

32^e SESSION

CPL32(2017)06final
29 mars 2017

La démocratie locale en Islande

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Zdenek BROZ, République tchèque (L, CRE)
Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)

Recommandation 402 (2017)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Le présent rapport fait suite à la deuxième visite de suivi en Islande depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale en 1991. Il met en évidence le niveau satisfaisant de démocratie locale en Islande. Le rapport salue les récents développements en faveur de l'autonomie locale, telle que la promotion de la participation des collectivités locales à la prise de décision nationale, une coopération intercommunale ainsi qu'une participation citoyenne au sein des collectivités locales accrues. Il souligne en particulier le fait que les autorités nationales et locales ont su faire face à une crise financière majeure et à ses conséquences économiques et sociales sans porter atteinte à l'autonomie locale. Les rapporteurs attirent toutefois l'attention des autorités sur l'absence de partage clair des responsabilités entre les autorités centrales et les collectivités locales, l'absence d'applicabilité directe de la Charte dans l'ordre juridique interne et le fait que la capitale Reykjavik ne s'est pas vu accordée un statut spécial sur le fondement de la Recommandation 219 (2007). Enfin, les collectivités locales ne disposent pas toujours de ressources adéquates pour exercer l'ensemble de leurs fonctions.

Le Congrès recommande que les autorités islandaises clarifient la distribution des compétences entre le pouvoir central et les collectivités locales et adoptent une législation conférant à la Charte une valeur juridique dans le droit interne islandais. De même il les encourage à fournir aux autorités locales des ressources financières adéquates et suffisantes et à accorder un statut spécial à la ville Reykjavik afin de pouvoir répondre aux besoins spécifiques de la capitale par rapport aux autres communes.

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

RECOMMANDATION 402 (2017)²

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les 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. au présent exposé des motifs sur la démocratie locale en Islande, rédigé par les rapporteurs, M. Jakob Wiene (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M. Zdenek Broz (République tchèque, L, CRE), à la suite d'une visite en Islande du 21 au 23 juin 2016 ;

d. à la Recommandation 283 (2010) sur la démocratie locale en Islande.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Islande a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122) le 20 novembre 1985 et l'a ratifiée le 25 mars 1991, sans aucune déclaration ni réserve. La Charte est entrée en vigueur pour l'Islande le 1^{er} juillet 1991 ;

b. l'Islande a signé, le 18 novembre 2009, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qu'elle n'a pas ratifié à ce jour ;

c. la Commission de suivi a chargé M. Jakob Wiene (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M. Zdenek Broz (République tchèque, L, CRE) de préparer et soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale en Islande³ ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Islande du 21 au 23 juin 2016, se rendant à Reykjavik, Garðabær, Reykjanesbær et Dalabyggð.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de l'Islande auprès du Conseil de l'Europe et les autorités islandaises aux niveaux central et local, l'Association islandaise des pouvoirs locaux, les experts ainsi que les autres interlocuteurs pour leur précieuse coopération.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. le niveau de démocratie locale est globalement satisfaisant en Islande, comme l'attestent le faible nombre de conflits entre l'Etat et les collectivités locales et la qualité des services sociaux assurés par les communes ;

b. les autorités nationales et locales ont su faire face à une crise financière majeure et à ses conséquences économiques et sociales sans porter atteinte à l'autonomie locale ;

c. la nouvelle loi 138/2011 sur les collectivités locales contient des dispositions importantes sur le contrôle par l'Etat et l'implication des collectivités locales dans la prise de décision au niveau national ;

d. le pouvoir central promeut activement et consulte largement les collectivités locales et reconnaît le rôle de l'Association islandaise des pouvoirs locaux ;

² Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 29 mars 2017, et adoption par le Congrès le 30 mars 2017, 3^e séance (voir le document [CPL32\(2017\)06](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Zdenek BROZ, République tchèque (L, CRE) et Jakob WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE).

³ Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par Mme Tania Groppi, expert, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.

e. il existe un large éventail d'instruments de collaboration intercommunale, qui contribuent à permettre aux petites communes de proposer des services modernes ;

f. la démocratie participative a été améliorée au niveau local avec l'introduction de réunions de citoyens et de référendums consultatifs.

5. Le Congrès note que les points suivants appellent une attention particulière :

a. la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales n'a pas été clarifiée et plusieurs « zones grises » persistent ;

b. aucune législation n'a été adoptée en vue de conférer une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale, en tant que source de droit interne directement applicable ;

c. les collectivités locales disposent de ressources limitées et ne sont donc pas en mesure d'entreprendre d'autres tâches que celles qui sont prévues par la loi ;

d. les collectivités locales ont mentionné le risque que les compétences transférées soient étendues sans leur accorder des ressources financières suffisantes ;

e. le fonds de péréquation est un mécanisme statique, incapable de s'adapter à l'évolution des besoins afin de jouer son rôle, qui est de protéger financièrement les collectivités locales les plus faibles et de corriger la répartition inégale des sources de financement potentielles ;

f. aucun statut spécial n'a été accordé à la ville de Reykjavik instaurant des dispositions juridiques différentes afin de prendre en compte la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités islandaises :

a. à clarifier la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales ;

b. à légiférer afin de conférer une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale, en tant que source de droit interne directement applicable ;

c. à garantir aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences et suffisantes pour leur permettre d'entreprendre des tâches facultatives dans l'intérêt de leurs populations ;

d. à moderniser le mécanisme de péréquation, afin qu'il puisse répondre aux besoins actuels des collectivités locales ;

e. à accorder à la ville de Reykjavik un statut spécial, sur la base de la Recommandation 219 (2007) du Congrès, instaurant des dispositions juridiques différentes pour prendre en compte la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes ;

f. à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

EXPOSÉ DES MOTIFS**Table des matières**

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT.....	5
2. CONTEXTE HISTORIQUE, POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL.....	5
2.1 Contexte géographique et historique de l'autonomie locale	5
2.2. Situation économique et impact sur l'autonomie locale	8
2.3. Situation politique interne et élections	10
2.4 Rapports et recommandations précédents.....	11
3. RESPECT DES OBLIGATIONS EN ENGAGEMENTS.....	11
3.1 Niveau de réception de la Charte	11
3.2 Développements constitutionnels et législatifs	12
3.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences	13
3.3.1 Structures territoriales.....	13
3.3.2 Organisation générale	16
3.3.3 Compétences.....	17
3.3.4. Ressources financières.....	19
3.3.5 Contrôle de l'Etat sur les collectivités locales	23
3.3.6 Statut de la capitale	24
4. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE	25
4.1 Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale.....	25
4.2 Article 4 – Portée de l'autonomie locale	27
4.3 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	29
4.4 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....	30
4.5 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	31
4.6 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	32
4.7 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales.....	32
4.8 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	35
4.9 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	36
4.10 Article 12 – Engagements – Réserves formulées par les Etats, le cas échéant	37
5. CONCLUSIONS	37
ANNEXE – Programme de la visite de Suivi du Congrès en Islande	39

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

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.
2. L'Islande a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mars 1950. Le 20 novembre 1985, elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après « la Charte »), qui a été ratifiée le 25 mars 1991, sans déclaration ni réserve. La Charte est entrée en vigueur pour l'Islande le 1^{er} juillet 1991.
3. L'Islande a signé, le 18 novembre 2009, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qu'elle n'a pas ratifié à ce jour.
4. La précédente recommandation sur la démocratie locale en Islande a été adoptée par le Congrès le 19 mars 2010 (Recommandation 283 (2010)).
5. La Commission de suivi a chargé M. Jos Wiene (Pays-Bas, L, PPE/CCE) et M. Zdenek Broz (République tchèque, L, CRE) de préparer et soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale en Islande.
6. Une délégation du Congrès a effectué une visite en Islande du 21 au 23 juin 2016 afin d'examiner la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte.
7. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des autorités à tous les niveaux de collectivités territoriales, ainsi que des représentants de l'Association islandaise des pouvoirs locaux, des experts, des maires et conseillers municipaux et des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.
8. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Islande auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

2. CONTEXTE HISTORIQUE, POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL

2.1 *Contexte géographique et historique de l'autonomie locale*

9. L'Islande a une superficie d'environ 103 000 km² et une population de quelque 332 000 habitants⁴, soit une densité de 3,2 habitants par kilomètre carré. Environ 70 % de la population islandaise vit dans la capitale, Reykjavik, et dans les villes voisines (dans un rayon de 100 km), zone qui représente 90 % de la croissance démographique au cours des dix dernières années⁵. Actuellement, 94 % de la population islandaise vit dans une zone urbaine (le pourcentage en Europe est de 73,5 %) ⁶.

4 Au 1^{er} janvier 2016 d'après *Statistics Iceland* : <http://www.statice.is/statistics/population/inhabitants/overview/>

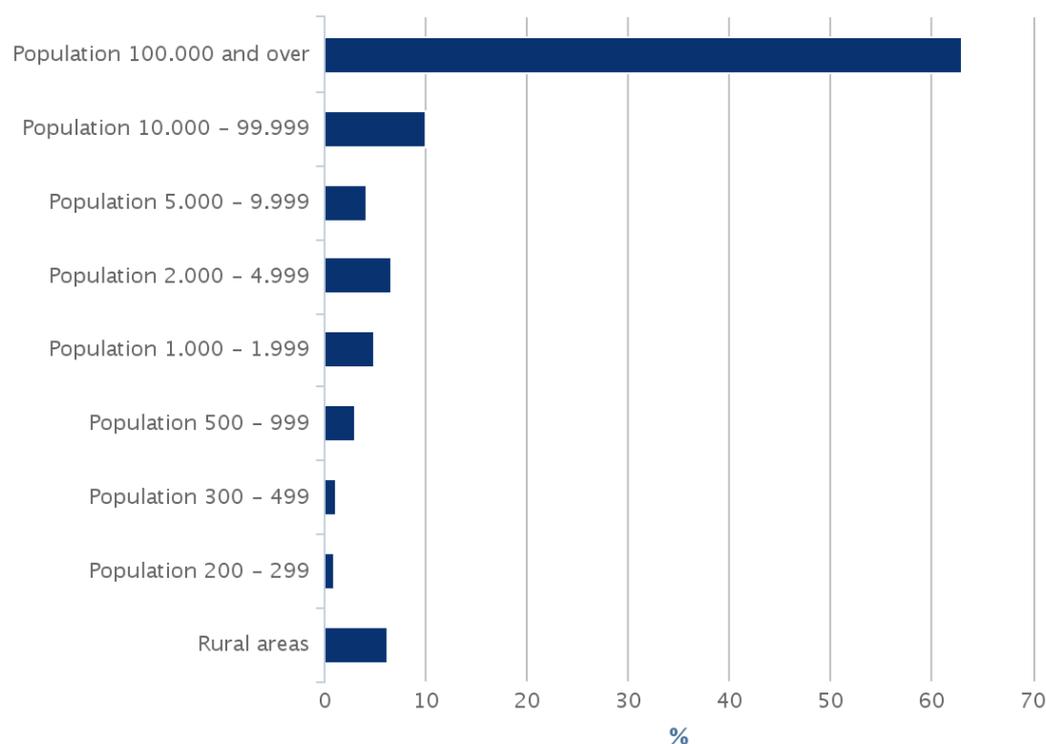
5 Nordregio, *State of the Nordic Region 2013*, Stockholm, 2014, p. 17.

Voir : <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2014/State-of-the-Nordic-Region-2013/>

6 Nordregio, *State of the Nordic Region 2015*, Stockholm, 2016, p. 18. Voir :

http://www.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202016/State%20of%20the%20Nordic%20Region%202016/State_of_the_region_Presentation_2016_launch_Nilsson.pdf

Population by size of localities 1. January 2016

Tableau 1 : Population en fonction de la taille des collectivités (Source : *Statistics Iceland*, 2016)

10. Les collectivités locales actuelles remontent presque au début du dixième siècle, peu après le peuplement de l'Islande en 874. Elles sont étroitement liées aux traditions démocratiques que les colons tenaient de leur culture nordique importée de leurs pays d'origine⁷. Depuis, les collectivités locales n'ont cessé d'être l'unité de base du système d'autorité publique du pays. La première source historique écrite concernant les collectivités locales (ou *paroisses*, comme elles étaient appelées) est le *Grágás*, recueil des lois islandaises datant du douzième siècle, selon lequel une paroisse doit compter au moins 20 fermiers, ce qui revient à exiger qu'elle compte au moins 400 résidents⁸. Les ressources financières des collectivités locales ont pour la première fois été fixées dans la « loi sur la dîme », promulguée à la fin du onzième siècle. Les paroisses étaient chargées de collecter la dîme, dont une partie servait à aider les pauvres.

11. Lorsque les Danois ont colonisé l'Islande, en 1662, ils ont réduit l'autonomie des paroisses, avant de les abolir totalement au moyen d'une loi en 1809. Elles ont été rétablies en tant que communes par une loi du 4 mai 1872, qui peut être considérée comme le fondement du système moderne d'autorité locale en Islande. Dans le même temps, le régime danois incluait un niveau d'autorité régionale (*Amf*), similaire à celui qui existe au Danemark. Cependant, l'expérience régionale a été peu concluante, et les régions ont été abolies légalement en Islande en 1904. Depuis lors, l'Islande compte deux niveaux d'autorité administrative : l'Etat et les communes. Bien que l'Islande soit un Etat souverain depuis 1918 et une république indépendante depuis 1944, les origines danoises de la structure d'autorité locale et du système d'administration publique dans son ensemble restent clairement visibles⁹.

7 Voir Samband (l'Association islandaise des pouvoirs locaux), *Local Government in Iceland*, www.samband.is

8 Voir *Laws of Early Iceland: Grágas I: The Codex Regius of Grágas With Materials from Other Manuscripts*, Université d'études nordiques du Manitoba, V. 3, 1980.

