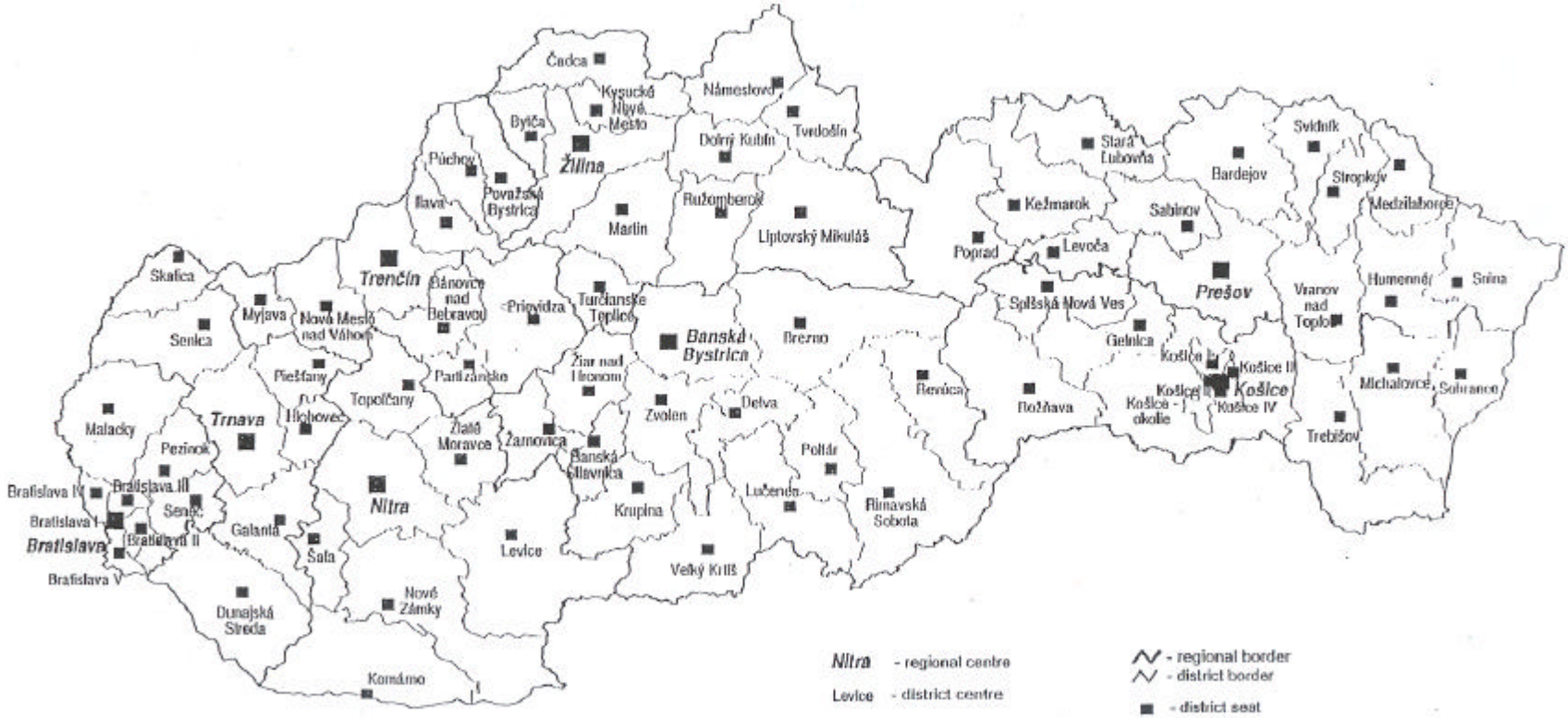
1949 50 1999

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

République slovaque

RÉPUBLIQUE SLOVAQUE
Structure territoriale



© 1998 EuroData Pol. spol. s r. o.,
odbor kartografie SVS MV SR

Podklady spracované: SVS MV SR
Grafické spracovanie: ArcView v 2.1

STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

République slovaque

Situation en 1998

Rapport adopté par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR) en décembre 1998

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy: Slovak Republic

ISBN 92-871-3945-8

Etudes éditées dans la série «Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale» :

1re édition
1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*
1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2e édition
La 2e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.
Déjà parus : *Allemagne*, *Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Islande, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.*

Pour toute information complémentaire, contacter :
Division des collectivités territoriales, de la coopération transfrontalière
et de l'aménagement du territoire
Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. :+33 (0)3 88 41 23 11
Fax : +33 (0)3 88 41 27 84
e-mail beverly.gilroy@coe.fr

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-3943-1
© Conseil de l'Europe, mai 1999
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

Page

1. CADRE JURIDIQUE 5

1.1. Dispositions constitutionnelles concernant les collectivités locales/régionales 5
1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales/régionales 6

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES 6

2.1. Principales subdivisions 6
2.2. Données statistiques 7
2.3. Structures spécifiques à des zones particulières 8
2.4. Modification des structures 8
2.5. Organisation des services locaux de l'administration centrale 9

3. ORGANES DES COLLECTIVITÉS LOCALES OU RÉGIONALES 11

3.1. Organe délibérant 11
3.2. Organe exécutif et responsable politique 11
3.3. Chef de l'administration 12
3.4. Différences entre les pouvoirs et les responsabilités des collectivités locales et régionales 12
3.5. Dispositions juridiques concernant les structures internes des collectivités locales/régionales 13

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION 14

4.1. Référendum local 14
4.2. Autres formes de participation directe 14

5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX 14

5.1. Conditions régissant les candidatures aux élections locales 14
5.2. Activités incompatibles avec l'exercice d'un mandat d'élu local 15
5.3. Règles relatives au financement de la campagne électorale des candidats à des élections locales ou régionales 15
5.4. Statut des élus locaux 15
5.5. Réforme envisagée du statut des élus locaux 16
5.6. Représentation des sexes 16

6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES 17

6.1. Principes présidant à la répartition des pouvoirs 17
6.2. Compétences des collectivités locales ou régionales 18
6.3. Participation des collectivités locales/régionales à la planification économique nationale et à l'aménagement du territoire 18
6.4. Autres organes déconcentrés de l'administration centrale 20
6.5. Propositions ou projets de loi conduisant à une modification importante de la répartition des compétences entre les collectivités locales et régionales et l'Etat central 20

7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RAPPORTS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES 24

7.1. Coopération institutionnalisée (groupements, syndicats de commune) pour l'exécution des tâches d'intérêt commun 24
7.2. Dispositions législatives concernant les associations de collectivités locales aux niveaux national ou régional et leurs relations avec les autorités étatiques 24
7.3. Coopération entre les collectivités locales/régionales dans différents pays 25

8. FINANCES 25

8.1. Impôts 26
8.2. Subventions accordées par des instances supérieures aux communes et aux villes 27
8.3. Péréquation financière 27
8.4. Autres sources de revenus 28
8.5. Emprunts 29
8.6. Contrôle économique des collectivités 29

9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES 29

9.1. Contrôle administratif général des actes des collectivités locales/régionales 29
9.2. Contrôle administratif général de la légalité des actes 29
9.3. Contrôle administratif de l'opportunité des actes des collectivités locales 30
9.4. Remèdes des collectivités locales/régionales en cas d'exercice abusif du contrôle administratif ou d'imposition injustifiée de restrictions à leur autonomie 30
9.5. Vérification des comptes des budgets locaux 31

10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES/ RÉGIONALES 31

11. FONCTIONS ADMINISTRATIVES DES SERVICES LOCAUX DE L'ADMINISTRATION CENTRALE 31

11.1. Classement du personnel 31
11.2. Autorité responsable du régime financier 32
11.3. Rapports entre les conditions d'emploi dans l'administration centrale et municipale 32
11.4. Effectifs 32

12. RÉFORMES ENVISAGÉES OU EN COURS 32

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles concernant les collectivités locales/régionales

La Constitution de la République slovaque n° 460/1992 régit le statut des collectivités jouissant de l'autonomie territoriale en son chapitre 4 (articles 64-71).

