie régionale, le droit à l'autonomie régionale s'exerce au moyen d'assemblées qui doivent être élues au suffrage universel direct, par un scrutin libre et secret, ou être élues au suffrage indirect par des élus du peuple représentant les

collectivités locales constitutives et être composées de ces élus. La délégation a eu l'impression qu'il existait un consensus général sur le principe de la régionalisation. Toutefois, il semble difficile de parvenir à un consensus s'agissant du nombre de régions, qui reste le point majeur de divergences entre les autorités slovènes. La délégation souligne que si ce point important faisait l'objet d'un compromis, il semblerait que le processus de régionalisation pourrait être enclenché relativement rapidement.

149. Au sujet de la question des minorités, la délégation souhaite souligner l'existence de bonnes pratiques concernant l'intégration des minorités roms dans certaines communes. C'est notamment le cas à Murska Sobota, où l'un des conseillers municipaux est membre de la minorité rom. Par ailleurs, il a été indiqué à la délégation que les Roms peuvent avoir leurs propres écoles maternelles où le personnel parle le slovène, afin d'enseigner cette langue aux enfants roms et de contribuer ainsi à leur intégration. Cette pratique est un processus à long terme, mais elle semble produire des résultats et mérite d'être diffusée dans des pays où les communes ont du mal à intégrer les Roms dans la société locale.

Références :

- Situation de la démocratie locale et régionale en Slovénie. (Doc CG (8) 6 Partie II, Strasbourg, 4 mai 2001). Rapporteurs : Gerhard Engel (Allemagne) et Owen Masters (Royaume-Uni).
- Setnikar – Cankar S. La Slovénie en transition : la déconcentration en tant qu'objectif. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford : Oxford University Press, 2010, pp. 642-663.
- Vljaj S. L'autonomie locale en République de Slovénie : situation actuelle et perspectives. V : VINTAR, Mirko (ur.), KOVAČ, Polonca (ur.). Evolutions de l'administration publique en Europe du Sud-Est, (Upravna misel). Ljubljana : Ecole d'administration ; [s. l.] : NISPAcee (Réseau des instituts et écoles d'administration publique d'Europe centrale et orientale), 2007, str. 46-61. [COBISS.SI-ID 2877358]. <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=En&Kat=09&ID=286>. [COBISS.SI-ID 2957230].
- Autorités territoriales dans l'UE : chiffres clés pour 2007. CCRE-Dexia, édition 2008.
- Pichler-Milanovič N. Ljubljana : Le développement stratégique pour la compétitivité et la durabilité.
- Repar B. La péréquation fiscale en Slovénie.
- Žohar F. Réforme du financement des communes de Slovénie. Financial Theory and Practice 31 (2), 2008, pp. 159-179.

ANNEXE

PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DE LA DÉLÉGATION DU CONGRÈS DES POUVOIRS
LOCAUX ET RÉGIONAUX SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE EN SLOVÉNIE

8 - 10 novembre 2010, à Ljubljana, Murska Sobota et Benedikt

Délégation du Congrès

M. Jos WIENEN,	Co-rapporteur, membre de la Commission de suivi du Congrès, Pays-Bas
Mme Merita Jegeni YILDIZ,	Co-rapporteur, membre de la Commission de suivi du Congrès, Turquie
Mme Inga VILKA,	Consultante, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, Lettonie

Lundi 8 novembre 2010 à Ljubljana
--

- Rencontres avec la délégation slovène du Congrès et avec les représentants de l'Association des villes et communes de Slovénie (SOS) et l'Association des communes de Slovénie (ZOS)

Délégation slovène du Congrès :

Mme Bernardka KRNC, Présidente de la délégation
M. Miha MOHOR, Secrétaire de la délégation

Association des Villes et Communes de Slovénie :

Mme Jasmina VIDMAR, secrétaire générale de l'Association

Association des Communes de Slovénie :

M. Robert SMRDELJ, président de l'Association et maire de la commune de Pivka

- Assemblée Nationale de Slovénie :
M. Pavel GANTAR, Président de l'Assemblée nationale de Slovénie
M. Vili TROFENIK, Président de la Commission pour l'autonomie locale et le développement régional
- Conseil National:
M. Darko FRAS, Président de la Commission pour l'autonomie locale et le développement régional ;
M. Milan OZIMIČ, dirigeant du Groupe de défense des intérêts locaux ;
M. Jernej VERBIČ, Vice-Président de la Commission pour l'autonomie locale et le développement régional
- Cour des Comptes :
M. Igor ŠOLTES, Président ;
Mme Mojca PLANINŠEC, Contrôleur suprême, chef du département de l'autonomie locale ;
Mme Nina FURMAN, Chef du Cabinet présidentiel

Mardi 9 novembre 2010 à Ljubljana

- Ministère des Finances :
M. Franc KRIŽANIČ, ministre des Finances
- Ministère de l'Autonomie locale et du Développement régional
M. Henrik GJERKEŠ, ministre slovène de l'Autonomie locale et du Développement régional
- Cour Constitutionnelle :
M. Ernest PETRIČ, juge ;
Mme Urska UMEK, chef en exercice du Département de l'analyse et de la coopération internationale
- Médiatrice des droits de l'homme :
Mme Zdenka ČEBAŠEK-TRAVNIK
- Mairie de Ljubljana :
M. Zoran JANKOVIĆ, maire de Ljubljana ;
M. Aleš ČERIN, maire adjoint ;
M. Vasja BUTINA, Directeur de l'administration ;
M. Vojko GRÜNFELD, service de l'autonomie locale ;
M. Matjaž BREGAR, service du conseil municipal ;
Mme Urška OTONIČAR, chef du service des finances et des comptes

Mercredi 10 novembre 2010 à Murska Sobota et Benedikt

- Anton ŠTIHEC, maire de Murska Sobota
- M. Milan GUMZAR, maire de Benedikt ;
M. Janez ZORKO, maire adjoint ;
Mme Andreja LORBER, Directrice de l'administration municipale ;
Mme Sabina ŠIJANEC, consultante