9 E. M. Hlynisdóttir *The Icelandic Mayor: A comparative analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level*, Thèse de doctorat non publiée, Université d'Islande (2015), p. 16.

12.L'évolution de la gouvernance locale en Islande concerne principalement le nombre des communes, qui a augmenté lentement jusqu'au milieu du 20^e siècle, avant de commencer à diminuer, en particulier après 1990. La principale raison de l'augmentation jusqu'aux années 1950 tient à l'industrialisation de la pêche, qui a entraîné un exode de la campagne vers le littoral dans l'espoir de travailler et de s'établir là où se trouvaient les meilleures chances de gagner un revenu décent. De nouveaux villages de pêcheurs sont ainsi apparus, et de nouvelles communes ont été créées.

13.La lente diminution du nombre des communes dans la seconde moitié du 20^e siècle s'explique principalement par deux facteurs : la disparition d'un certain nombre de communes rurales du fait de leur dépeuplement total et les fusions entre communes. Deux référendums organisés dans la plupart des communes concernant les fusions – l'un en 1993 et l'autre en 2005 – ainsi que leurs implications ont contribué aux changements rapides intervenus depuis 1990. À cela s'ajoute un autre facteur, le transfert des écoles primaires de l'État aux communes en 1996, à la suite duquel de nombreux responsables politiques locaux ont compris qu'ils avaient besoin de plus grandes unités administratives pour soutenir les écoles.

14.L'idée d'une réforme de la structure communale de l'Islande remonte aux années 1940. Le débat a porté principalement sur le renforcement de cette structure au moyen de fusions. Au fil des années, cependant, cette réflexion n'a débouché sur aucun changement, jusqu'aux années 1990. L'autonomie des communes islandaises est protégée par la Constitution, de sorte que l'État était réticent à lancer une vaste réforme territoriale contraignante à l'image des réformes analogues menées dans les autres pays nordiques au cours des années précédentes¹⁰.

15.En 1991, le ministère des Affaires sociales a pris l'initiative d'engager un processus de réduction du nombre des communes. Toutes les fusions resteraient strictement volontaires et toutes les propositions de tels changements devaient être formulées par les communes elles-mêmes. En novembre 1993, des référendums ont été organisés dans 185 des 196 communes, portant leur nombre à 102 en 2002. En 2003, le gouvernement a lancé un nouveau projet de renforcement de l'échelon communal, exigeant aussi la fusion des communes les plus petites (de moins de 50 habitants). Un référendum s'est tenu dans 66 des 97 communes du pays en 2005, portant leur nombre à 79 en 2006. Ces dernières années, de nouvelles fusions ont eu lieu mais le nombre de communes est actuellement de 74. L'intérêt s'est maintenant déporté des fusions vers la coopération intercommunale, qui est aujourd'hui largement répandue, complexe et diversifiée¹¹.

16.La structure géographique actuelle des communes d'Islande est la suivante¹² :

1. La région de la capitale : Reykjavík, la capitale avec 119 000 habitants, suivie des villes voisines de Kópavogur (31 000), Hafnarfjörður (26 500) et Garðabær (13 000), regroupe environ les deux tiers de la population du pays. Ce sont les plus grandes communes en termes de population. Seule Akureyri au centre-nord est dans la même catégorie (18 000).
2. Si l'on inclut toutes les communes situées à une distance permettant de venir travailler dans le Grand Reykjavík (c'est-à-dire dans un rayon de 75 kilomètres), cette zone inclut les trois quarts de la population du pays. Elle inclut des communes telles que Reykjanesbær (14 000), Akranes (6 500) et Árborg (8 000).
3. Outre Akureyri, seules quelques communes hors de la région de la capitale comptent plus de 3 000 habitants. Ces communes sont Ísafjarðarbær au nord-ouest (3 800), Skagafjörður dans le centre-nord (4,000), Fjarðabyggð (4 600) et Fljótshálsa (3 400) à l'est et Vestmannaeyjar (4 200) au sud.

17.En dépit de toutes les tentatives de fusions, la principale caractéristique de la structure islandaise demeure que plus de la moitié des communes du pays comptent moins de 1 000 habitants et qu'un tiers en ont moins de 500. En conséquence, elles ont une capacité limitée à proposer des services modernes. La petite taille de nombreuses communes contribue à expliquer pourquoi les collectivités locales d'Islande ont relativement peu de fonctions en comparaison avec celles d'autres pays

10 S. Traustadóttir, *Iceland leads the way*, (2015), <http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2015/Reforms-sweeping-over-the-Nordic-countries/Iceland-leads-the-way/>

11 G. T. Eythórssón, E. Gløersen, V. Karlsson, *West Nordic municipal structure. Challenges to local democracy, efficient service, provision and adaptive capacity. Report from a project supported by the Arctic Co-operation Programme 2012-2014*, septembre 2014, voir [http://www.kanukoka.gl/Portals/0/PDF/Kommunestruktur/Vest%20Nordic%20Municipal-slutmanus\(200614\).pdf](http://www.kanukoka.gl/Portals/0/PDF/Kommunestruktur/Vest%20Nordic%20Municipal-slutmanus(200614).pdf) p. 18.

12 Ivi, p. 21, pour cette partie et pour les données.

nordiques où elles exercent des fonctions importantes et étendues et où un puissant système de protection sociale s'appuie sur des collectivités locales fortes¹³. D'après les informations fournies par l'Association islandaise des pouvoirs locaux lors de la visite, les communes sont en charge d'approximativement 30 % du secteur public. Dans les autres pays nordiques, le budget des collectivités locales représente approximativement les 2/3 des dépenses publiques totales¹⁴.

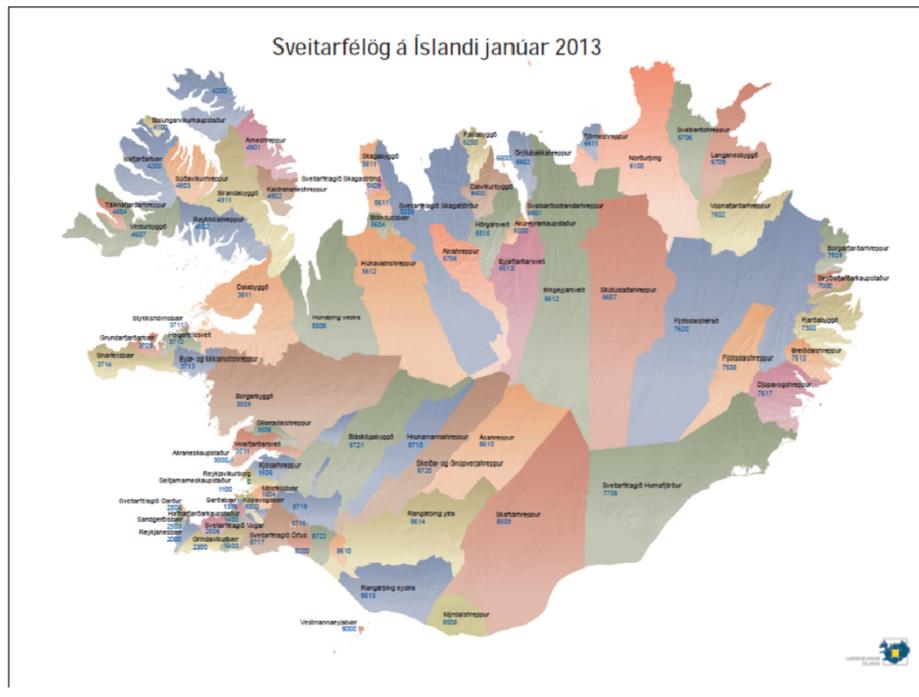


Tableau 2 : Communes d'Islande (Source : *West Nordic Municipal Structure*, 2014)

2.2 Situation économique et impact sur l'autonomie locale

18. L'Islande a été l'une des premières victimes de la crise financière de 2008. A la suite de graves troubles sur les marchés financiers mondiaux, environ 85 % du secteur bancaire islandais s'est effondré en octobre 2008, suivi de la plupart des autres institutions financières du pays début 2009. La devise islandaise, la *króna*, a connu le même effondrement. De début mars à décembre 2008, l'indice de devise de la *króna* est passé de 130 à 250, la devise perdant ainsi la moitié de sa valeur. La bourse islandaise a perdu 98% de sa valeur en moins de deux ans. Le PIB de l'Islande, qui connaissait une croissance rapide dans les années qui ont précédé la crise, s'est contracté de 6,6 % en 2009 et de 4,2 % en 2010¹⁵.

19. La crise a eu de graves conséquences non seulement pour la population islandaise, mais aussi pour les communes du pays. Dans les années qui ont précédé la crise, nombre d'entre elles avaient investi dans des infrastructures, en vue d'attirer des entreprises et des habitants. Cela a notamment été le cas dans la région de la capitale (Reykjavík et les six communes voisines) et dans la presqu'île de Suðurnes, proche de la capitale. Beaucoup de communes avaient accumulé une dette en devises étrangères, et lorsque la *króna* s'est effondrée leurs dettes se sont multipliées. La forte inflation a aussi été un facteur important, la plupart des emprunts en Islande étant indexés sur l'inflation. Elle a lourdement pesé sur leurs finances, en particulier pour les communes qui avaient investi massivement dans les années qui ont précédé la crise. Un petit groupe de communes avaient aussi fait le choix radical de vendre tous leurs biens immobiliers, tels que les bâtiments scolaires, pour les louer ensuite. Les contrats de location se sont avérés extrêmement désavantageux après la crise et ont engendré

13 G.H. Kristinsson, *Political control and perceptions of corruption in Icelandic local government*, in *Icelandic Review of Politics and Administration*, 2015, n.1, p. 6.

14 G. H. Kristinsson, *Staðbundin stjórnmal*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, 2001, p. 46, cit. in G. T. Eythórsson, E. Gløersen, V. Karlsson, *West Nordic municipal structure*, cit., p. 39.

15 M. Á. Skjöld Magnússon, *Weathering the storm – Icelandic municipalities' handling of an unprecedented economic crisis*, (2016) *Strategic Public Management Journal*, n° 3, avril. Voir: <https://bifrost.academia.edu/MagnusArni>

de graves problèmes pour bon nombre de ces communes. La plupart ont dû racheter ces bâtiments ou sont en voie de le faire¹⁶.

20. Les petites communes qui connaissent un processus de dépeuplement sont aussi confrontées à des difficultés financières. En Islande, 22 communes ont perdu au moins 15 % de leur population entre 1996 et 2006. Certaines localités, dans les communes fusionnées, ont perdu 50 % de leurs habitants entre 1998 et 2013. L'une des communes où les rapporteurs se sont rendus (Dalabyggð) a perdu 13,16 % de ses habitants (22,92 % dans les zones rurales) sur cette période. Les pourcentages sont supérieurs encore pour ce qui concerne les jeunes¹⁷. Ces problèmes tiennent davantage aux changements démographiques qu'à la crise directement.

21. Dans l'ensemble, toutes les communes ont été touchées par la crise, du fait de l'augmentation des coûts. Les salaires constituant la plus grande part des dépenses des communes, la moitié d'entre elles ont envisagé une baisse d'effectifs¹⁸. Selon des études menées par l'Association islandaise des pouvoirs locaux, les communes ont expressément refusé de licencier du personnel : les effectifs municipaux ont augmenté de 2,2 % entre 2007 et 2008 et de 2,7 % entre 2008 et 2009. Ils ont diminué de 1 % entre 2009 et 2010 avant d'augmenter à nouveau de 2,2 % entre 2010 et 2011. Les communes confrontées aux conséquences économiques les plus graves ont provisoirement réduit les heures de travail et les rémunérations spéciales après la crise. En ce qui concerne les services, presque toutes les communes ont connu des réductions, néanmoins aucune institution gouvernementale locale n'a dû être complètement fermée. La commune la plus durement touchée, Alftanes, a fusionné au sein de Garðabær en 2013. Aujourd'hui, une autre commune rencontre de graves problèmes, il s'agit de Reykjanesbær, l'une des communes visitées par les rapporteurs.

22. Les collectivités locales d'Islande disposaient jusque récemment d'une grande marge d'autonomie, en particulier en matière budgétaire et d'emprunt. L'absence de contrôle de la part du pouvoir central ayant été considérée comme l'une des difficultés financières, la réponse a consisté notamment à imposer des règles budgétaires dans la loi 138/2011 sur les collectivités locales¹⁹. Ces règles ont permis de réduire la dette globale des communes et d'améliorer leur performance financière générale.

23. Il convient de souligner que l'économie islandaise s'est rétablie rapidement après la crise. Comme le Fonds monétaire international l'a souligné, « l'Islande a rebondi après la crise de 2008/2009 et a déjà dépassé le niveau de production d'avant la crise, avec d'excellents résultats dans les domaines du tourisme et de la pêche. Les taux d'endettement diminuent et l'équilibre budgétaire a globalement été rétabli. Le secteur financier est de nouveau opérationnel, bien que des points importants restent encore à régler »²⁰.