Elle pose essentiellement les principes suivants:

– la commune est l'unité de base en matière d'autonomie territoriale;

– la commune est une unité territoriale et administrative indépendante de la République slovaque, qui associe les personnes résidant à titre permanent sur son territoire;

– la commune, en tant que personne morale, administre ses biens et ses ressources financières dans les conditions définies par la loi;

– les communes couvrent leurs besoins financiers, de préférence au moyen de leurs revenus propres, ainsi qu'à l'aide de subventions de l'Etat. La loi précise les recettes fiscales et redevances affectées aux budgets municipaux. Il ne peut être réclamé de subvention de l'Etat que dans les limites de la loi;

– les communes peuvent s'associer à d'autres communes en vue d'assurer une administration commune des domaines d'intérêt commun;

– les décisions touchant aux questions relatives à l'autonomie territoriale sont prises en toute indépendance par les communes; tous devoirs ou restrictions imposées aux communes doivent être fondés en droit. Les décisions touchant aux questions relatives à l'autonomie territoriale sont prises par voie de référendum local ou par l'intermédiaire des organismes municipaux, après consultation des assemblées de citoyens;

– les communes sont habilitées à émettre des ordonnances ou décrets ayant force exécutoire sur les questions touchant à l'autonomie territoriale;

– les organes de la commune sont le conseil municipal, dont les membres sont élus au scrutin général, égal, direct et secret, et le maire, élu selon le même mode de scrutin, par les citoyens de la commune;

– l'exécution de certaines tâches incombant aux services locaux de l'administration centrale peut être transférée à la commune par une loi à cet effet. Les dépenses afférentes aux tâches ainsi transférées sont à la charge de l'Etat.

– dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui ont été déléguées par l'Etat, la commune peut émettre des ordonnances ou décrets ayant force exécutoire, si elle a été à ce habilitée par la loi et sous le contrôle du gouvernement.

1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales/régionales

Les principales lois relatives au statut des communes sont:

– la loi nº 369/1990 du Conseil national slovaque relative aux communes, telle que modifiée par les règlements ultérieurs;

– la loi nº 377/1990 du Conseil national slovaque relative à la capitale de la République slovaque;

– la loi nº 401/1990 du Conseil national slovaque relative à la ville de Košice;

– la loi nº 346/1990 du Conseil national slovaque relative aux élections au gouvernement local, telle que modifiée par les règlements ultérieurs;

– la loi nº 138/1991 du Conseil national slovaque sur les biens des communes, telle que modifiée par les règlements ultérieurs;

– la loi nº 191/1994 du Conseil national slovaque relative à la désignation des communes dans les langues des minorités nationales;

– la loi nº 253/1994 du Conseil national slovaque relative au statut juridique et au traitement des maires des villes et communes.

Figurent, en outre, parmi les lois relatives au statut des services locaux de l'administration centrale (bureaux régionaux et de district):

– la loi nº 221/1996 du Conseil national slovaque relative à l'organisation territoriale et administrative de la République slovaque;

– la loi nº 222/1996 du Conseil national slovaque relative à l'organisation des services locaux de l'administration centrale;

– la loi nº 84/1990 du Conseil national slovaque relative à l'administration fiscale, telle que modifiée par des règlements ultérieurs.

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES

2.1. Principales subdivisions

Sur le plan administratif, la République slovaque est divisée en régions, districts, communes et districts militaires.

Il n'y a d'organes autonomes qu'au niveau des communes, aucun organe de cette nature n'ayant été créé au niveau des unités territoriales supérieures. Il existe des bureaux régionaux et de district dans huit régions et soixante-dix-neuf districts. Il existe en outre des antennes de services spécialisés de l'administration centrale, dont la structure ne correspond pas toujours au découpage territorial des régions et districts.

2.2. Données statistiques

On trouvera ci-après les données statistiques sur les unités territoriales et des indicateurs de superficie relatifs à la nouvelle organisation territoriale et administrative de la République slovaque au 22 juillet 1996; les chiffres relatifs à la population remontent au 31 décembre 1995.

Unités territoriales de la République slovaque en 1997

	1950	1997
Communes	3 359	2 875*
Villes		136
Districts	91	79
Régions	6	8

* 2871 municipalités (dont 136 villes) et quatre districts militaires.

Indicateurs de superficie de la République slovaque en 1997

	Maximum (km^2)	Minimum (km^2)	Moyenne (km^2)
Communes	404,75[a]	0,48[b]	17,10
Districts	1 551,00[c]	10,00[d]	621,00
Régions	9 455,00[e]	2 053,00[f]	6 129,00

a Staryï Smokovec
b Píla
c Levice
d Bratislava I
e Banská Bystrica
f Bratislava

Indicateurs de population de la République slovaque en 1997

	Maximum	Minimum	Moyenne
Communes	7 063[a]	7[b]	847
Villes	451 395[c]	1 406[d]	22 554
Districts	163 018[e]	12 848[f]	68 198
Régions	777 301[g]	549 621[h]	673 456
TOTAL			5 387 650

a Smižany (District de Spišska Nová Ves)
b Prikra (District de Svidnik)
c Bratislava
d Modrý Kameñ
e Nitra
f Medzilaborce
g Prešov
h Trnava

Répartition des communes et villes en fonction de la population de la République slovaque en 1997

Communes et villes suivant le nombre d'habitants	Nombre de communes (villes comprises)	Nombre de villes	Population
Jusqu'à 999	1 996	0	871 275
1 000-4 999	785	21	1 475 073
5 000-9 999	52	43	364 389
10 000-49 999	61	61	1 330 498
50 000-99 999	9	9	652 850
Plus de 100 000	2	2	693 565

2.3. Structures spécifiques à des zones particulières

Les lois nº 377/1990 du Conseil national slovaque, relative à la capitale de la République slovaque Bratislava, et nº 401/1990, relative à la ville de Košice, prévoient des structures différentes pour les organes autonomes de ces agglomérations, dont le territoire est supérieur à celui des districts.

Bratislava, la capitale, est divisée en dix-sept zones urbaines, dotées chacune d'un conseil municipal et d'un maire autonome. L'ensemble du territoire de la ville de Bratislava est toutefois représenté par un conseil municipal urbain et par un lord-maire.

Outre des organes autonomes, il existe sur le territoire de Bratislava cinq districts, qui sont le siège des bureaux de district et des organes territoriaux des services spécialisés de l'administration centrale.

Košice est de même divisée en vingt-deux zones urbaines autonomes et quatre districts administratifs relevant de l'administration centrale.

2.4. Modification des structures

Les régions et districts sont établis par la loi et ne peuvent être modifiés que par voie législative.

Le gouvernement peut créer, supprimer ou scinder des communes sur accord de la commune intéressée et après avis du district régional.

Le territoire d'une commune peut toutefois être modifié par décision du bureau régional moyennant l'accord de la commune.

La loi ne précise pas les conditions régissant la fusion, la création, la suppression des communes ou les modifications du territoire des communes. Il ne peut toutefois être opéré de scission que si les parties de la commune qui feront l'objet de la scission ne résultent pas d'une fusion préalable, si les ressources financières communales ne sont pas investies dans la partie de la commune qui fera l'objet de la scission et si les parties de la commune devant faire l'objet de la scission ont leur propre cadastre.

Il convient en outre de noter qu'en vertu de la loi du Conseil national slovaque relative aux communes, ce dernier est habilité à accorder le statut de ville à toute commune sur proposition du gouvernement.

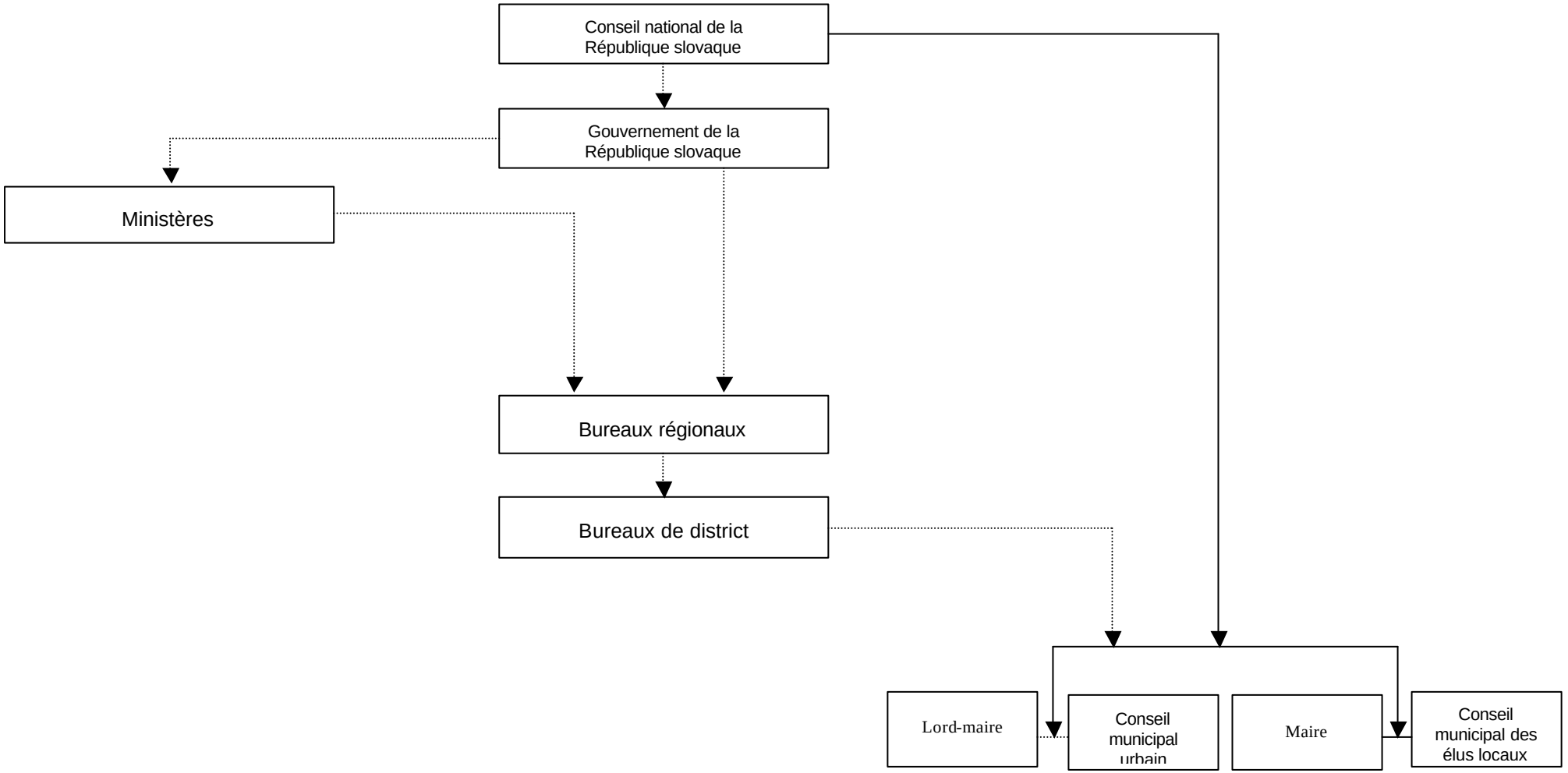
2.5. Organisation des services locaux de l'administration centrale

Il existe huit bureaux régionaux et soixante-dix-neuf bureaux de district ayant la capacité juridique. Ils ont pour mission d'exécuter les tâches relevant de l'administration centrale au niveau local; d'autres organismes relevant de l'administration centrale, des communes ou d'autres personnes morales ne peuvent se voir confier le soin d'exécuter les tâches relevant de l'administration centrale que par voie législative.

Les bureaux régionaux et de district ont pour mission non seulement de gérer les services de l'administration centrale au niveau local dans les zones sous leur juridiction, mais de coordonner l'exécution de tâches communes avec d'autres organismes relevant de l'administration centrale et de collaborer avec d'autres organismes étatiques, avec des organismes territoriaux autonomes et avec d'autres personnes morales à l'exécution de tâches communes sur le territoire de la région ou du district concerné. Ces tâches ont essentiellement trait au développement économique et social du territoire, à la mise en œuvre d'activités touchant au développement des divers secteurs d'activité dans la région, à la création et à la protection de formes saines de vie, au développement de l'éducation, de la culture et du tourisme, à la protection publique de la jeunesse et à l'éducation physique. Ils ont aussi pour tâche de faire respecter la légalité et l'ordre public, de protéger les droits et libertés de la population et de remédier aux conséquences des urgences.

Les rapports entre les organismes relevant de l'administration centrale et les organismes autonomes des communes sont régis par la loi; ils agissent séparément pour ce qui est de l'administration des affaires publiques. Le problème des tâches touchant au développement social et économique du territoire est résolu sur la base du principe de la coopération entre partenaires. Le bureau de district est habilité à assigner des tâches concrètes aux communes dans les cas d'urgence tels que sinistres, incendies majeurs ou inondations. Il constitue également un organe de recours qui statue sur les questions réglées initialement par la commune pour ce qui est des procédures administratives et des questions touchant aux impôts locaux.

Schéma des relations entre les organes d'administration publique en République slovaque



3. ORGANES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

3.1. Organe délibérant

Le conseil municipal des élus locaux est élu au scrutin direct par la population de la commune pour une durée de quatre ans.

Le conseil des élus locaux peut créer des organes consultatifs:

– Le conseil municipal est élu par le conseil des élus locaux parmi ses membres. Il comprend un tiers au plus des membres dudit conseil. Il est composé de manière à ce que les partis politiques y soient dûment représentés à raison de leur représentation au conseil des élus locaux. Le maire adjoint élu, le cas échéant, par le conseil des élus locaux est membre du conseil municipal lorsqu'il en est créé un;

– les commissions du conseil des élus locaux sont des organes permanents ou temporaires, à rôle consultatif, d'initiative et de contrôle. Le conseil des élus locaux a toute latitude pour en créer ou en supprimer, selon les besoins; il en arrête la composition et les tâches. Les membres du conseil des élus locaux doivent résider dans la commune.

3.2. Organe exécutif et responsable politique

L'organe exécutif et responsable politique de la commune est le maire et, dans les grandes agglomérations, le lord-maire. Il/elle est élu directement par les habitants de la commune pour une durée de quatre ans.

Le maire représente la commune pour toutes les questions l'intéressant. Il/elle est une instance officielle pour tout ce qui touche aux biens de la commune, aux questions de personnel et de traitement et aux questions d'organisation de l'administration municipale. Certaines tâches peuvent être transférées au président du bureau municipal ou à d'autres personnes appartenant à l'administration municipale.

Le maire convoque le conseil municipal, lorsqu'il en est créé un, en fonction des besoins et au moins une fois par mois. Les documents importants concernant les activités déterminantes du maire ainsi que les activités du conseil des élus locaux sont débattus au conseil municipal. Le maire n'est pas lié au sens juridique du terme par les conclusions du conseil municipal.

Le maire directement, ou le président du bureau municipal et le chef de la police municipale respectivement, gère et organise le travail du bureau municipal et de la police municipale s'il en est créé dans la commune.

Le maire représente l'Etat pour toutes les questions transférées à la commune par la loi. Dans ces matières, il ou elle se conforme non seulement au droit mais aussi aux directives des autorités de l'Etat.

Le chef politique d'un bureau régional ou de district en est l'organe principal. Il est l'instance officielle pour toutes les questions touchant aux biens de l'Etat administrés par le bureau, au personnel et aux traitements du personnel du bureau et à l'organisation du bureau. Il est le supérieur hiérarchique des chefs de section et de tous les employés du bureau. Il/elle agit pour le compte de l'Etat.

Le chef politique du bureau régional est nommé et démis de ses fonctions par le gouvernement de la République slovaque sur proposition du ministre de l'intérieur. Le chef du bureau de district est nommé et démis de ses fonctions par le gouvernement.

Les organes exécutifs des bureaux régionaux et de district sont les sections. Elles sont créées par les chefs des bureaux régionaux et de district sur directive du ministère de l'intérieur.

3.3. Chef de l'administration

Le maire est le chef de l'administration municipale. Dans les communes les plus importantes, il est créé un poste de président du bureau municipal qui organise directement l'administration de la commune.

Le maire assure pareillement l'administration municipale et exécute les tâches incombant à l'Etat qui ont été transférées à la commune par voie législative.

Le président du bureau municipal, lorsqu'il en est créé un, veille à l'exécution des tâches organisationnelles et administratives; il/elle n'a pas de pouvoir de décision. Il/elle est élu par le conseil des élus locaux sur proposition du maire.

Le chef de section est le chef de l'administration dans les bureaux régionaux et de district.