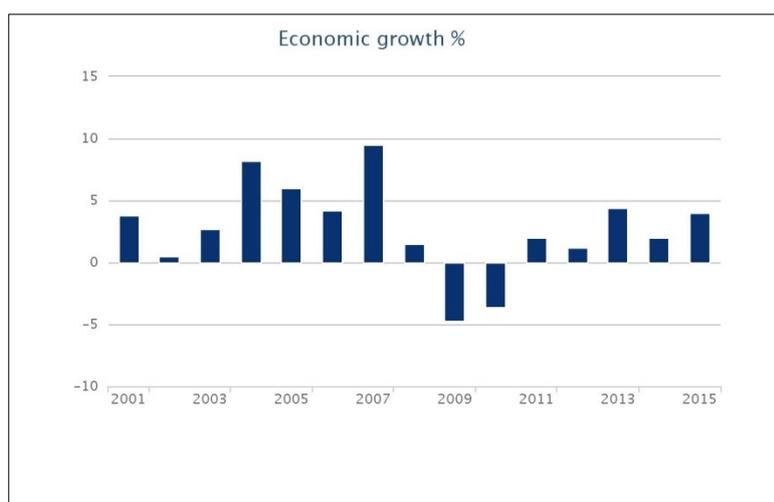


Tableau 3 : Croissance économique (Source : *Statistics Iceland*, 2016)

16 E. M. Hlynisdottir, *The Icelandic Mayor: A comparative analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level*, cit., p. 142.

17 Pour ces données, voir *Fragile communities*, <http://ec.europa.eu/epale/it/node/16370>

18 Sur ce sujet, voir M. Á. Skjöld Magnússon *Weathering the storm*, cit., p. 6.

19 Ivi, p. 6.

20 Voir l'enquête du FMI, *Iceland Makes Strong Recovery from 2008 Financial Crisis*, <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar031315a>

2.3 Situation politique interne et élections

24. En Islande les élections municipales se tiennent tous les quatre ans, les dernières ayant eu lieu en 2014. L'examen des résultats des quatre élections qui se sont tenues au 21^e siècle fait apparaître les réactions démocratiques à la crise. Dans la première vague des élections municipales de 2010, alors que la gravité de la crise n'avait donné lieu à aucune véritable mesure de la part des communes, il y a eu une réaction de vote « antisystème »²¹.

25. Le parti de l'Indépendance (PI) a pendant longtemps dominé la vie politique à Reykjavík et a disposé d'une majorité dans la capitale des années 1930 jusqu'au milieu des années 1990 (avec une parenthèse de quatre ans en 1978-1982). Depuis lors, il a perdu sa majorité en faveur des partis d'opposition réunis sous la « liste Reykjavík » (*Reykjavíkurlistinn*). Ces partis se sont séparés de nouveau avant les élections de 2006 ce qui a permis au PI de revenir au pouvoir. Le PI n'a pas retrouvé sa majorité mais est parvenu à former une coalition avec son partenaire de longue date au gouvernement, le Parti progressiste (PP), qui appartenait précédemment à la « liste Reykjavík ». Cette coalition a éclaté en raison de désaccords sur la société géothermique de Reykjavík, et les partis d'opposition ont réussi à former de nouveau une majorité avec le soutien des Progressistes. Celle-ci devait cependant être éphémère, car le Parti libéral a quitté la coalition après une centaine de jours pour former une majorité avec le PI. Le Parti libéral s'est avéré un partenaire peu fiable pour le PI, qui a réussi à former une nouvelle majorité avec le Parti progressiste.

26. Les électeurs ont alors commencé à considérer que la politique à Reykjavík était relativement chaotique. Si l'on ajoute à cela l'onde de choc de la crise financière et la « révolution des casseroles » qui a vu l'expulsion d'un gouvernement conduit par le parti de l'Indépendance, l'heure était venue de tourner une page à Reykjavík, l'une des communes d'Islande ayant le plus fort endettement par habitant, notamment en raison de la situation financière de la société appartenant à la commune, Reykjavik Energy, qui avait lancé juste avant la crise un projet d'investissement à grande échelle financé par des emprunts étrangers.

27. Lors des élections municipales de 2010, un nouveau parti, baptisé par plaisanterie le « Meilleur Parti » et dirigé par le comédien Jón Gnarr, a déferlé sur les élections et obtenu 34,7 % des voix et 6 conseillers municipaux sur 15. Il a ensuite formé une majorité avec l'Alliance sociale-démocrate (ASD), avec Gnarr en tant que maire. A Akureyri, « deuxième ville » d'Islande hormis la région de la capitale, la « Liste du peuple » (*Listifólksins*) a obtenu une majorité absolue de 6 conseillers sur 11. Ce n'était pas totalement un nouveau parti, puisqu'il avait déjà des conseillers lors des deux précédents mandats, et il n'était peut-être pas aussi « antisystème » que le Meilleur Parti, mais ce résultat a cependant été considéré comme un énorme revers pour les partis traditionnels, en particulier le parti de l'Indépendance (PI) de centre-droit, qui a perdu 3 des 4 sièges de conseillers qu'il avait jusqu'alors, se retrouvant ainsi relégué dans la minorité.

28. Le maire Jón Gnarr a décidé de quitter la politique à la fin du mandat 2010-2014 et le Meilleur Parti – désormais rebaptisé « Avenir radieux », nouveau parti ayant fait son incursion dans la politique nationale lors des élections législatives de l'année précédente – n'a pas réussi à conserver les sièges de 2010. La majorité a dû s'unir avec la Gauche Verte et les nouveaux-venus du Parti Pirate pour rester au pouvoir. Le Parti progressiste a fait une avancée notable et emporté deux sièges de conseiller municipal, alors qu'il n'en détenait aucun précédemment. Cela ne s'est toutefois pas révélé suffisant, car le parti de l'Indépendance a de nouveau reculé et ne compte plus maintenant que quatre conseillers municipaux à Reykjavík, soit son mandat le plus faible à ce jour²².

29. La participation électorale a aussi fortement chuté (66,5 % en 2014, au lieu de 78,7 % en 2006), en particulier dans la ville de Reykjavík (62,9 % en 2014, au lieu de 82,7 % en moyenne sur la période 1990-2006)²³.

21 Sur ce sujet, voir M. Á. Skjöld Magnússon *Weathering the storm*, cit., p. 10.

22 Ivi, p. 11.

23 G. Þ. Eypórsson, M. Kowalczyk, *Explaining the low voter turnout in Iceland's 2010 local government elections*, Samtíð 1 (2013), www.samtid.is

2.4 Rapports et recommandations précédents

30. La première visite de suivi de la démocratie locale en Islande a eu lieu en 2009. Elle a abouti à l'adoption de la Recommandation 283 (2010), qui saluait les efforts accomplis et la capacité des autorités nationales et locales à faire face à une crise financière majeure et à ses conséquences économiques et sociales sans porter atteinte à l'autonomie locale. Elle exprimait l'espoir que le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) serait ratifié.

31. La Recommandation mettait l'accent sur la nécessité de :

- préciser certains points : la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités locales, le contrôle du pouvoir central sur les collectivités locales, la participation des collectivités locales à la prise de décision nationale ;
- adopter une législation donnant force de loi à la Charte européenne de l'autonomie locale et instaurer un droit de recours contre les décisions nationales portant atteinte à la Charte ;
- accorder un statut spécial à la ville de Reykjavik ;
- créer un fonds de soutien pour les collectivités locales particulièrement affectées par la crise ;
- augmenter le seuil minimal en deçà duquel la fusion de collectivités locales est obligatoire et prévoir une combinaison de critères fondés, en particulier, sur la rationalité économique et géographique ainsi que, autant que possible, la préservation de l'« identité municipale » des habitants, avant d'envisager la mise en œuvre d'une procédure de fusion.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS EN ENGAGEMENTS

3.1 Niveau de réception de la Charte

32. L'Islande a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 25 mars 1991, et la Charte est entrée en vigueur pour l'Islande le 1^{er} juillet 1991. Toutefois, la Charte n'a jamais été incorporée dans l'ordre juridique islandais. Une loi est nécessaire à cette fin.

33. De fait, pour ce qui concerne la relation entre le droit interne et le droit international, l'Islande applique le principe du dualisme. Par conséquent, les traités internationaux ratifiés n'ont pas force de loi dans le droit interne, mais sont uniquement contraignants en vertu du droit international : ils ne peuvent pas s'appliquer directement aux personnes physiques ou morales en l'absence d'une législation de mise en œuvre²⁴.

34. La Cour suprême de l'Islande s'emploie à interpréter le droit interne islandais, autant que possible, conformément aux obligations internationales de l'Islande. La Cour a plusieurs fois fait référence aux obligations internationales acceptées par l'Islande et elle a interprété à la fois la Constitution et d'autres lois en cohérence avec ces obligations. Ces références incluent aussi des instruments qui n'ont pas été reçus dans le droit interne islandais, comme la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

35. Aucune indication n'a été trouvée concernant l'impact de la Charte sur l'ordre juridique islandais. Lors de son entretien avec les rapporteurs, le Président de la Cour suprême a indiqué qu'elle n'avait jamais été mentionnée par les tribunaux dans leurs rares décisions sur l'autonomie locale, qui s'appuient plutôt sur l'article 78 de la Constitution.

36. La Charte est mentionnée à l'article 3.4 de la loi 138/2011 sur les collectivités locales, selon lequel « l'intervention d'autres autorités publiques dans les affaires des communes doit toujours se faire en considération de l'autonomie des communes en vertu de la Constitution et de la Charte européenne de l'autonomie locale ». Bien que cette mention ne semble pas suffisante pour incorporer la Charte dans l'ordre juridique islandais, elle ouvre la voie, de l'avis de plusieurs interlocuteurs des rapporteurs, à ce que les tribunaux y fassent plus directement référence.

²⁴ R. Tryggvadóttir, T. Ingadóttir, *Researching Icelandic Law*, http://www.nyulawglobal.org/globalex/Iceland.html#_3.9_International_Law ; D. T. Björgvinsson, *The Intersection of International Law and Domestic Law, A Theoretical and Practical Analysis*, Cheltenham, Edwar Elgar, 2015, p. 53.

3.2 Développements constitutionnels et législatifs

37. D'après l'article 78 de la Constitution islandaise (1944) : « Les communes gèrent leurs affaires de manière indépendante conformément à la loi. Les sources de revenu des communes, et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent utiliser leurs sources de revenu, sont définis par la loi. »

38. Cet article figure dans la partie de la Constitution (chapitre VII) consacrée aux droits et libertés, du fait que l'autonomie locale est conçue comme un élément de l'autodétermination des personnes. Il s'agit de la seule disposition de la Constitution islandaise sur l'autonomie locale.

39. La proposition de Projet d'une nouvelle Constitution a fait l'objet d'une question posée dans le cadre d'un référendum populaire en 2012 : les suggestions du Conseil constitutionnel peuvent-elles servir de base à l'élaboration de la proposition de Projet de nouvelle Constitution ? Cependant, depuis lors, cette proposition n'a jamais été votée par le Parlement et n'est jamais entrée en vigueur. La proposition de Projet comporte un chapitre entier (chapitre VII) sur « les communes ». Les quatre articles de ce chapitre font écho à la Recommandation 283 (2010) du Congrès :

- L'article 105 (Indépendance des communes) disposerait que « les communes gèrent leurs propres affaires conformément à la loi. Elles doivent disposer de capacités et de revenus suffisants pour exercer leurs responsabilités statutaires. Les sources de revenu des communes doivent être décidées par la loi, de même que leur droit de les utiliser si et comme elles le souhaitent ».
- L'article 106 (Subsidiarité) disposerait que « les communes, ou les associations agissant pour elles, doivent être en charge des services publics considérés comme étant assurés au mieux à l'échelle locale, conformément à la loi ».
- L'article 107 (Election des autorités locales et participation publique) disposerait que « les communes sont gouvernées par des autorités locales agissant sous mandat des habitants et élues au scrutin secret et universel. Le droit des résidents d'une commune de demander un référendum sur ses affaires est défini par la loi ».
- Enfin, l'article 108 (Obligation de consulter) disposerait que « les collectivités locales et leurs associations doivent être consultées lors de l'élaboration des législations ayant trait aux affaires des communes ».

40. Il n'existe pas en Islande de Cour administrative ou constitutionnelle. Les tribunaux de district et la Cour suprême sont habilités à examiner la constitutionnalité de toutes les lois et peuvent décider qu'une loi qu'ils jugent incompatible avec la Constitution est inapplicable. Il n'est pas facile d'évaluer l'influence de la seule disposition constitutionnelle, l'article 78, sur la protection de l'autonomie locale dans le pays. Le Président de la Cour suprême, lors de la réunion avec les rapporteurs, a déclaré qu'il y avait eu 6-8 affaires tout au long de l'histoire du pays dans lesquelles la Cour s'était référée à l'article 78.

41. Concernant le cadre législatif, les principaux textes de loi définissant les dispositions légales applicables aux collectivités locales, conformément aux principes de la Constitution, étaient, d'après le rapport de 2010 : la loi sur les collectivités locales (loi 45/1998, telle qu'amendée), la loi sur les élections des autorités locales (loi 5/1998, telle qu'amendée) et la loi sur le financement des collectivités locales (loi 4/1995, telle qu'amendée). Le précédent rapport sur l'Islande s'appuyait sur ces sources. Ces deux dernières lois sont encore en vigueur.

42. Une nouvelle loi sur les collectivités locales est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (loi 138/2011), abrogeant la loi 45/1998.

43. Les changements portent principalement sur la participation des collectivités locales à la prise de décision nationale, le contrôle financier et administratif exercé par le pouvoir central sur les collectivités locales, la coopération intercommunale et la participation citoyenne.

44. Les chapitres VII et VIII traitent des questions financières, concernant à la fois le cadre général et le contrôle ou la supervision pour le compte du pouvoir central. La budgétisation est maintenant beaucoup plus professionnelle et les possibilités pour l'Etat de réglementer les finances des collectivités locales sont meilleures que par le passé. Selon la nouvelle loi, les communes sont tenues de respecter deux règles budgétaires. La première, la règle de l'équilibre, concerne l'équilibre budgétaire. Les communes doivent équilibrer leur budget consolidé (parties A et B)²⁵ sur chaque période de trois ans. Selon la seconde règle, le taux d'endettement des communes (parties A et B) ne peut pas dépasser 150 % de leurs revenus annuels. Les chapitres VIII et XI contiennent des articles détaillant les cas où le ministère de tutelle des collectivités locales peut exercer un contrôle. Le chapitre X porte sur la participation citoyenne et prévoit une initiative citoyenne basée sur des référendums (20 % des électeurs) et des réunions publiques (10 % des électeurs). Les collectivités locales sont aussi tenues d'informer leurs habitants sur les questions et procédures relatives à l'administration locale.