Le chef de section des bureaux régionaux et de district exécute les tâches relevant de l'administration centrale dans les zones sous sa juridiction, conformément à la loi. Il veille pour l'essentiel à l'application de la loi, des décrets ou autres décisions des organismes étatiques, statue sur les questions individuelles concernant les personnes physiques et morales, assure un contrôle, conserve certains dossiers, perçoit les redevances administratives, etc.

Le chef de section du bureau régional est nommé et démis de ses fonctions par le chef du bureau régional, après consultation du ministre compétent. Le chef de section du bureau de district est nommé et démis de ses fonctions par le chef du bureau de district, après consultation du chef du bureau régional.

3.4. Différences entre les pouvoirs et les responsabilités des collectivités locales et régionales

La municipalité exécute les tâches administratives touchant aux domaines suivants: biens communaux et biens de l'Etat (confiés à l'administration municipale), redevances locales, activité économique de la commune, voies de circulation et espaces publics locaux, cimetières, équipements culturels et sportifs locaux de la commune, entretien des espaces verts publics, éclairage public, approvisionnement en eau, réseaux publics d'évacuation des eaux usées, transport public local, contrôle des heures d'ouverture, marchés, aménagement du territoire, logement et services sociaux.

Le bureau régional et de district exécute les tâches administratives relevant de l'Etat pour ce qui est des questions définies par la loi concernant la défense de l'Etat, l'administration interne, le commerce et l'industrie, l'aménagement du territoire, la protection des consommateurs, la protection contre l'incendie, la défense civile, la protection de l'environnement, l'utilisation des sols et le code de la construction, les finances, les prix, la gestion des biens de l'Etat, l'agriculture, la foresterie, la gestion de l'eau, la chasse et la pêche, les marchés publics ou sous licence, les biens et services publics, les aménagements fonciers et le cadastre, les soins vétérinaires publics, les transports et la voirie, les soins de santé, l'éducation, les questions sociales, la culture, la jeunesse et le sport et les contrôles publics.

La prise des décisions portant sur les questions individuelles est un processus à deux niveaux, assorti de la possibilité d'un contrôle judiciaire en troisième instance.

Lorsqu'une décision est prise par la municipalité (le maire) en première instance, elle est tranchée en appel par une section du bureau de district appliquant le principe de cassation.

Lorsqu'une décision est prise par une section du bureau de district en première instance, elle est tranchée en appel par une section du bureau régional appliquant le principe de réformation.

Lorsqu'une décision est prise par une section du bureau régional en première instance, elle est tranchée en appel par le ministre compétent appliquant le principe de réformation.

Toutes les décisions valides des municipalités et des autorités centrales sont susceptibles d'appel au tribunal par application du principe de cassation, si les deux instances du processus de prise de décision y ont pris part. Une personne qui n'a pas introduit de recours en se prévalant de la procédure d'appel ne peut intenter d'action en justice.

3.5. Dispositions juridiques concernant les structures internes des collectivités locales/régionales

La structure générale des organes municipaux est fixée par la loi. Elle comprend un maire, un conseil des élus locaux, un conseil municipal, des commissions du conseil des élus locaux, un maire adjoint, un vérificateur en chef des comptes de la commune, un bureau municipal, une police municipale. Le détail de la structure des organes municipaux peut être fixé par le conseil des élus locaux.

La loi ne fixe que le cadre de la structure interne des bureaux régionaux et de district. Le détail relève de la compétence des chefs des bureaux, conformément aux directives du ministre de l'Intérieur en coopération avec les ministres compétents.

4. PARTICIPATION DIRECTE DU CITOYEN À LA PRISE DE DÉCISIONS

4.1. Référendum local

Il peut être procédé à un référendum local au niveau de la commune. La loi prévoit la tenue d'un référendum local sur les questions touchant à la fusion, à la scission ou à la suppression de communes, à l'établissement ou à l'abolition de redevances ou d'impôts locaux ou d'allocations et de déductions publiques; ou encore en cas de pétition groupant 20 % au moins des votants éligibles de la commune. Les référendums locaux ont un effet obligatoire.

Le conseil des élus locaux peut également procéder à un référendum avant de prendre une décision sur une question importante. Dans ce cas, le référendum local a un caractère consultatif.

La moitié des votants éligibles de la commune plus un doit participer au référendum local pour qu'il soit considéré comme valide. La décision est réputée acceptée si elle a obtenu la majorité simple des votes valables émis.

4.2. Autres formes de participation directe

– prendre part aux réunions publiques organisées par un organe de la commune pour débattre de toute question d'intérêt public. La participation est volontaire et tous les citoyens peuvent prendre part à la discussion. Les résultats de ce type de réunion n'ont pas valeur de décision. Ils constituent le seul moyen de couvrir comme il se doit le point de vue des citoyens avant que l'organe municipal concerné ne prenne une décision;

– prendre part aux réunions du conseil des élus locaux lorsqu'elles sont publiques. Tout citoyen peut prendre part au débat pour donner son avis sur les questions en discussion;

– soumettre, le cas échéant, des pétitions, des plaintes ou des propositions aux organes de la commune, au bureau de district ou au bureau régional ou à tout organe de l'Etat, y compris le président, le parlement et le gouvernement.

5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX

5.1. Conditions régissant les candidatures aux élections locales

Les élections aux organes autonomes des communes sont régies par la loi n° 346/1990 du Conseil national slovaque relative aux élections au gouvernement local, telle que modifiée par les règlements ultérieurs. En vertu de la loi susmentionnée, un citoyen ayant le droit de vote peut être élu au conseil municipal ou urbain des élus locaux. Tout citoyen de la République slovaque âgé de 18 ans au moins et résidant à titre permanent dans une commune a le droit de participer aux élections aux organes autonomes de la commune. Les citoyens âgés de 25 ans ou plus jouissant du droit de vote peuvent être élus aux fonctions de maire ou de lord-maire.

Les partis politiques ou les coalitions de partis (enregistrés auprès du ministère de l'Intérieur) peuvent présenter une liste de candidats aux élections aux organes municipaux autonomes. Les candidats (individuels) indépendants peuvent se présenter aux élections en déposant à cet effet une proposition accompagnée d'une pétition signée par des électeurs.

5.2. Activités incompatibles avec l'exercice d'un mandat d'élu local

La fonction de membre de conseil municipal ou urbain des élus locaux est incompatible avec les fonctions suivantes:

– juge;
– procureur ou enquêteur au bureau du procureur;
– membre des forces armées de sécurité, gardien de prison et officier de justice;
– membre du personnel ou vérificateur en chef des comptes du conseil municipal ou urbain des élus locaux auquel se présente le candidat;
– maire et lord-maire.

Les postes de maire et de lord-maire sont également incompatibles avec les fonctions mentionnées ci-dessus.

5.3. Règles relatives au financement de la campagne électorale des candidats à des élections locales ou régionales

Les dépenses techniques liées aux élections au conseil municipal ou urbain des élus locaux et des maires ou lords-maires sont imputées sur le budget de la République slovaque, comme prévu dans la loi relative aux élections au gouvernement local.

Les partis politiques et les candidats indépendants supportent les dépenses encourues au titre de leur campagne électorale. Les pouvoirs publics ne leur fournissent aucun appui financier.

En vertu de la loi, les organismes et personnalités politiques ont un accès égal aux médias publics durant la campagne électorale. Les candidats ont également accès aux médias locaux. Les municipalités doivent prévoir un espace pour les affiches électorales, espace qui est utilisé conformément au principe de l'égalité par les organismes politiques et les candidats indépendants se présentant aux élections.

5.4. Statut des élus locaux

Un élu local:

– peut être membre du parlement; dans les autres cas, les dispositions de 5.2. sont applicables;

– est tenu de faire une déclaration de ses biens tous les trois ans. C'est toutefois là une obligation qui vaut pour tous les citoyens, et les élus locaux ne sont tenus à rien de plus en ce qui concerne la déclaration de leurs intérêts ou de leurs biens;
– n'a pas des droits différents de ceux des autres citoyens. Il/elle peut être pénalisé de la même manière en cas de délit ou d'infraction.

Il n'existe pas de conditions formelles régissant sa démission.

Il n'est prévu aucune restriction quant aux activités qu'il/elle peut mener à l'expiration de son mandat.

Le poste ou l'emploi antérieur de l'élu est maintenu ouvert pour toute la durée de son mandat lorsqu'il exerce une fonction publique à plein temps. A l'expiration de son mandat, il retrouve le poste ou l'emploi qu'il occupait ou, sinon, touche une indemnité de chômage, à moins qu'il ne soit embauché pour un autre emploi.

Les conditions de travail des élus sont les mêmes que celles des autres employés.

Les maires élus et les représentants des conseils municipaux peuvent participer à des programmes de formation générale ou spécialisée à court terme organisés par l'Etat ou par des institutions privées de formation. Cette formation n'est pas obligatoire et dépend des intérêts de l'intéressé. Il n'existe pas de programme de formation à l'intention des candidats.

Les élus locaux peuvent s'absenter de leur travail professionnel pour assister à des réunions officielles dans le cadre de leur mandat. En pareil cas, la municipalité leur rembourse le traitement perdu.

Un élu qui se consacre à ses fonctions à plein temps (ce qui est le cas du maire ou du maire adjoint) doit être dûment rémunéré. Si l'exercice de son mandat électif va de pair avec un emploi ordinaire, il ne touche pas de rémunération. En pareil cas, l'élu local doit être remboursé de ses frais de voyage et autres dépenses connexes et toucher de temps à autre une rémunération symbolique qui dépend des ressources financières dont dispose la municipalité et de l'importance de ses fonctions.

L'élu local qui remplit ses fonctions à plein temps a droit à un congé annuel de même durée que celui des autres employés. Si l'exercice de son mandat va de pair avec un emploi ordinaire, il/elle ne peut demander de congé spécial ou de congé de toute autre nature.

La rémunération des élus locaux est imposée au même titre que les salaires ou autres rémunérations. Les rémunérations qu'ils touchent pour l'exercice de leurs fonctions sont soumises à déduction au titre des cotisations à l'assurance maladie et au régime de retraite.

5.5. Réforme envisagée du statut des élus locaux

A l'heure actuelle, il n'est pas prévu de réforme du statut des élus locaux. Le statut actuel a été approuvé en novembre 1990 et a été pour la dernière fois modifié au cours de l'été 1994.

5.6. Représentation des sexes

Les conditions régissant l'accès aux fonctions publiques sont égales pour les deux sexes. On notera toutefois que le pourcentage des femmes maires ou élues locales est sensiblement inférieur dans les grandes communes et les villes et que leur nombre est plus élevé dans les communes de petite taille. Il n'existe pas, pour autant que l'on sache, de discrimination à l'encontre des femmes et les organisations féminines n'ont émis aucune plainte à ce sujet.

6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

6.1. Principes présidant à la répartition des pouvoirs

Les pouvoirs des collectivités locales sont régis par la Constitution. Le détail de la répartition des pouvoirs entre les organes de l'administration centrale et les organes autonomes est donné dans les lois du Conseil national slovaque.

En vertu de la loi nº 369/1990 relative aux communes du Conseil national slovaque, les communes jouissent de pouvoirs exclusifs dans les domaines suivants:

– prise de décision et exécution indépendante pour ce qui est des questions liées à l'administration de la commune, si ces activités ne sont pas transférées à l'Etat ou à d'autres personnes morales ou physiques;

– coopération avec les partis politiques et les organisations politiques opérant dans la commune, ainsi qu'avec les associations d'habitants de la commune;

– coopération avec les organismes commerciaux et les personnes morales ou physiques œuvrant dans la municipalité;

– exécution des tâches relevant de l'administration centrale qui ont été transférées à la commune par des lois spéciales; ces tâches sont liées dans la majeure partie des cas au logement, à la protection civile, à l'aménagement du territoire, au code de la construction, à la protection de l'environnement, aux transport et à la culture;

– promulgation d'ordonnances ayant force exécutoire;

– création d'entreprises publiques;

– création d'organismes consultatifs;

– octroi de la citoyenneté à titre honorifique;

– fixation des impôts et charges locales conformément aux règlements en la matière;

– décisions ayant trait à l'association de la commune avec des associations nationales ou régionales ou avec des groupements d'intérêt permanents ou temporaires.

Les compétences des divers organes de l'administration centrale au niveau local sont fondées sur les lois pertinentes du Conseil national et régies par elles. Les bureaux régionaux et les bureaux de district en constituent la base. Ils exécutent les tâches incombant à l'administration centrale dans les domaines suivants:

– défense de l'Etat;

– administration intérieure générale (y compris tenue des registres, citoyenneté, procédures en cas d'infraction, autorisations de recouvrement, symboles de l'Etat, armes de chasse);

– octroi de licences aux entreprises commerciales et protection des consommateurs;

– protection contre l'incendie et défense civile;

– protection de l'environnement (y compris aménagement de l'espace et code de la construction, protection de l'atmosphère, des eaux et de la nature et gestion des déchets);

– finances, prix, administration des biens de l'Etat;

– agriculture, foresterie et chasse;

– soins vétérinaires publics;

– transports et voirie;

– marchés publics et sous licence;

– affaires sociales et soins de santé;

– éducation, jeunesse et culture physique;

– culture;

– cadastre;

– stratégie de développement régional;

– contrôle;

– coopération internationale.

6.2. Compétences des collectivités locales ou régionales

Voir le tableau à la fin du chapitre.

6.3. Participation des collectivités locales/régionales à la planification économique nationale et à l'aménagement du territoire

Dans le cadre de l'exercice de son autonomie, la commune participe à la planification du développement économique et social et à l'aménagement du territoire ainsi qu'un développement technique du territoire sous sa juridiction:

– par l'intermédiaire du budget municipal;

– par la gestion des biens immobiliers et mobiliers;

– par la réalisation d'investissements et d'activités industrielles et commerciales afin de répondre aux besoins de ses habitants et d'assurer le développement de la commune;

– en dirigeant les activités économiques de la commune, notamment en adoptant des avis contraignants sur les activités d'investissement[1], sur l'utilisation des ressources locales et les conditions de la création d'entreprises (si l'activité respective est liée aux intérêts des habitants de la commune, la municipalité émet l'avis sur ses objectifs);

– en préparant et en approuvant:

  • les documents relatifs à l'utilisation des sols des arrondissements et des zones,
  • les orientations des divers secteurs de la vie municipale.

S'agissant des procédures de construction, la municipalité fixe les règles relatives aux demandes de permis de construire ou de réparation de bâtiments sur le territoire de la commune. Pour ce type de travaux, les permis sont délivrés par la section de l'environnement du bureau de district. Pour les petites constructions de 16m² au plus, les citoyens font la déclaration réglementaire à la municipalité qui donne son accord à la construction.

Les compétences des organes relevant de l'administration centrale en matière de planification économique et d'aménagement du territoire sont essentiellement régies par la loi NC SR n° 222/1996 relative à l'organisation des services locaux de l'administration centrale et par la loi n° 50/1976 relative à l'utilisation des sols et au code de construction, telle que modifiées par les règlements ultérieurs. Une loi spéciale sur le développement régional est en cours de préparation.

Bureau régional

Sur la base de la loi relative à l'organisation des services locaux de l'administration centrale:

– il coordonne l'exécution des tâches communes avec d'autres organes relevant de l'administration centrale et les organes d'autonomie territoriale:

  • en ce qui concerne le développement économique et social du territoire;
  • en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs de développement des divers secteurs d'activité de la région;
  • en créant un mode sain de vie;
  • en développant l'éducation, la culture, le tourisme, la protection publique de la jeunesse et l'éducation physique.

Sur la base de la loi relative à l'occupation des sols et au code de construction:

– il fournit les documents relatifs aux plans d'occupation des sols pour les grands terrains (les bureaux régionaux à Bratislava et à Košice examinent les avant-projets de construction de grands ensembles).

---

1 Utilisé par la municipalité pour assurer le développement rationnel du territoire; par l'adoption d'un avis négatif, l'autorité municipale peut bloquer les activités d'investissement, notamment celles qui pourraient menacer l'équilibre écologique ou la prospérité économique de la municipalité. En pratique, les avis négatifs sont exceptionnels.

Bureau de district

Sur la base de la loi relative à l'organisation des services locaux de l'administration centrale:

– il représente l'Etat:

  • lorsqu'il s'agit d'approuver les orientations en matière de développement des divers secteurs de la vie municipale;
  • lors des débats sur les plans d'aménagement des territoires des communes (sauf pour ce qui est de la capitale Bratislava et de la ville de Košice).