45. L'Association islandaise des pouvoirs locaux a été associée directement à l'élaboration de cette proposition de loi ainsi qu'à la création du nouveau cadre du financement des collectivités locales. Après l'introduction du projet de texte à l'Althing, l'Association, de même que les citoyens et les collectivités locales, avaient la possibilité d'adresser des propositions de modifications.

46. La nouvelle loi sur les finances publiques (loi 123/2015 du 28 décembre 2015) inclut aussi des dispositions pertinentes pour les collectivités locales. Elle édicte de nouvelles règles sur la stratégie budgétaire, fondée sur un « Plan de stratégie budgétaire », qui sert de base pour l'élaboration du projet de loi budgétaire et des budgets des collectivités locales pour l'exercice budgétaire suivant. La loi (article 11) définit en détail les modalités de la participation des collectivités locales à la formulation de ce Plan. L'Association islandaise des communes a signé un accord avec l'État, pour le compte des communes, visant à équilibrer les finances municipales sur les cinq prochaines années et à ne pas augmenter l'endettement. L'État, de son côté, s'efforcera de réduire la dette publique. L'État et les communes détermineront ensemble les recettes municipales, leur origine et leur distribution ainsi que le développement du secteur des dépenses municipales.

3.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences

47. L'Islande compte deux niveaux d'autorité publique : l'Etat et les communes (*Sveitarfélög*), auxquelles il est fait référence à l'article 78 de la Constitution.

48. D'après l'article 1 de la loi 138/2011, « 1. L'Islande est divisée en communes qui sont en charge de leurs propres affaires, sous leur propre responsabilité. 2. L'administration des communes est exercée par des conseils municipaux élus lors d'élections démocratiques par leurs résidents conformément à la loi sur les élections des autorités locales ».

49. Dans cette section, les structures territoriales des collectivités locales, leur organisation générale, leurs compétences, leur régime financier et le contrôle de l'Etat seront décrits brièvement, tandis que les évolutions récentes seront évoquées dans les parties relatives aux articles de la Charte correspondants.

3.3.1 Structures territoriales

50. Après les fusions des années 1990 et 2000, l'Islande compte aujourd'hui 74 communes, régies par le principe d'uniformité, c'est-à-dire que toutes les communes ont le même statut juridique, sans différence notable qu'il s'agisse des responsabilités assignées ou des ressources. A l'inverse, elles jouissent d'une grande marge d'autonomie pour définir leurs structures administratives.

²⁵ Les comptes des communes sont divisés en deux parties conformément à la Loi sur les collectivités locales. La partie A comprend les actions principalement financées par les impôts. Il s'agit des fonctions propres aux communes telles que prévues par la législation. La partie B inclut les sociétés et d'autres organisations indépendantes détenues entièrement ou au moins à 50 % par la commune.

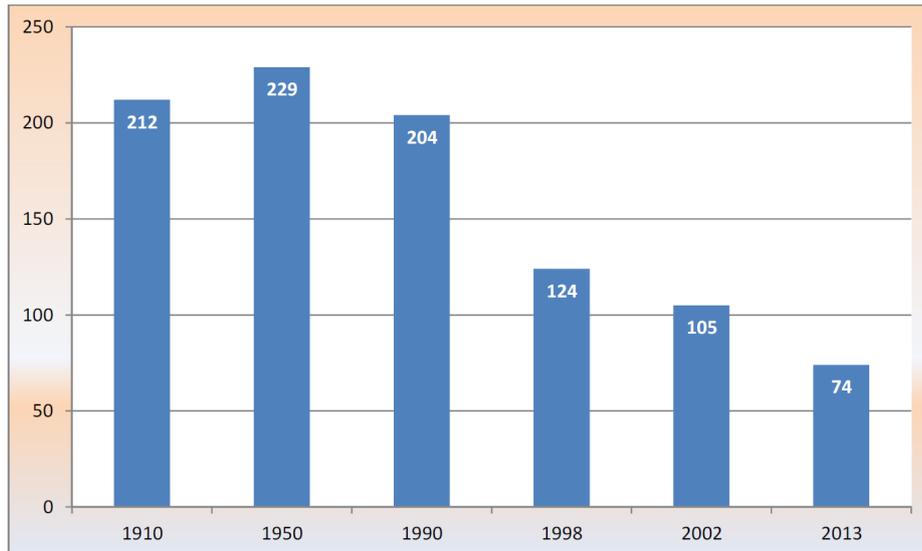


Tableau 4 : Nombre des communes en Islande (Source : West Nordic municipal structure, 2014)

51. Les 74 communes ont des populations et des superficies très variables, comme on le voit dans le tableau 5.

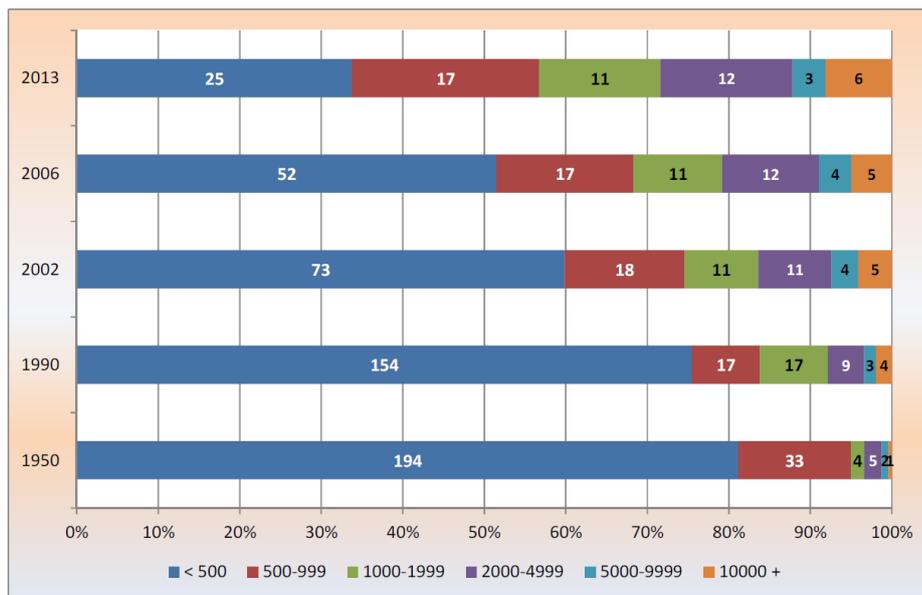


Tableau 5 : Communes d'Islande regroupées par nombre d'habitants 1950-2013 (Source : West Nordic Municipal Structure, 2014)

52. Tandis que le nombre des très petites communes (moins de 500 habitants, en bleu) a diminué, celui des petites communes (500-999, en rouge) est resté plus stable. Une étude récente a montré que le principal problème tient au fait que la capacité administrative de ces petites communes reste très faible. Cette capacité (en termes de nombre de professionnels formés et qualifiés) n'augmente qu'à partir de 2 500 habitants²⁶.

²⁶ D'après E. M. Hlynisdóttir, *The Icelandic Mayor* (thèse de doctorat non publiée, diverses publications issues de la thèse sont prévues prochainement), 2015, cité par Mme Hlynisdóttir dans ses réponses écrites aux rapporteurs. Les maires étaient invités à indiquer de combien d'agents immédiats ils disposaient dans leur mairie.

Population	Effectif moyen du personnel	Nombre de municipalités
500-999	5	14
1000-2499	10	13
2500-4999	24	9
5000-9999	34	3
Total	13	39

Tableau 6 : Personnel administratif des mairies (Source : E. M. Hlynsdóttir, 2015)

53. Il est rare que les communes des plus petites catégories de population recrutent des professionnels pour leur mairie. Leur personnel se composait habituellement d'un directeur, d'un gestionnaire, d'un comptable et d'un responsable des salaires. Le soutien administratif juridique, technique ou autre était assuré par d'autres moyens, dont trois principaux : la première possibilité était de recevoir le service d'une institution basée sur un système de coopération entre plusieurs communes, quoique semi-indépendante (c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'un service interne) ; le deuxième moyen consistait, pour une commune, à acheter le service, par exemple une assistance juridique, auprès d'une autre commune ou d'une entreprise privée ; la troisième possibilité était que les services soient fournis par l'Association islandaise des communes.

54. La deuxième catégorie de population est celle des 1000-2499 habitants. Dans cette catégorie, l'effectif moyen est de dix personnes, avec cependant des chiffres très variables, certaines communes ayant une administration disproportionnée du fait qu'elles ont élargi leur offre de services dans le cadre de programmes de coopération intercommunale. Dans cette catégorie, l'effectif des personnels clés (comptables et agents administratifs) a augmenté et les experts – ingénieurs, urbanistes ou travailleurs sociaux – ont commencé à apparaître. Il est aussi fréquent que l'administration de ces communes soit divisée en services, même si ceux-ci ne comptent parfois qu'un ou deux employés. Dans cette catégorie, on ne trouve toujours pas de personnels d'appui tels que les conseillers juridiques.

55. La troisième catégorie est celle des communes de 2500 à 4999 habitants. En moyenne, les mairies des communes de ce groupe emploient 24 personnes. Le plus souvent il s'agit du prestataire de services au sein d'un dispositif de coopération, de sorte que la totalité ou un grand nombre des experts y sont employés en interne. Elles sont organisées en plusieurs services souvent dotés chacun d'un large effectif. Par ailleurs, les personnels d'appui tels que les juristes et autres experts sont peu fréquents dans cette catégorie.

56. La quatrième catégorie est celle des communes de 5000 à 9999 habitants. En moyenne, leur mairie emploie 30 personnes. Ces communes présentent de nombreuses similitudes avec celles de la troisième catégorie, à l'exception de leurs effectifs. Elles emploient généralement plus d'une personne ayant des connaissances ou une expertise similaires et dépendent donc moins de certaines personnes.

57. Les communes de plus de 10 000 habitants ne sont pas incluses dans le tableau. Cela tient principalement au fait que dans l'ensemble leur administration est considérablement plus complexe et vaste que celle des autres communes. Les différences les plus significatives résident dans la présence de personnels d'appui : elles emploient de nombreux juristes et experts techniques et autres, ce que d'autres communes n'ont pas la capacité de faire.

58. Depuis le début des années 1940, les collectivités locales ont constitué plusieurs associations régionales (*landshlutasmötök*). Progressivement huit de ces associations régionales se sont formées, basées approximativement sur les circonscriptions législatives d'avant 2003. Les associations régionales (désormais fondées sur une base juridique, l'article 97 de la loi 138/2011) sont des plates-formes au sein desquelles les communes coopèrent et coordonnent leurs efforts dans leur intérêt commun. De nombreux thèmes ont été examinés et développés dans ce cadre : pour n'en citer que quelques-uns, les infrastructures de communication et d'énergie, les questions d'éducation, le logement, la réforme de la Constitution, le développement régional, les questions d'emploi, l'aménagement des zones côtières, l'indépendance accrue des communes vis-à-vis de l'État et la

répartition des ressources et des responsabilités, les fusions de communes et la répartition des institutions gouvernementales dans le pays²⁷.

3.3.2 Organisation générale

59. L'organisation administrative des communes est relativement variable d'une commune à une autre, en fonction de l'« arrêté sur la gouvernance de la commune » adopté par chaque conseil municipal et confirmé par le ministère de l'Intérieur (article 9). Notons que le ministre de l'Intérieur est aussi le ministre des Affaires communales.

60. La gouvernance locale dans les pays nordiques (y compris l'Islande) suit un modèle moniste plutôt que dualiste. Dans le modèle moniste, « le conseil élu (et ses commissions) exerce toutes les compétences de la collectivité locale », ce qui inclut aussi les délibérations sur les politiques et le contrôle de l'administration locale.

61. Les communes sont dirigées par un conseil municipal (*sveitarstjórn*, qui peut prendre le nom de *hreppsnefnd*, « conseil de paroisse », *oubæjarstjórn*, « conseil de ville », à la condition que cet usage s'appuie sur une tradition). Élu tous les quatre ans, le conseil municipal est l'instance suprême de décision politique à l'échelle de la commune. Bien que la représentation proportionnelle soit utilisée lors des élections locales, la combinaison d'une formule favorable aux grands partis (D'Hondt) et d'une faible amplitude des circonscriptions (5–15) donne un avantage substantiel aux grands partis et, dans certains cas, fait des élections locales une compétition directe entre les majorités potentielles²⁸.

62. Aux termes de l'article 8 de la loi 138/2011, « le conseil municipal est compétent pour décider de l'utilisation de ses sources de revenus, de la souscription d'emprunts et de la disposition de son patrimoine, ainsi que pour l'exercice de fonctions par la commune ».

63. Le nombre de conseillers de chaque commune est variable selon sa population. L'« arrêté sur la gouvernance de la commune » définit ce nombre, dans les limites suivantes (article 11) :

- « Lorsqu'il y a moins de 2 000 habitants : 5–7 conseillers.
- Lorsqu'il y a entre 2 000 et 9 999 habitants : 7–11 conseillers.
- Lorsqu'il y a entre 10 000 et 49 999 habitants : 11–15 conseillers.
- Lorsqu'il y a entre 50 000 et 99 999 habitants : 15–23 conseillers.
- Lorsqu'il y a 100 000 habitants ou plus : 23–31 conseillers. »

64. L'une des principales caractéristiques des collectivités locales est que de multiples instances, à savoir des commissions, des conseils et des bureaux (d'après le chapitre V de la loi 138/2011), s'occupent d'affaires et prennent des décisions. Leur taille et leur nombre sont très variables, dépendant souvent du nombre d'habitants de la collectivité, et les communes les moins peuplées peuvent avoir du mal à trouver des membres pour former leurs commissions. Un conseil municipal choisit les membres de ses commissions en charge de questions spécifiques, comme l'aménagement et la construction, les questions scolaires, les affaires sociales, etc., le plus souvent en proportion du nombre d'élus politiques membres du conseil municipal. Ce dispositif permet que les vues politiques s'expriment en proportion de leur soutien lors des élections municipales. Il s'accompagne d'un haut niveau de transparence. Les décisions sont prises lors de réunions et inscrites dans leur procès-verbal, qui est rendu public. Il doit être facile de retrouver les informations liées à un processus décisionnel et d'établir la responsabilité des personnes qui ont pris la décision ou travaillé à son élaboration.

65. Les commissions ont pour tâches principales d'examiner les demandes et les affaires relevant de leur compétence et de soumettre des propositions, dont l'approbation définitive appartient généralement au conseil municipal. Néanmoins, un conseil municipal peut doter une commission donnée ou certains employés d'un pouvoir de décision définitive dans un domaine bien délimité.

66. Le bureau exécutif (*byggðaráð*, parfois aussi appelé « bureau exécutif de paroisse », *hreppsráð*, ou « bureau exécutif de ville », *bæjarráð*), est une autre caractéristique fréquente des communes ayant 7 conseillers ou plus, même si les petites communes choisissent souvent de ne pas se doter d'un tel organe. Lorsqu'une coalition dirige une collectivité locale, la direction du conseil et du bureau exécutif est souvent partagée entre les partis constituant la majorité. Le bureau exécutif,

²⁷ E. M. Hlynsdóttir, *The Icelandic Mayor: A comparative analysis of Political and Administrative Leadership Roles at the Icelandic Local Government Level*, cit., p. 171 ss.

²⁸ G.H. Kristinsson, *Political control and perceptions of corruption in Icelandic local government*, cit., p.8.

conjointement avec le directeur exécutif, assure l'administration et la gestion financière de la commune, dans la mesure où ces responsabilités ne sont pas confiées à d'autres personnes. Le bureau exécutif municipal est élu pour un an par le conseil municipal parmi ses membres (article 36). Il supervise l'administration et la gestion financière de la commune, prépare les projets de budgets et leurs suppléments et soumet ceux-ci au conseil municipal. En outre, le bureau exécutif municipal veille à ce que les comptes annuels de la commune soient tenus conformément à la réglementation et soumis au conseil municipal pour examen et approbation (article 35).

67. Après les élections le conseil nomme habituellement un chef de l'exécutif ou un maire (maire rural, *sveitarstjóri* ; maire d'une ville, *bæjarstjóri* ; maire d'une grande ville, *borgarstjóri*) chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal et les tâches de la commune. Son mandat est habituellement de quatre ans. Deux communes ou plus peuvent recruter un chef de l'exécutif en commun (article 54). Les conseils qui choisissent de ne pas nommer de maire sont habituellement ceux de petites communes rurales. Lors de la nomination du maire il est possible de le choisir parmi les membres du conseil, dans quel cas il s'agira souvent du leader du parti majoritaire. Il peut aussi être choisi hors du conseil (avec ou sans affiliation à un parti). Le maire est le chef de l'administration et dirige la commune au quotidien. Il prépare les réunions du conseil municipal et du bureau exécutif et y participe, mais sans droit de vote (sauf s'il est aussi conseiller). Bien qu'un petit nombre seulement des maires d'Islande puissent être considérés comme des personnalités politiques au sens usuel du terme puisque le plus souvent ils ne sont pas élus par les citoyens, leur rôle est toutefois éminemment politique. En effet, ils sont recrutés et révoqués par le conseil et entretiennent très souvent des liens étroits avec la majorité au conseil²⁹.

68. Mis à part le cas des petites communes rurales, dont certaines n'ont pas de maire, il y a en pratique deux types de maire en Islande, quoiqu'avec un statut juridique identique : certaines communes sont dirigées administrativement par le maire-directeur, qui est un professionnel non élu recruté par la majorité au conseil ; d'autres sont dirigées par un maire politique, qui est à la fois le leader effectif de la majorité au conseil et le directeur exécutif recruté à la tête de l'administration communale. Dans les deux cas le maire coexiste avec le président du conseil. Dans un conseil doté d'un maire-directeur, le président du conseil pourra être le « premier d'entre ses pairs », tandis qu'avec un maire politique il jouera souvent un rôle moins important.

3.3.3 Compétences

69. Les compétences des communes ne sont pas définies par la loi sur les collectivités locales, mais dans des lois sectorielles. Elles suivent le principe d'uniformité, à la seule exception de la compétence, transférée récemment, des services aux personnes handicapées (2011). Le ministère de l'Intérieur ayant fixé à 8 000 habitants la population minimale pour gérer des services relatifs au handicap, le transfert ne peut pas s'appliquer à chaque commune. Seules six communes dans tout le pays remplissent cette tâche à elles seules et dans neuf autres cas elle est assurée au moyen de projets de coopération intercommunale (*byggðasamlög*) impliquant de deux à treize communes. Il convient de noter que, conformément à la législation récente, l'Association régionale des communes a désormais la responsabilité d'élaborer les plans de développement régional et de veiller à ce que ces plans soient réalisés³⁰.

70. Aux termes de l'article 7.1 de la loi sur les collectivités locales, « les communes sont tenues d'assurer les tâches qui leur sont confiées en vertu de la loi. Chaque année, le ministère publie un résumé des tâches confiées aux communes en vertu de la loi, classées d'après leur caractère obligatoire ou non ». Il existe aussi une disposition résiduelle générale (article 7.3), selon laquelle « les communes peuvent exercer toute tâche relative à leurs résidents, à la condition qu'elle ne soit pas assignée à d'autres par la loi ».

71. En Islande, les services des principales catégories suivantes sont assurés par les collectivités locales, conformément à la législation³¹ :

- Services sociaux et protection des mineurs

29 E. M. Hlynsdóttir, *The Roles And Priorities Of The Icelandic Mayor* (2012),

<http://www.uio.no/forskning/tverrfak/demokrati/aktuelt/arrangementer/konferanser/2012/papers/eva-marin-hlynsdottir.pdf>, p. 3.

30 Voir *Lög um byggðaaáætlun og sóknaráætlanir* (Law on regional development plan for Iceland and development plans for the regions), nr. 69/2015

31 Les dépenses des collectivités locales représentent une part importante de l'ensemble des dépenses publiques dans les domaines des loisirs, de la culture et de la religion (65 %), de l'éducation (59 %), de la protection de l'environnement (45 %), du logement et des équipements collectifs (31 %) et de la protection sociale (29 %). Voir :

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Candidates/Iceland/Pages/4-Fiscal-Powers.aspx>

- Éducation
- Culture
- Sports et aide à la jeunesse
- Services d'incendie et protection publique contre les catastrophes
- Hygiène
- Aménagement et construction
- Circulation et transports
- Questions environnementales, y compris gestion des déchets³²

72. Les collectivités locales sont tenues d'assurer les services sociaux de base et de fournir aux personnes handicapées à la fois les services de base et des services plus avancés. Les services sociaux ont alors pour objectif de garantir aux citoyens dans le besoin la sécurité financière et sociale, y compris l'octroi d'un logement. Ces services incluent un accompagnement et un soutien sociaux et financiers, ainsi qu'un hébergement social. De plus, la loi sur les services sociaux municipaux traite de l'aide sociale apportée aux enfants, aux jeunes, aux personnes handicapées, aux personnes âgées, aux sans domicile, aux alcooliques et aux toxicomanes (« Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga n° 40/1991 », n.d.1, 2).

73. En Islande les soins de santé sont principalement de la responsabilité du pouvoir central, qui en 2010 a assumé 87 % des dépenses totales dans ce domaine. Les communes, cependant, sont en charge de la surveillance sanitaire.

74. Éducation : les communes d'Islande sont en charge de l'enseignement primaire et préscolaire, tandis que le gouvernement central gère les établissements d'enseignement secondaire et les universités. L'enseignement primaire est gratuit, tandis que les frais d'inscription pour les services préscolaires sont payés par les parents. Toutefois, leur montant est très limité puisque ces services ne représentent que 16 % du total des dépenses de fonctionnement des structures préscolaires, le reste étant financé par les collectivités locales.

75. Culture : la loi dispose que tous les citoyens islandais doivent avoir accès à une bibliothèque publique, laquelle doit être mise à disposition par les communes (« Lög um almenningubókasöfn n° 36/1997 », n.d.1). Ce service relève des affaires culturelles. De plus, certaines communes sont en charge des musées culturels et des centres socioculturels ainsi que de l'organisation des festivals liés à la culture locale.

76. Sports et aide à la jeunesse : les communes, conjointement avec le pouvoir central, sont tenues de soutenir les activités de loisirs pour la jeunesse, telles que les activités sportives et culturelles en collaboration avec les organisations de jeunesse (« Æskulýðslög n° 70/2007 », n.d.3). Cette obligation inclut la gestion et la mise à disposition de terrains de jeu, de centres de jeunesse, de piscines, de centres sportifs et de structures sportives entre autres services de moindre échelle.

77. Services d'incendie et protection publique contre les catastrophes : chaque commune doit disposer d'un service de lutte et de protection contre l'incendie (« Lögumbrunavarnir n° 75/2000 », n.d.10).

78. Hygiène : la loi dispose que toutes les communes doivent mettre en place un contrôle sanitaire public et assumer son coût. Ce contrôle garantit aux citoyens des conditions de vie saines telles qu'un bas niveau de pollution, l'absence de parasites, des logements propices à une bonne santé, l'élimination des déchets et autres questions connexes. Le contrôle sanitaire délivre par ailleurs des autorisations d'exploitation de certains types d'entreprises (« Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir n° 7/1998 », n.d.1, 4, 10).

79. L'aménagement et l'inspection des bâtiments relèvent de la responsabilité des collectivités locales. Le ministre de l'Environnement dirige l'aménagement en Islande par le biais de l'Agence nationale islandaise d'aménagement (ANIA). Les communes doivent mettre en œuvre l'aménagement sous la surveillance de l'ANIA, qui les assiste et les conseille dans le processus d'aménagement (« Lögummannvirkin° 160/2010 », n.d.1, « Skipulagslög n° 123/2010 », n.d.3, 4).

80. Circulation et transports : cette catégorie comprend la construction et l'entretien de la voirie municipale. Les routes en Islande sont réparties entre les routes nationales et municipales. Celles-ci sont les routes des zones urbaines qui ne font pas partie du réseau routier national, dont la fonction

32 Pour cette partie voir: G. T. Eythórssón, E. Gløersen, V. Karlsson, *West Nordic municipal structure*, cit., p. 44 ss.

est de relier tous les centres urbains d'Islande. Les routes nationales situées dans les zones urbaines font partie de ce réseau (« Vegalögn° 80/2007 », n.d.3, 8, 9, 13). La construction et l'entretien des feux de circulation et des égouts relèvent aussi de cette catégorie (Rekstur og stjórnun sveitarfélaga: starfsumhverfi, sveitarstjórnir, stjórnunarhættir, skatttekjur og verkefni og fjármál, 1998, p. 100) ainsi que le déneigement et le déglacage des routes, des sentiers et des trottoirs (« Borgarbyggð : Sundurliðanir ársreiknings 2011 », n.d., p. 9).

81. Questions environnementales : dans ce domaine, les communes gèrent les parcs publics, nettoient et cultivent les abords des routes et gèrent les décorations publiques.

Summary of municipal operations in 2014

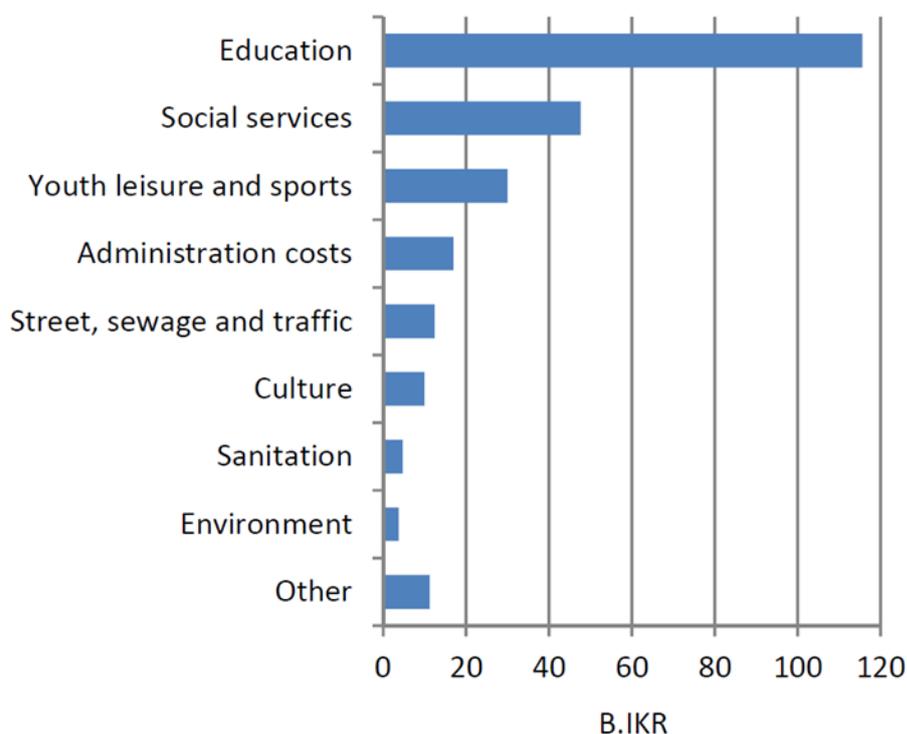


Tableau : Dépenses des communes (Source : Association islandaise des pouvoirs locaux, 2015)

3.3.4 Ressources financières

82. D'après l'article 78 de la Constitution islandaise, « les sources de revenus des communes, et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent utiliser leurs sources de revenu, sont définis par la loi. »

83. Les collectivités locales d'Islande jouissent d'une grande marge d'autonomie financière par rapport à celles de la plupart des pays. Toutefois, après la crise financière, une réglementation budgétaire plus stricte a été imposée, dans le cadre de la nouvelle loi sur les collectivités locales (chapitre VII).