– il établit les plans de développement économique et social du district et coordonne les initiatives des personnes morales et physiques en la matière, notamment en ce qui concerne le tourisme, la culture, la protection publique de la jeunesse et l'éducation physique.

Sur la base de la loi relative à l'utilisation des sols et au code de la construction:

– il est le premier relais de l'administration centrale pour ces questions (par exemple, pour la délivrance des permis de construire et autres permis).

6.4. Autres organes déconcentrés de l'administration centrale

La plupart des bureaux déconcentrés de l'administration centrale ont été supprimés le 24 juillet 1996. Les services locaux de l'administration centrale sont assurés principalement par des organes locaux qui, sur le plan organisationnel, ne relèvent pas de ses organes centraux.

Les organes déconcentrés suivants de l'administration centrale ont été maintenus:

– les services compétents de l'Inspection slovaque de l'environnement. Organes déconcentrés du ministère de l'Environnement de la République slovaque, ils ont pour mission d'inspecter les services de protection de la qualité de l'eau et autres composantes de l'environnement;

– les services d'inspection du Bureau slovaque de la sécurité du travail. Ils vérifient les mesures de sécurité et de protection de la santé sur les lieux de travail et la sécurité des équipements techniques;

– les bureaux régionaux du Bureau slovaque de la statistique. Ils servent de centres de collecte et d'échange des informations statistiques.

6.5. Propositions ou projets de loi conduisant à une modification importante dans la répartition des compétences entre les collectivités locales et régionales et l'Etat central

Une réorganisation majeure des services locaux de l'administration centrale et des services de l'Etat a eu lieu le 24 juillet 1996. Elle s'est traduite par une diminution du nombre des organes locaux et des organes déconcentrés de l'administration centrale. Dans le même temps, un système hiérarchique unifié des bureaux régionaux et de district a été mis en place.

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Administration générale												
Sécurité, police	●			●				●				
Police municipale			●				●	●				
Lutte contre l'incendie	●		●			●		●				
Protection civile	●		●			●		●				
Justice	●			●				●				
Etat civil	●			●				●				
Bureaux statistiques	●			●				●				
Registres électoraux			●			●		●				
Éducation												
Enseignement préscolaire	●			●		●		●				
Enseignement primaire	●			●		●		●				
Enseignement secondaire	●			●		●		●				
Ens. professionnel & technique	●			●		●		●				
Enseignement supérieur	●			●		●		●				
Éducation des adultes	●			●				●				
Divers	●			●				●				
Santé publique												
Hôpitaux	●			●		●			●			
Protection de la santé	●			●		●		●				

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Action sociale												
Crèches et garderies			●				●	●				
Aide familiale et jeunesse	●						●	●				
Maisons de repos	●			●				●				
Sécurité sociale	●				●				●			
Divers												
Logement et urbanisme												
Logement			●			●		●				
Urbanisme			●				●	●				
Aménagement du territoire	●		●			●		●				
Environnement, salubrité												
Épuration des eaux	●		●		●				●			
Ordures ménagères et déchets			●			●			●			
Cimetières et services funèbres			●			●			●			
Abattoirs			●									
Protection de l'environnement	●					●		●				
Protection du consommateur	●		●			●		●				
Culture, loisirs et sports												
Théâtres & concerts	●						●		●			
Musées, bibliothèques	●					●			●			
Parcs et espaces verts			●				●		●			
Sports et loisirs			●				●		●			

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Cultes												
Divers												
Circulation, transport												
Voirie routière	●					●						
Voirie locale			?			●			●			
Transport			●			●			●			
Transport urbain routier	●		●				●		●			
Transport urbain sur voies ferrées	●			●					●			
Ports	●						●		●			
Aéroports	●						●		●			
Divers												
Services économiques												
Gaz	●						●		●			
Chauffage urbain			●				●		●			
Eau	●		●			●			●			
Agriculture, sylviculture, pêche	●					●			●			
Électricité	●					●			●			
Promotion économique								●				
Commerce et industrie	●						●		●			
Tourisme	●		●				●		●			
Divers												
Autres fonctions												

7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RAPPORTS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES

7.1. Coopération institutionnalisée (groupements, syndicats de commune) pour l'exécution des tâches d'intérêt commun

La coopération entre les services locaux de l'administration centrale et les collectivités est régie par la loi. En l'absence à ce jour de toute instance d'autonomie régionale, la coopération au niveau régional avec les services régionaux de l'administration centrale n'est pas réglementée.

La coopération entre collectivités pour l'exécution des tâches d'intérêt commun est elle aussi régie par la loi.

La loi prévoit la constitution par les collectivités d'associations, groupements ou syndicats de communes pour l'exécution des tâches d'intérêt commun et, partant, la possibilité pour elles de grouper leurs ressources financières ou autres et d'établir des fonds communs. Cette coopération ne revêt, en vertu de la loi, pas de formes officielles et elle n'est pas subordonnée à la participation de l'Etat, sauf pour ce qui est de la coopération et des associations internationales (coopération régionale transfrontière).

Les associations de communes sont créées spontanément, à titre volontaire et, dans la plupart des cas, sur une base territoriale (associations régionales), plutôt que suivant d'autres critères (tels que Union des villes, Union des villes balnéaires). La majorité des villes et communes sont associées au sein de l'Association nationale des villes et communes de la République slovaque.

Le principal motif d'association est d'assurer la commune protection des intérêts des instances autonomes dans un territoire donné et de faire contrepoids à l'administration centrale. A ce motif s'ajoutent le passé historique commun des communes sur le territoire concerné, leur commune culture (art populaire, dialecte, similitude du développement économique, existence de centres touristiques, etc.).

Les associations de communes sont des personnes morales de droit commun dotées d'organismes élus (conseil, président, commissions), reposant sur une adhésion et un retrait volontaires. Leurs statuts, approuvés par les membres et enregistrés par les organismes publics, constituent la base de leur activité.

Les membres de ces associations (c'est-à-dire les communes) jouissent d'un statut égal. Leurs organes agissent sur la base d'une délégation de pouvoirs des membres. Leurs activités sont financées sur leurs ressources propres et elles ne bénéficient pas de subventions de l'Etat.

7.2. Dispositions législatives concernant les associations de collectivités locales aux niveaux national ou régional et leurs relations avec les autorités étatiques

Aucune disposition spéciale ne régit les associations de collectivités locales. La Constitution leur donne le droit de s'associer aux mêmes conditions que les autres sujets de droit commun. Les règles de l'association et la procédure d'enregistrement sont régies par le code civil.

Les relations des associations de communes avec les autorités centrales ne sont régis par aucune disposition juridique. Les dispositions générales existant en matière d'enregistrement et de contrôle par les pouvoirs publics s'appliquent au même titre que pour toute autre association de personnes physiques ou morales.

7.3. Coopération entre les collectivités locales/régionales dans différents pays

Les villes et communes peuvent établir des liens de partenariat avec des villes et communes d'autres pays. Ces partenariats, créés à titre volontaire, reposent sur des accords bilatéraux entre les villes ou communes concernées. La plupart de ces partenariats existent depuis des décennies; ils jouissent et ont joui par le passé de l'appui du gouvernement et la plupart d'entre eux ont été formés par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères, suite à l'intérêt manifesté par des villes et communes.

D'autres types de rapports, notamment la participation aux associations internationales de communes, la coopération transfrontière et autres activités de même nature, ne se sont pas encore développés, faute d'un cadre juridique adéquat.

8. FINANCES

Les activités des administrations publiques locales sont financées soit par les budgets des communes et des villes, comme le veut leur statut autonome, soit par les budgets des bureaux régionaux et de district qui relèvent du budget de l'Etat.

Les besoins des collectivités sont pour la plupart couverts par leurs recettes propres. Le principe selon lequel toute collectivité, outre ses revenus propres, a droit à des subventions sur le budget de l'Etat est inscrit dans la Constitution. L'économie des collectivités est fondée sur le budget municipal, qui est aussi une expression de l'autonomie communale.

Les collectivités peuvent:

– grouper leurs ressources et leurs activités pour exécuter des tâches présentant un intérêt commun pour un certain nombre d'entre elles (sur décision du conseil des élus locaux) et établir des fonds communs, régionaux ou pour des objectifs spécifiques;

– émettre des obligations.