Revenus des communes

84. La loi 4/1995 sur le financement des collectivités locales énonce les règles applicables aux revenus des communes, disposant que « les sources de revenus des communes sont les suivantes :

- a) la taxe foncière,
- b) les contributions provenant du fonds de péréquation,
- c) l'impôt communal sur le revenu. » (article 1).

85. Outre les sources de revenus prévues à l'article 1, les communes tirent des revenus de leur patrimoine, de leurs propres activités et institutions économiques gérées en tant que services publics, telles que l'approvisionnement en eau, en électricité, en chauffage, etc. S'y ajoutent plusieurs autres revenus, comme les redevances pour l'évacuation des eaux usées, les baux de location, les droits de licence, etc., tels que prescrits par les lois et réglementations (article 2).

86. La plus grande part des revenus des collectivités locales islandaises (57 % d'après les données fournies par l'Association islandaise des pouvoirs locaux lors de la visite) provient de l'impôt communal sur le revenu. Diverses redevances pour des services représentent 16 % du revenu ; l'impôt foncier, 13 % ; les autres taxes, 2 % ; tandis que les contributions provenant du Fonds de péréquation des communes représentent 12 % des recettes totales.

87. La législation nationale laisse aux collectivités locales une certaine latitude pour fixer les impôts. Le taux de l'impôt communal sur le revenu peut varier d'une commune à l'autre. Le conseil municipal détermine chaque année le taux d'imposition entre 12,44 % et 14,52 % (article 23, loi n° 4/1995), la moyenne étant de 14,45 % en 2016.

88. Les communes disposent aussi d'une marge de manœuvre pour lever des impôts fonciers sur les bâtiments résidentiels et commerciaux (article 3, loi n° 4/1995). Le taux de l'impôt foncier sur les bâtiments résidentiels (impôt A) s'est élevé jusqu'à 0,5 % et celui de l'impôt foncier sur les bâtiments commerciaux (impôt C) jusqu'à 1,32 %. Les collectivités locales sont autorisées à lever un impôt spécial A et C de 25 %. Jusqu'en 2006, divers bâtiments publics tels que les écoles et les hôpitaux n'étaient pas soumis aux impôts fonciers. Cette exonération a été abolie progressivement, et un impôt foncier de 1,32 % (impôt B) est maintenant levé sur ces biens.

89. En moyenne, quelque 12 % du revenu total des collectivités locales proviennent du Fonds de péréquation. Cette part varie considérablement d'une commune à une autre. Lors de la visite de suivi, plusieurs interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que la formule de répartition n'encourage pas les fusions, car elle favorise les petites communes.

90. Le fonctionnement du Fonds de péréquation des collectivités locales est régi par la loi 4/1995, telle qu'amendée ultérieurement. Le Fonds a pour rôle de verser aux collectivités locales des contributions destinées à uniformiser leurs possibilités de fournir des services à leurs habitants conformément à la loi³³. Le ministère de l'Intérieur est chargé de gérer le Fonds, avec l'aide d'un comité consultatif de sept membres nommés pour une période de quatre ans à la suite des élections municipales. Tandis que six de ses membres sont nommés par l'Association des pouvoirs locaux, le cinquième est désigné, sans être nommé, par le ministère de l'Intérieur, et préside le comité.

91. Le Fonds de péréquation des collectivités locales a fonctionné sans interruption depuis 1937. Lorsque des changements ont été apportés au partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales au début des années 1990, les opérations du Fonds ont fait l'objet d'une refonte complète, qui a renforcé son rôle de péréquation. Les principaux changements apportés au Fonds depuis sont liés au transfert des coûts de gestion des écoles élémentaires de l'Etat vers les collectivités locales le 1^{er} août 1996, lorsque son rôle de péréquation a encore été renforcé, et au transfert des coûts des services aux personnes handicapées le 1^{er} janvier 2011. Afin de pouvoir assumer sa fonction de péréquation, le Fonds reçoit des dotations annuelles de l'Etat, et une part spécifique de l'impôt municipal de chaque collectivité locale. En 2015, le Fonds a versé 40 200 millions ISK directement aux communes et 1,3 millions ISK à des institutions municipales conformément à une loi spécifique sous la forme d'une dotation fixe.

33 <http://www.jofnunarsjodur.is/english/>.

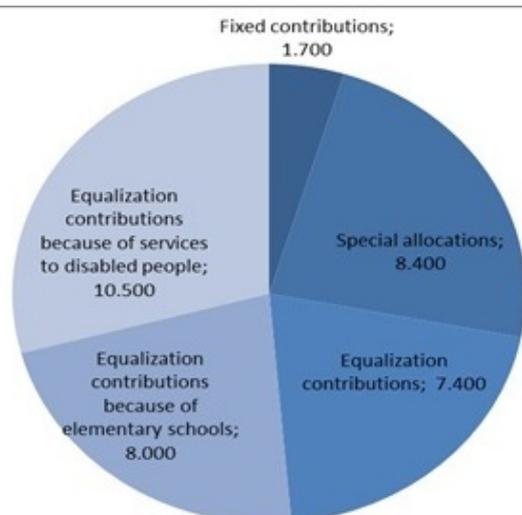


Tableau 8 : Le Fonds de péréquation des collectivités locales (Source : ministère de l'Intérieur, 2016)

92. D'autres revenus des communes proviennent de diverses autres sources moins importantes comme la location de terrains, en plus des redevances pour des services tels que l'élimination des déchets et des eaux usées. Ces redevances sont limitées dans la mesure où elles ne peuvent pas excéder le coût entraîné pour proposer les services. Les revenus provenant des redevances sont très variables selon les communes, en fonction notamment du volume des services qu'elles fournissent.

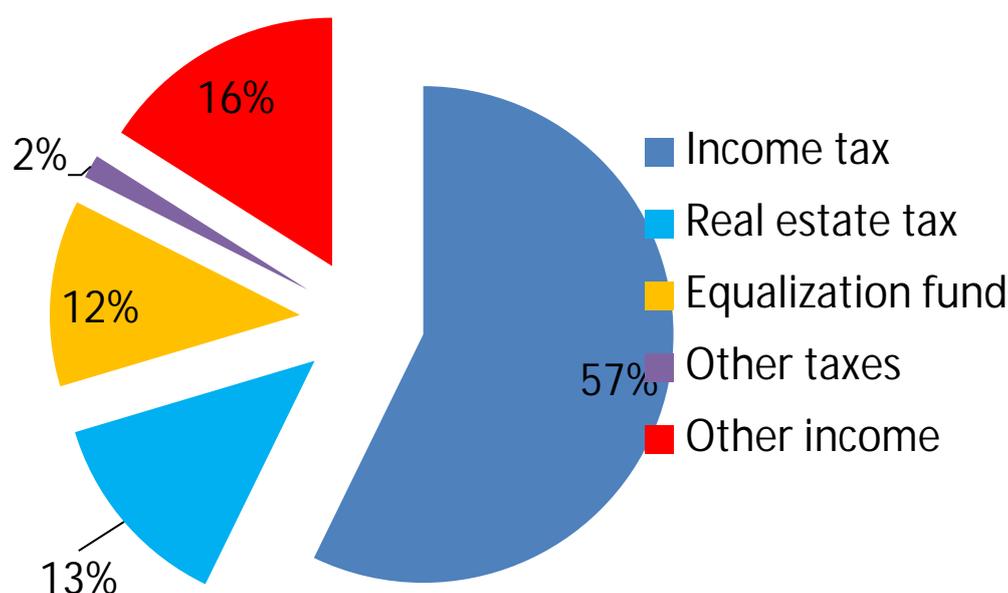


Tableau 9 : Sources de revenus des communes (Source : Association islandaise des pouvoirs locaux, 2016)

Budget et dépenses des communes

93. Le budget annuel donne un cadre financier aux activités de chaque collectivité locale. C'est sur la base du budget que des fonds sont accordés à certains secteurs thématiques et à des opérations ou projets de construction.

94. La nouvelle loi 138/2011 sur les collectivités locales impose des règles budgétaires plus strictes aux communes (chapitre VII). La budgétisation est aujourd'hui beaucoup plus professionnelle et les possibilités pour l'État de réglementer les finances des collectivités locales sont meilleures qu'avant. Selon la nouvelle loi, les communes doivent respecter deux règles budgétaires. La première, la règle

de l'équilibre, concerne l'équilibre budgétaire. Les communes sont tenues d'équilibrer leur budget consolidé sur chaque période de trois ans. La seconde règle énonce que le taux d'endettement des communes ne peut pas dépasser 150 % de leurs revenus annuels (article 64).

95.Des règles de contrôle des finances municipales ont été introduites dans le chapitre VIII. L'article 77 dispose ce qui suit : « chaque conseil municipal est responsable des finances de la commune. Il est tenu de veiller au respect des dispositions de la présente loi relatives aux finances des communes. Si une commune rencontre des difficultés financières telles que le conseil municipal considère qu'elle n'est pas en mesure d'honorer ses engagements, le conseil municipal en informe le comité de suivi des finances municipales. De même, le conseil doit informer ce comité s'il considère que les finances de la commune, ou certaines mesures financières spécifiques, ne sont pas conformes à la présente loi ou que les finances de la commune prennent une direction dangereuse pour d'autres raisons. Si les conditions prévues à l'article 86 sont remplies, l'annonce doit inclure une demande de nomination d'un conseil de gestion financière ».

96.L'article 78 dispose que « le ministère désigne un comité de suivi des finances municipales, composé de trois personnes, pour un mandat de cinq années. Les membres du comité doivent avoir une connaissance spécialisée des finances municipales. L'un d'eux est désigné conformément à une nomination par l'Association islandaise des pouvoirs locaux et deux le sont sans nomination, parmi lesquels un comptable public certifié ».

97.Aux termes de l'article 79, « le comité de suivi des finances municipales contrôle les finances des communes, y compris leur comptabilité et leurs budgets, et les compare avec les critères définis dans la présente loi et les réglementations adoptées au titre de la présente loi. Le comité assure un contrôle général destiné à garantir que les finances et la gestion financière des communes sont conformes à la législation et aux réglementations ».

98.Concernant les mesures correctives, l'article 83 dispose ce qui suit : « lorsque cela se justifie, au vu des finances ou de la gestion financière d'une commune, le ministère et le conseil municipal concerné concluent un accord sur les finances de la commune, sur la base d'une proposition raisonnée du comité de suivi. L'accord doit énoncer son objectif et ses critères en matière de finances, le cas échéant, y compris les opérations, l'investissement et l'évaluation des taxes et impositions.

99.Le ministère peut aussi conclure un accord en vertu du présent article à la demande du conseil municipal en question. Dans ce cas, l'avis du comité de suivi sera sollicité avant de conclure l'accord. Si un accord tel que prévu à l'article 83 ne produit pas de résultats, ou s'il s'avère impossible de conclure un accord, ou encore s'il n'est pas considéré que la conclusion d'un accord permettrait de redresser les finances d'une commune, le ministère peut, après réception d'une proposition raisonnée du comité de suivi :

- accorder à la commune une dotation ou un prêt provenant du Fonds de péréquation des collectivités locales afin de redresser les finances de la commune, à la condition que l'Association islandaise des pouvoirs locaux et le comité consultatif défini à l'article 15 de la loi 4/1995 sur les finances des collectivités locales, telle qu'amendée, soient consultés conjointement concernant cette mesure,
- autoriser, ou contraindre, le conseil municipal à imposer une surtaxe sur les impôts municipaux et/ou les impôts fonciers pouvant dépasser de jusqu'à 25 % le plafond défini dans la loi sur les finances locales,
- définir les conditions de la commune concernant ses opérations et son administration ».

100. Ces conditions sont énumérées dans l'article 85 : le ministère peut notamment demander à la commune de soumettre des informations mensuelles donnant, au minimum, un aperçu général de ses revenus, ses dépenses, son budget de fonctionnement, son actif et son passif ; demander à la commune de préparer et d'approuver un budget pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans ; demander que les budgets remplissent des critères spécifiques concernant : la réduction des activités ; les limites à l'investissement ; les limites à l'emprunt et d'autres obligations ; l'utilisation de sources de revenus.

101.L'étape suivante est prévue à l'article 86 : « lorsqu'un conseil municipal n'a pas respecté ses obligations au titre de la présente loi de manière répétée et substantielle, le ministère peut, sur recommandation du comité de suivi des finances municipales, priver ce conseil municipal du contrôle financier et désigner un comité de gestion financière pour la commune (composé de trois membres, qui devront avoir une connaissance des affaires municipales et dont l'un sera désigné conformément

à une nomination de l'Association islandaise des pouvoirs locaux). Cela s'appliquera aussi si l'arriéré de paiements d'une commune est à tel point supérieur à sa solvabilité qu'il est clair que sa situation ne pourra être redressée dans un avenir proche ».

102. Enfin, « si les mesures décrites ci-dessus ne sont pas suffisantes pour redresser les finances de la commune et de ses institutions, le ministère peut aussi décider de rechercher avec les communes voisines un accord sur une fusion avec la commune placée sous le contrôle du comité de gestion financière, ou avec une partie de cette commune » (article 90).

103. La loi sur les finances publiques (123/2015) est une avancée importante. Elle introduit un cadre budgétaire à moyen terme basé sur la réglementation, auquel les communes sont associées. D'après l'article 11, « le ministre veille à la coopération formelle et régulière avec les collectivités locales pour la formulation de la Politique budgétaire et de la Stratégie budgétaire. La conclusion d'accords avec les collectivités locales est préparée en concertation avec le ministre en charge des collectivités locales. Lors de la formulation du Plan de stratégie budgétaire, avant qu'il soit soumis à l'Althingi, le ministre doit solliciter l'accord de l'Association islandaise des pouvoirs locaux, agissant au nom des collectivités locales. Cet accord devra notamment couvrir les thèmes suivants :

- Un objectif pour les équilibres budgétaires et le bilan des communes pour les cinq prochaines années, ventilé par année.
- Des mesures destinées à garantir la réalisation des objectifs de performance budgétaire de la commune.
- Le financement des services publics municipaux et des revenus municipaux.
- La répartition des responsabilités entre les autorités centrales et locales.

104. L'accord entre les autorités centrales et locales visé au paragraphe 2 est subordonné à l'approbation de la stratégie budgétaire par l'Althingi.

105. Le pouvoir central et les collectivités locales auront l'obligation mutuelle de soumettre des informations claires et complètes sur leur performance budgétaire, leurs engagements, leurs obligations à long terme et leur patrimoine pour les deux années précédant immédiatement l'accord et sur leurs perspectives d'évolution au cours des cinq prochaines années. L'Association islandaise des pouvoirs locaux sera chargée de collecter les informations sur les finances des communes et des agences et entreprises contrôlées par elles.

106. La coopération au titre du présent article fera l'objet d'un examen par le Forum de coopération entre les autorités centrales et locales et du Comité de coopération entre ces mêmes parties (cf. article 128 de la loi sur les collectivités locales) ».

3.3.5 *Contrôle de l'Etat sur les collectivités locales*

107. Des règles générales sur le contrôle administratif des communes ont été introduites dans la nouvelle loi sur les collectivités locales, dans son chapitre XI.

108. Le ministère de l'Intérieur a le pouvoir de contrôler les décisions individuelles prises par les communes ou par d'autres instances auxquelles des fonctions administratives municipales ont été confiées, afin de veiller à ce que les communes s'acquittent de leurs obligations juridiques et se conforment aux autres instructions légales. L'article 110 prévoit les catégories de questions soumises au contrôle : l'approbation des statuts de la commune ; le traitement des questions relatives aux finances de la commune (chapitre VIII) ; l'examen des recours déposés dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la partie a été informée de la décision administrative concernant les droits et obligations des personnes (article 111) ; l'exercice du suivi à l'initiative du ministère (article 112).

109. Le ministre peut appliquer des mesures correctives (énumérées dans la loi). Il choisit la mesure présentant le plus de chances de produire le résultat souhaité, en tenant compte de l'autonomie des communes. Parmi ces mesures, le ministère a aussi la possibilité d'annuler des décisions, pour tout ou partie. Il est indiqué que le ministère ne peut pas prendre de nouvelles décisions dans une affaire pour le compte d'une commune. Lorsque certaines raisons spécifiques le justifient, le ministère peut aussi décider de différer l'effet légal d'une décision prise par une commune.

110. Lorsque le ministère décide de sa propre initiative d'examiner une question (article 112), il peut :

1. émettre des directives sur l'interprétation de la législation ou sur d'autres aspects des fonctions

administratives de la commune ; 2. émettre un avis sur la légalité de l'action, ou de l'inaction, de la commune ou de toute autre partie soumise au contrôle ; 3. ordonner à la commune de prendre une décision sur une question, d'annuler une décision ou de régler la question conformément à la loi par d'autres moyens ; 4. appliquer d'autres mesures correctives au titre du présent chapitre si cela se justifie.

111. Aux termes de l'article 116, « si une commune ne respecte pas ses obligations légales, par exemple de soumettre des informations ou de se conformer aux décisions prises par le ministère en vertu du chapitre VIII, à une décision rendue au titre de l'article 111 ou à des instructions au titre de l'article 112, le ministère peut, après avertissement, interrompre les versements du Fonds de péréquation des collectivités locales ou imposer à la commune des pénalités calculées quotidiennement jusqu'à ce que les manquements reçoivent une solution appropriée. Le ministère déterminera, dans un arrêté, les montants minimum et maximum des pénalités calculées quotidiennement. Les décisions concernant ces pénalités prendront en considération la gravité de la violation et le nombre d'habitants de la commune. »

112. Aux termes de l'article 118, « le ministère peut engager une procédure contre une commune ou toute autre instance soumise au contrôle du ministère en vertu de la présente loi, si elle a pris une décision que le ministère considère illégale ou si elle n'a pas respecté une obligation légale, n'a pas appliqué une décision prise par le ministère en vertu du chapitre VII ou ne s'est pas conformée à une décision rendue au titre de l'article 111 ou à des instructions au titre de l'article 112 ».

113. Enfin, (article 117), « si une commune, une instance contrôlée conjointement ou une entité privée soumise au contrôle du ministère en vertu de l'article 109, ayant fait l'objet d'une décision ou d'instructions du ministère au titre du présent chapitre ou du chapitre VIII, n'accepte pas cette décision, la partie en question peut porter l'affaire devant les tribunaux, conformément aux règles ordinaires. Si, au vu des règles ordinaires, une action judiciaire ne doit pas être engagée contre le ministère, celui-ci doit être assigné pour protéger ses intérêts légaux. La procédure judiciaire devra être ouverte dans un délai de six mois à compter de la date à laquelle la partie a pris connaissance, ou est censée avoir pris connaissance, de la décision du ministère ».

3.3.6 *Statut de la capitale*

114. La Recommandation 283 (2010), dans son paragraphe 5, alinéa *b*), invitait les autorités islandaises « à accorder un statut spécial à la ville de Reykjavík sur le fondement de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, en établissant un régime juridique différencié tenant compte de la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes ».

115. La Charte ne couvre pas directement la situation des capitales, mais la recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales établit que « le Congrès (...) considère, au vu des problèmes spécifiques qui se posent aux villes capitales, qu'il est justifié qu'elles se voient accorder en retour un statut constitutionnel ou légal spécial, qui reconnaisse par exemple à leur administration des compétences au niveau régional ou provincial, ou le pouvoir d'adopter une réglementation particulière ».

116. Sept ans après la précédente visite de suivi, la commune de Reykjavik reste régie par les mêmes dispositions légales que les autres communes d'Islande, sans différenciation qu'il s'agisse des responsabilités assignées ou des ressources disponibles. Le système de financement ne prend pas en compte les éventuels coûts additionnels que la ville peut avoir à assumer du fait de la présence d'organes nationaux (parlement et gouvernement) et d'instances extérieures (ambassades et services diplomatiques).

117. Le maire de Reykjavik a aussi évoqué les dépenses que la commune a dû assumer pendant et après la crise économique et souligné qu'un dialogue plus direct avec le pouvoir central était nécessaire, du fait que les intérêts de la capitale diffèrent souvent de ceux que défend l'Association des communes. Concernant la représentation, le maire a également déploré que lors de l'élection du Parlement les droits de vote ne soient pas distribués équitablement. En effet, selon le découpage actuel des circonscriptions, les zones rurales sont surreprésentées (lors des élections de 2013, dans la région de Reykjavik il y avait un siège pour 4 139 électeurs, tandis que dans la circonscription du

Nord-Ouest c'était un siège pour 2 665 électeurs)³⁴. Cela expliquerait l'absence de politique urbaine au niveau national et le fait que les zones urbaines sont totalement oubliées.

118. Lors de la visite de suivi, plusieurs sources ont indiqué aux rapporteurs qu'une tension croissante était apparue entre la région de la capitale et le reste du pays, en particulier au sujet de l'allocation du Fonds de péréquation, et que l'octroi d'un statut spécial à la capitale devrait se faire avec beaucoup de diplomatie, afin de ne pas exacerber ces tensions.

119. La disposition introduite dans l'article 10.2 de la nouvelle loi sur les collectivités locales, selon laquelle « Reykjavík est la capitale de l'Islande [ne peut pas être jugée suffisante pour octroyer un statut spécial à la capitale]. Dans la ville de Reykjavík, le conseil municipal est appelé « conseil de ville » (*borgarstjórn*), le bureau exécutif municipal, « bureau exécutif de ville » (*borgarráð*), le directeur exécutif est appelé « maire » (*borgarstjóri*) et le président du conseil municipal est appelé « président du conseil de ville » (*forsetiborgarstjórnar*) ».

120. Se référant à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, les rapporteurs considèrent qu'il serait justifié d'accorder un statut spécial à la commune de Reykjavik.

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

4.1 Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale

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

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

121. En cohérence avec une longue tradition d'autonomie locale, profondément ancrée dans l'histoire de l'Islande, le principe de l'autonomie locale est inclus dans le chapitre VII – sur les droits et libertés – de la Constitution islandaise, promulguée au moment même de l'indépendance vis-à-vis du Danemark, en 1944. D'après l'article 78 de la Constitution, « Les communes gèrent leurs affaires de manière indépendante conformément à la loi. Les sources de revenus des communes, et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent utiliser leurs sources de revenus, sont définis par la loi. »

122. L'article 1 (autonomie des communes) de la loi 138/2011 sur les collectivités locales établit ce qui suit : « 1. L'Islande est divisée en communes (territoires d'autorité locale) qui sont en charge de leurs propres affaires, sous leur propre responsabilité. 2. L'administration des communes est exercée par des conseils municipaux élus lors d'élections démocratiques par leurs résidents, conformément à la loi sur les élections des autorités locales ». L'article 2 (administration générale des affaires locales) dispose ce qui suit : « 2. Le ministre responsable des affaires locales prend en compte et respecte l'autonomie des communes, des tâches qu'elles assurent et de leurs finances ». L'article 3, qui définit le but et la portée de cette loi, dispose que « les communes sont des autorités indépendantes » et qu'elles « ont des sources de revenus indépendantes et un droit autonome de déterminer le montant des droits qu'elles sont autorisées à percevoir ».

123. Concernant le statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale (évoqué dans la Recommandation 283 (2010), paragraphe 5, alinéa c), selon lequel les autorités islandaises étaient invitées à adopter une législation conférant une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit interne), il reste incertain en Islande, nonobstant la mention de la Charte contenue dans l'article 3, paragraphe 4, de la loi 138/2011.

124. Lors de sa rencontre avec les rapporteurs, le Président de la Cour suprême a souligné qu'il y avait quelques affaires portant sur l'autonomie locale dans lesquelles l'article 78 de la Constitution était mentionné en tant que source du jugement. Bien qu'à ce jour la Charte n'ait été invoquée dans aucun jugement, les communes peuvent s'y référer en tant qu'outil d'interprétation, même en l'absence de ratification de la Charte. D'après le Président, la nouvelle disposition ouvre la voie à des références plus directes.

34 T. Helgason, *Apportionment of Seats to Althingi, the Icelandic Parliament. Analysis of the Elections On May 10, 2003, May 12, 2007, April 25, 2009 and April 27, 2013*, Commission électorale nationale, Reykjavik, 2015, <http://www.landskjor.is/media/frettir/AnalysisIcelandElection2013.pdf>

125. De l'avis des rapporteurs, la législation appropriée pour conférer une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale en tant que source de droit directement applicable dans le système juridique national devrait être adoptée et la recommandation précédente devrait être réaffirmée.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

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

Article 3.1 Concept de l'autonomie locale

126. La principale question qui se pose ici est celle-ci : dans la situation présente, les communes d'Islande règlent-elles et gèrent-elles « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » ? Pour juger du respect ou non de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif du concept de « part importante des affaires publiques », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle pour mesurer cette importance. Il faut donc avoir à l'esprit l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné.

127. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et factuels.

128. Les lois et réglementations islandaises confient aux communes une série de compétences et pouvoirs qu'on peut qualifier de « raisonnables » ou « équitables » compte tenu du caractère constitutionnel « unitaire » du pays et de ses spécificités géographiques, avec une faible population dispersée de manière très inégale sur le territoire. Malgré tous les efforts de fusion, les communes sont généralement étendues et faiblement peuplées, sauf dans la région de Reykjavik : plus de la moitié des communes du pays ont moins de 1 000 habitants et 1/3 en comptent moins de 500. En conséquence, elles ont une capacité limitée à proposer des services modernes. La petite taille de nombreuses communes contribue à expliquer pourquoi il est difficile de lancer un processus de décentralisation plus massif, bien que certains transferts de compétences soient en discussion actuellement (comme la protection, la santé et les soins à domicile des personnes âgées), en fonction de la possibilité d'accroître la coopération municipale.

129. Les représentants des petites communes ont exprimé certaines inquiétudes quant à la capacité de telles communes à assurer toutes les tâches qui leur sont confiées, mais la délégation du Congrès n'a eu connaissance d'aucune réclamation notable ou récurrente, de la part de représentants des pouvoirs locaux, indiquant que les compétences locales actuelles seraient insuffisantes ou trop peu importantes. En réalité, la plupart des interlocuteurs ont semblé satisfaits de la situation actuelle sur ce point. La crise économique et financière semble elle-même avoir été complètement surmontée, et elle n'a pas d'impact sur la capacité des communes à gérer une part importante des affaires publiques.

130. En conclusion, les rapporteurs considèrent que la situation légale et factuelle présente de l'Islande est conforme aux exigences contenues dans l'article 3, paragraphe 1, de la Charte.