La structure des sources municipales de revenus a été aménagée depuis 1991, comme suit:

– à la définition des compétences des collectivités;

– à la mise au point de l'assiette de l'impôt foncier;

– à l'instauration d'un nouveau système d'imposition depuis le 1er janvier 1993.

En 1996, les sources de revenus des budgets locaux étaient les suivantes.

8.1. Impôts

8.1.1. Impôts de caractère exclusivement local

Impôt foncier

L'impôt est fondé sur la taille, la superficie en m² du bien foncier. Le taux de base varie suivant la taille, l'emplacement géographique et les caractéristiques de la commune. En tant qu'organe chargé d'administrer l'impôt, la municipalité est habilitée, dans le cadre des limites fixées par la loi, à augmenter ou à réduire le taux de l'impôt foncier en fonction des conditions locales. Les recettes des collectivités au titre de l'impôt foncier ont représenté 9,23 % de leurs revenus en 1995.

8.1.2. Impôts/taxes additionnelles

Les collectivités n'ont pas le droit de lever des impôts autres que les impôts publics, ni d'instaurer de nouveaux types d'impôts.

8.1.3. Impôts à produit partagé

En 1996, la loi relative au budget de l'Etat a défini trois impôts à produit partagé:

– 23,60 % des recettes de l'impôt sur les revenus individuels, prélevés sur les prestations au titre de l'emploi et les prestations fonctionnelles, sont distribués aux collectivités au prorata du nombre de résidents permanents sur leur territoire au 31 décembre 1994. En 1995, cette part a été de 22,53 % et a représenté 15,85 % des revenus des collectivités;

– 3,33 % des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes morales, 60 % de cette part sont distribués aux communes au prorata du nombre de résidents permanents sur leur territoire au 31 décembre 1994 et 40 % en fonction de l'assiette locale de l'impôt. En 1995, cette catégorie a représenté 7,04 % des ressources des collectivités;

– 30 % des recettes au titre de la taxe de voirie; cet impôt, qui est prélevé sur les voitures automobiles utilisées pour des activités industrielles et commerciales, représente une des sources de revenus du Fonds routier de l'Etat. Il est recouvré par les bureaux du fisc des districts, et 30 % du montant total des recettes perçues dans le district sont distribués entre les villes et agglomérations le composant au prorata de leur population. Cette ressource financière, destinée à couvrir les coûts afférents à la construction, aux réparations et à l'entretien des communications locales, a représenté 1,85 % environ des ressources municipales en 1995.

En 1995, les impôts à produit partagé ont représenté 24,7 % environ du revenu total des collectivités.

Sauf pour ce qui est de la part susmentionnée des recettes de la taxe de voirie, ces ressources ne sont affectées à aucun usage spécial, ni liées à un type quelconque de dépenses sur le budget municipal.

Les parts qui leur reviennent du produit partagé de l'impôt sont réparties entre les collectivités par les services de l'administration fiscale.

8.2. Subventions des instances supérieures aux communes et aux villes

Transferts à affectation spéciale

De 1993 à 1995, ont été alloués au titre de cette catégorie des budgets municipaux:

– des subventions du budget de l'Etat aux transports publics;

– des fonds à affectation spéciale pour aider au financement de la construction de logements;

– d'autres subventions et ressources à affectation spéciale imputées sur les fonds de l'Etat.

Des subventions ont été accordées sur le budget de l'Etat aux transports publics en 1993-1996 pour couvrir en partie les besoins d'équipements techniques des transports publics dans les villes, et leurs coûts d'exploitation dans les villes de Bratislava, Košice, Prešov, Zilina. Les subventions sont approuvées tous les ans dans la loi relative au budget de l'Etat.

Subventions et ressources à affectation spéciale imputées sur les fonds publics: il existe dix fonds publics de caractère sectoriel, dont deux présentent une importance pour les collectivités:

– Le Fonds d'Etat pour l'environnement, qui a été créé pour concentrer des ressources financières destinées à l'exécution des tâches liées à la protection de l'environnement,

– Le Fonds pro-Slovaquie, qui octroie des ressources pour le développement des activités culturelles, y compris dans certains cas pour la réparation de monuments historiques.

L'octroi de subventions sur les fonds publics est généralement subordonné à une participation financière des collectivités.

8.3. Péréquation financière

Cette catégorie de transferts financiers comprend des subventions destinées à l'exercice des compétences autonomes des communes ayant une population de moins de 5 000 habitants. Les communes plus petites reçoivent des fonds pour compenser en partie le fait qu'elles ne génèrent pas leurs propres ressources. Ces fonds sont utilisés pour couvrir les dépenses courantes, leur utilisation est entièrement à la discrétion de la municipalité.

Les subventions aux communes ayant une population inférieure à 5000 habitants ont représenté 11,1 % environ du montant total des subventions aux collectivités.

Les méthodes et conditions de répartition des subventions entre les collectivités sont définies dans la loi relative au budget de l'Etat. En 1995, les subventions sur le budget de l'Etat ont représenté 8,9 % environ du revenu total des collectivités.

8.4. Autres sources de revenus

Les redevances locales sont l'outil fiscal qui influe plus ou moins fortement sur le développement de l'économie municipale. La loi autorise les municipalités, en fonction des besoins locaux, à se procurer des revenus au moyen des onze types suivants de redevances locales:

– redevance sur les séjours de cure et de loisirs;
– redevance sur les chiens;
– redevance sur l'entrée dans certains lieux (espaces publics);
– redevance pour l'utilisation des espaces publics;
– redevance sur la publicité;
– redevance pour le logement dans des installations de loisirs ou de formation;
– redevance sur la vente des boissons alcoolisées et sur la vente du tabac;
– redevance pour l'entrée en voiture automobile dans le centre historique des villes;
– redevance sur les jeux de hasard et machines à sous;
– redevance pour l'utilisation d'appartements ou d'une partie d'appartement à des fins autres que l'habitation.

Les communes et villes sont libres d'imposer une redevance particulière et d'en fixer le taux, en l'absence de plafond légal des taux.

Des charges administratives sont acquittées par les personnes morales et physiques qui ont demandé l'accomplissement d'un acte administratif ou dans l'intérêt desquelles un acte a été réalisé.

Les redevances suivantes sont perçues en vertu de lois spéciales relatives aux communes et aux villes:

– redevances pour l'évacuation des déchets;
– redevances pour la pollution atmosphérique.

La loi prévoit que cette catégorie de recettes ne peut être utilisée que pour la protection de l'environnement.

En 1995, les redevances et charges administratives ont représenté 1,88 % environ et les redevances locales et autres 4,33 % environ du revenu total des collectivités.

Revenus des biens municipaux:

– revenus de la participation (au moyen d'un bien) de la collectivité à des entreprises;
– revenus de locations;
– revenus des titres municipaux;
– autres revenus tirés de la gestion de biens municipaux;
– revenus de la vente d'appartements.

En 1995, les revenus tirés de biens municipaux ont représenté 21,1 % environ du montant total des revenus des collectivités.

8.5. Emprunts

Les collectivités ont le droit de contracter des emprunts sans autorisation spéciale de l'administration centrale. Les prêts leur sont accordés par des banques commerciales. Elles peuvent également emprunter sur les marchés de capitaux. Les villes et communes ont appuyé la création de leur propre banque, la Première banque communale, à Zilina. Les collectivités peuvent également demander des prêts aux agences de banques étrangères en République slovaque.

8.6. Contrôle économique des collectivités

Les communes et les villes ne sont pas tenues de présenter leur budget aux organes de l'administration centrale. Seule l'utilisation des subventions à affectation spéciale de l'Etat peut être contrôlée par eux.

Les communes et les villes établissent leur budget conformément à des règlements spéciaux pour une période d'un an. Le budget et les comptes finaux de l'année sont publiés à l'intention des habitants quinze jours avant qu'ils ne soient soumis pour approbation au conseil des élus locaux. Un vérificateur des comptes indépendant vérifie le rapport annuel sur les comptes.

Le «vérificateur en chef» des comptes, qui est un employé de la commune ou de la ville, est élu pour une période indéterminée par le conseil des élus locaux. Il/elle contrôle l'exécution des tâches de la municipalité ainsi que l'utilisation des biens municipaux. Il/elle présente le point de vue de l'expert sur le projet de budget ou sur les comptes de la municipalité avant qu'ils ne soient approuvés par le conseil des élus locaux.

Les budgets des bureaux régionaux et de district relèvent du budget de l'Etat. Les besoins dans les domaines de l'éducation, de l'action sociale, de la culture et de la santé sont financés sur ces budgets pour autant qu'il s'agisse de dépenses d'équipement.

9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES

9.1. Contrôle administratif général des actes des collectivités locales/régionales

Le contrôle administratif général de la prise des décisions (voire de l'absence d'activité) des villes et communes est exercé par le Procureur. Il exerce ce même contrôle administratif général sur les pouvoirs publics et sur tous les organismes relevant de l'administration centrale. Le Procureur général est nommé et démis de ses fonctions par le Président de la République slovaque sur proposition du parlement. Le Procureur à qui incombe le contrôle général de l'administration est indépendant du gouvernement.

9.2. Contrôle administratif général de la légalité des actes

Les pouvoirs du Procureur portent sur la légalité de tous les actes et, dans les cas individuels, sur la légalité de la prise des décisions des organismes relevant de l'administration centrale et des organes autonomes. Quand il s'avère que des actes sont illégaux, le Procureur est habilité à agir; il agit alors de son propre chef ou à la demande de tout membre du public.

En cas d'illégalité d'actes du gouvernement, d'un ministère, d'un organe local de l'administration centrale ou d'une municipalité, le Procureur peut demander au parlement d'annuler l'acte incriminé, ou à la Cour constitutionnelle de le déclarer inconstitutionnel.

Dans le cas d'illégalité d'actes touchant à des questions individuelles et intéressant des personnes physiques ou morales, le Procureur peut élever une protestation contre la décision illégale et demander qu'elle soit annulée ou modifiée; l'exécution de la décision est alors suspendue jusqu'à ce que la question ait été résolue.

Le Procureur, qui constate l'illégalité d'une activité administrative répétée d'un organe de l'administration centrale ou d'une municipalité, peut émettre un avertissement. L'organe en question est tenu de reconsidérer son activité avec le concours du Procureur et d'y porter remède.

9.3. Contrôle administratif de l'opportunité des actes des collectivités locales

Le contrôle administratif général exercé par le Procureur n'a trait qu'à la légalité des actes et non à leur opportunité.

L'opportunité des actes n'est examinée que dans le cadre d'une procédure d'appel régulière pour ce qui est des questions individuelles. Le processus de décision est alors un processus à deux niveaux, avec possibilité de contrôle judiciaire à un troisième niveau. Le tribunal ne peut se prononcer sur l'opportunité de l'acte. Seul a compétence en la matière l'organe de recours si la décision initiale a été prise par un organe de l'administration centrale.

9.4. Remèdes des collectivités locales/régionales en cas d'exercice abusif du contrôle administratif ou d'imposition injustifiée de restrictions à leur autonomie

Recours contre le contrôle administratif général exercé par le Procureur:

– il appartient au parlement ou à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la proposition du Procureur concernant la légalité de l'acte d'une collectivité, celle-ci pouvant faire entendre son point de vue;

– la protestation du Procureur concernant la décision prise sur des questions individuelles ne lie pas la collectivité; elle peut être déférée à l'organisme de recours qui est habilité à annuler ou à confirmer la décision de la collectivité;

– une plainte peut être introduite contre l'activité du Procureur devant un Procureur de rang plus élevé.

Dans le cas d'autres actes de l'administration centrale et suivant la nature de la question, une plainte peut être adressée à l'instance supérieure, une requête soumise au Procureur, ou encore une action introduite auprès du tribunal.

9.5. Vérification des comptes des budgets locaux

En vertu de la loi, toutes les collectivités sont tenues de demander à un vérificateur indépendant, membre du Conseil slovaque des vérificateurs de comptes, de procéder à la vérification des comptes. L'audit et le rapport de vérification des comptes sont approuvés par le conseil des élus locaux et publiés. L'Etat ne peut contrôler les budgets. Les données des collectivités sont soumises à une évaluation statistique qui est utilisée pour les prises de décisions stratégiques des pouvoirs publics et l'approbation des subventions aux collectivités par le parlement. Il n'existe pas d'autres formes de contrôle administratif et financier des décisions des collectivités.

10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES

Les individus peuvent en un premier temps demander à la municipalité ou à l'organe compétent de l'administration centrale de modifier sa décision. S'ils n'obtiennent pas satisfaction auprès de cette première instance, l'organe de recours statue en deuxième instance. Ils peuvent également en appeler devant un tribunal de la légalité d'une décision prise par l'organe de recours relevant de l'administration centrale.

Il existe en outre d'autres voies de recours: réouverture de la procédure (novation), introduction d'un recours en révision, ou soumission d'une requête au procureur.

11. FONCTIONS ADMINISTRATIVES DES SERVICES LOCAUX DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

11.1. Classement du personnel

Le classement du personnel des services locaux de l'administration centrale est régi par l'ordonnance n° 249/1992 du gouvernement. Les caractéristiques de l'emploi et les qualifications requises (niveau d'enseignement et titres) sont à la base du classement. Les fonctions sont divisées, suivant leurs caractéristiques principales, en douze catégories de salaires. Le degré d'ancienneté dans la fonction publique est exprimé par une échelle comportant dix échelons.

Le personnel administratif occupe les fonctions allant de la troisième à la douzième catégorie de salaires, c'est-à-dire des travaux les plus simples aux activités exigeant le plus d'initiative et de capacité de décision.

L'ordonnance ne vise pas explicitement les municipalités. Dès lors cependant qu'un conseil d'élus locaux décide de l'appliquer, elle doit l'être dans son intégralité.

11.2. Autorité responsable du régime financier

Le budget de la municipalité est établi conformément aux règles budgétaires pour une période d'un an. Ce budget, ses modifications, le contrôle de son utilisation et le rapport final sur les comptes sont approuvés par le conseil des élus locaux. Le vérificateur en chef des comptes contrôle principalement la gestion des fonds et la comptabilité de la municipalité, y compris l'utilisation des biens de la commune. Il présente un avis expert sur les propositions budgétaires et le rapport final sur les comptes avant qu'ils ne soient soumis pour approbation au conseil des élus locaux.

Les bureaux régionaux et de district sont financés sur le budget de l'Etat. Le chef du bureau régional et le chef du bureau de district sont les instances officielles pour ce qui est des questions de droit et de main d'œuvre liées aux activités des bureaux ou touchant aux biens de l'Etat.

Lorsque le règlement d'organisation le prévoit, une partie des compétences en matière d'économie financière est dévolue au chef de la section financière ou aux chefs des différentes sections (par exemple, ceux chargés de l'éducation).

11.3. Rapports entre les conditions d'emploi dans les administrations centrale et municipale

Les relations professionnelles de toutes les catégories d'employés sont uniformément régies par le Code du travail. La loi relative à la fonction publique, qui instituera le statut des fonctionnaires est en cours de préparation.

11.4. Effectifs

– En 1997, les villes et communes employaient 52 329 personnes au titre du personnel administratif et d'entretien, dont plus de 17 601 sur des postes administratifs et de service dans les bureaux municipaux et d'autres dans les organisations créées par les collectivités locales (gestion d'appartements, services techniques des villes, etc.).

– Il est prévu de créer 20 000 postes de travail dans les nouveaux bureaux régionaux et de district. Ce chiffre a presque été atteint en 1997. En 1996, les bureaux spécialisés de l'administration centrale (par exemple les bureaux du fisc, du travail, etc.) comptaient 18 170 employés.

12. RÉFORMES ENVISAGÉES OU EN COURS

Le gouvernement de la République slovaque a promis dans sa déclaration de programme (dans la partie concernant l'administration publique):

– d'obtenir, par rapport à la situation politique et économique, une organisation optimale de l'administration publique pour répondre aux besoins de base des citoyens. Cela demande que l'on poursuive la décentralisation des compétences de l'Etat aux niveaux inférieurs de l'administration publique, conformément au principe de subsidiarité;

– de réaliser une dévolution ultérieure des compétences de l'administration locale de l'Etat vers l'autonomie territoriale et l'autonomie régionale envisagée;

– d'étudier le besoin de modifier la loi sur l'organisation territoriale et administrative de la République slovaque.

D'autres propositions pour la réforme de l'administration locale publique dans la République slovaque seront soumises au Conseil national slovaque pour le 30 juin 1999.