Article 3.2 : Forme de la gouvernance municipale

131. L'Islande (comme d'autres pays nordiques) applique un modèle moniste de gouvernance locale, dans lequel le conseil élu exerce toutes les compétences de la collectivité locale. Les conseils municipaux sont élus tous les quatre ans lors d'élections démocratiques par leurs résidents conformément à la loi sur les élections des autorités locales (article 1.2 de la loi 138/2011).

132. Mise à part cette caractéristique fondamentale, l'organisation administrative des communes varie dans une certaine mesure d'une commune à l'autre, en fonction de l'« arrêté sur la gouvernance de la commune » adopté par chaque conseil municipal (article 9).

133. Après les élections le conseil désigne habituellement (normalement pour la totalité de son mandat) un directeur exécutif (ou un maire) qui peut être choisi parmi les membres du conseil (dans quel cas il s'agira souvent du leader du parti majoritaire) ou hors du conseil (avec ou sans affiliation à un parti). Le maire est le chef de l'administration et dirige la commune au quotidien. Il prépare les réunions du conseil municipal et du bureau exécutif et y participe, mais sans droit de vote (sauf s'il est aussi conseiller). Bien qu'un petit nombre seulement des maires d'Islande puissent être considérés comme des personnalités politiques au sens usuel du terme, puisque le plus souvent ils ne sont pas élus par les citoyens, leur rôle est toutefois éminemment politique. En effet, ils sont recrutés et révoqués par le conseil et entretiennent très souvent des liens étroits avec la majorité au conseil.

134. Le conseil municipal (composé de sept membres ou plus) peut élire, pour un an, un bureau exécutif qui, conjointement avec le directeur exécutif, assure l'administration et la gestion financière de la commune, dans la mesure où ces responsabilités ne sont pas confiées à d'autres personnes. Il supervise l'administration et la gestion financière de la commune, prépare les projets de budgets et leurs suppléments et soumet ceux-ci au conseil municipal.

135. L'un des principaux changements introduits par la loi n° 138/2011 concerne la participation citoyenne (chapitre X). Aux termes de son article 102, « 1. Le conseil municipal veille à ce que les résidents de la commune et les bénéficiaires de ses services aient la possibilité de participer à la gouvernance de la commune et à la préparation de ses politiques et d'exercer une influence sur celles-ci. 2. L'influence des résidents peut être garantie par divers moyens : 1. la communication active d'informations aux résidents ; 2. la consultation des résidents, par exemple lors de réunions de citoyens ou de conférences de résidents et lors de référendums ; 3. la désignation de conseils des résidents et des usagers ; 4. l'organisation du fonctionnement de la commune conformément aux spécificités et conditions locales ; 5. la collaboration avec les résidents qui souhaitent contribuer aux affaires municipales, ou toute autre forme d'assistance pour ces résidents ». De nouvelles règles (article 108) prévoient une initiative citoyenne basée sur des référendums (20 % des électeurs) et des réunions publiques (10 % des électeurs). Les collectivités locales sont aussi tenues d'informer leurs habitants sur les questions et procédures relatives à l'administration locale (article 103).

136. Les rapporteurs considèrent que les exigences contenues dans l'article 3, paragraphe 2, de la Charte sont pleinement respectées en Islande.

4.2 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

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

concernent directement.

137. Bien que les communes islandaises exercent de nombreuses compétences et responsabilités dans divers domaines de la vie locale, il convient de souligner que le système juridique islandais ne comprend aucune liste exhaustive ou codifiée des compétences des communes. La loi sur les collectivités locales ne contient pas de telle énumération et, bien que l'article 7, paragraphe 1 de la loi prévoit que chaque année le ministère publie des directives sur les fonctions confiées aux communes par la loi, classées en fonction de leur caractère obligatoire ou non, le ministre n'a pas encore émis de telles directives. Les compétences effectives des communes dans les différents secteurs d'action publique sont identifiées dans les lois et réglementations applicables à chacun de ces secteurs. Par conséquent, on ne trouve dans la législation aucun « noyau dur » de compétences essentielles ou « naturelles » des communes. On ne peut pas davantage dériver ce « noyau dur » d'une interprétation de l'article 78 de la Constitution, qui fait référence aux « affaires » des communes sans les définir. En conséquence, les compétences octroyées aux collectivités locales dans les différents secteurs d'action publique peuvent être étendues ou restreintes par le parlement national.

138. Dans l'ensemble, lors des entretiens, aucune réclamation majeure n'a été formulée quant à l'attitude de l'organe législatif de l'État. Le nombre et l'importance des pouvoirs et des compétences dont jouissent actuellement les communes d'Islande sont généralement considérés comme « justes » et « raisonnables » par les représentants locaux. Rien ne permet d'affirmer que les communes ne seraient pas véritablement un acteur « clé » et vigoureux de la vie publique. En conséquence, l'article 4, paragraphe 1, de la Charte, qui dispose que « les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi », doit être considéré comme étant respecté en Islande.

139. Concernant l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, selon lequel « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité », ce principe semble pleinement accepté en Islande. L'article 7, paragraphes 2 et 3, de la loi sur les collectivités locales dispose ce qui suit : « 2. Les communes travaillent pour le bien commun de leurs résidents dans la mesure qui leur paraît réalisable à un moment donné. 3. Les communes peuvent entreprendre toute tâche relative à leurs résidents, à la condition qu'elle ne soit pas assignée à d'autres par la loi ».

140. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de subsidiarité. Il établit que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. » L'article 4, paragraphe 4, concerne le problème du chevauchement d'activités. Dans un souci de clarification, il dispose que « les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. »

141. La Recommandation 283 (2010), paragraphe 5, alinéa a), invitait les autorités islandaises « à préciser leur législation de base sur le fondement du principe de subsidiarité, en prévoyant une répartition claire des compétences entre l'autorité centrale et les collectivités locales ».

142. Depuis lors, cette question n'a pas été traitée par la législation islandaise. Aucune disposition à ce sujet n'a été incluse dans la loi 138/2011. Lors de leurs entretiens avec la délégation, les représentants des collectivités locales ont souligné que ce point demeurerait un sujet de préoccupation et qu'il existait encore trop de zones grises, comme l'a montré un rapport récent de l'Association islandaise des pouvoirs locaux. Le manque de clarté a des répercussions sur les services de l'emploi, l'enfance, la sécurité sociale et l'assistance sociale, les services de santé, les personnes âgées, les personnes handicapées et d'autres groupes tels que les immigrants et les prisonniers demandant un soutien financier municipal. D'après le document, ces zones grises ont un impact négatif pour un grand nombre de personnes.

143. Enfin, l'article 4, paragraphe 6, de la Charte dispose que « 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 ». La Recommandation 283 (2010), paragraphe 5, alinéa e), indiquait que les autorités islandaises devaient « préciser les situations, ainsi que les procédures y afférentes, dans lesquelles les collectivités locales peuvent être associées à la prise d'une décision nationale les concernant, en prévoyant par exemple un droit de consultation des collectivités que l'Etat serait tenu de respecter ».

144. La nouvelle loi sur les collectivités locales a pleinement résolu ce problème, puisque son article 2, paragraphe 4, établit qu'« aucune question engageant spécifiquement l'intérêt d'une commune ne peut être réglée sans consultation du conseil municipal ». L'article 98.3 dispose qu'« à chaque fois qu'il édicte un arrêté sur la base de la présente loi, le ministère doit consulter l'Association islandaise des pouvoirs locaux au sujet du contenu de l'arrêté ». De fait, l'association a pu participer à l'élaboration de la nouvelle loi sur les collectivités locales.

145. Le chapitre XIII de la loi est consacré à « la communication et la concertation entre le pouvoir central et les communes ». Aux termes de l'article 128, « le gouvernement doit garantir une collaboration formelle et régulière avec les communes concernant les questions publiques importantes liées au statut et aux responsabilités des communes. Une collaboration formelle a lieu concernant, entre autres, la préparation de projets de loi ayant une incidence sur les communes et sur le contrôle des finances publiques, la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les communes et d'autres questions importantes touchant aux intérêts ou aux finances des communes ».

146. Deux principaux organes de collaboration ont été créés : un Conseil de collaboration entre l'Etat et les communes et un Comité de collaboration entre l'Etat et les communes. Le premier, qui se réunit au moins une fois par an, comprend le ministre en charge des collectivités locales et le président de l'Association islandaise des pouvoirs locaux. D'autres ministres assistent à ses réunions si l'occasion s'en présente à un moment donné. Le second se compose des sous-secrétaires permanents du ministère en charge des collectivités locales et de trois représentants nommés par le comité de l'Association islandaise des pouvoirs locaux. Le cas échéant, le comité de collaboration peut décider de convoquer des représentants d'autres ministères. Le comité de collaboration opère sous l'égide du conseil de collaboration et sert de forum de discussion et de communication régulières entre l'Etat et les communes. L'accord de collaboration entre l'Association islandaise des pouvoirs locaux et le gouvernement établit des structures pour la concertation et la collaboration entre l'association et les ministères. Il y a au moins une réunion de consultation annuelle avec le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur, et si nécessaire avec d'autres ministères. Deux sous-comités permanents ont été créés par le nouvel accord de collaboration, composés de représentants de l'association et des ministères susmentionnés. L'un est en charge des questions financières et l'autre des questions relatives au marché de l'emploi. Ces instances sont censées collecter des données sur les faits nouveaux dans leurs domaines respectifs et les présenter lors des réunions ministérielles annuelles. Parallèlement à ces structures, les contacts informels entre l'association et les institutions de l'Etat jouent un rôle important dans la procédure de collaboration³⁵.

147. En outre, l'article 78 dispose qu'un des trois membres du comité de suivi des finances municipales désignés par le ministère des Finances doit l'être en accord avec une nomination de l'Association islandaise des pouvoirs locaux.

148. En conclusion, bien que le nombre et l'importance des compétences et responsabilités que les communes islandaises exercent actuellement puissent être jugés conformes à l'article 4 de la Charte, les rapporteurs considèrent que la recommandation formulée au paragraphe 5, alinéa a), de la recommandation 283 (2010) devrait être réitérée et que les autorités islandaises devraient une nouvelle fois être invitées à préciser la répartition des compétences entre le pouvoir central et les collectivités locales, à la lumière du principe de subsidiarité.

4.3 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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

149. Sachant que l'Islande est l'un des pays au monde ayant la plus petite densité de population, on comprend aisément pourquoi le processus de fusion de communes a été un aspect majeur du paysage territorial islandais ces vingt dernières années, au cours desquelles le nombre des communes a été réduit de 196 à 74. Malgré toutes les tentatives de réforme, la principale caractéristique du système islandais reste encore très présente : plus de la moitié des communes du

³⁵ Voir <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Candidates/Iceland/Pages/1-Systems-of-multilevel-governance.aspx>

pays comptent moins de 1 000 habitants et un tiers en ont moins de 500. Cette situation est considérée comme le principal problème depuis des décennies. Les communes sont trop nombreuses et trop peu peuplées et n'ont qu'une capacité limitée à proposer des services modernes.

150. Les fusions ont toujours été volontaires (à l'exception, par le passé, des communes dont la population était tombée à moins de 50 habitants, ce seuil ayant cependant été abandonné par la loi 138/2011). En effet, la loi interdit de fusionner des communes sans le consentement préalable de la majorité de leurs citoyens, qui doivent être consultés par référendum.

151. La loi 138/2011 consacre son chapitre XII à la « fusion de communes », énonçant des règles détaillées sur la procédure de fusion. L'article 120 dispose qu'« une commune ne peut être fusionnée avec d'autres communes que si, lors d'un référendum, davantage de voix s'expriment en faveur de la fusion que contre elle ».

152. La Recommandation 283 (2010), paragraphe 5, alinéa f), invitait les autorités islandaises « à augmenter le seuil minimal en deçà duquel la fusion de collectivités locales est obligatoire, et prévoir une combinaison de critères – fondés notamment sur la rationalité économique et géographique ainsi que, autant que possible, la préservation de l'« identité municipale » des habitants, avant d'envisager la mise en œuvre d'une procédure de fusion ». Bien que ces dernières années les dirigeants locaux et les responsables politiques nationaux semblent s'être convaincus que la manière la plus réaliste de renforcer le niveau municipal, afin qu'il puisse continuer à exercer des tâches importantes confiées par l'Etat, était de développer davantage de projets de coopération, et bien qu'une forme de résignation aux fusions volontaires semble exister, lors de la réunion avec les rapporteurs l'Association islandaise des pouvoirs locaux a exprimé son opposition aux dispositions sur les fusions obligatoires.

153. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 5 de la Charte est maintenant pleinement respecté en Islande.

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

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

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

154. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter.

155. Concernant l'organisation interne, les communes d'Islande jouissent d'un bon degré d'autonomie. D'après l'article 9 de la loi 138/2011, dans les limites de la législation nationale, les conseils municipaux sont autorisés à adopter des arrêtés spéciaux sur la gouvernance et l'administration de leur commune et sur les procédures applicables aux affaires gérées par la commune. Des dispositions doivent aussi être prises dans l'arrêté sur la procédure de réunion du conseil municipal et de ses commissions. D'importants aspects de l'organisation municipale (tels que les commissions, les conseils, les bureaux, y compris la mise en place d'un bureau exécutif, la désignation et les compétences du directeur exécutif, etc.) sont laissés à la discrétion du conseil municipal. Cette latitude explique la variété des modèles d'organisation administrative parmi les communes d'Islande.

156. Concernant l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, les communes d'Islande ont le pouvoir et l'autonomie nécessaires pour permettre un recrutement de qualité fondé sur le mérite et la compétence. Il n'existe pas de système centralisé de recrutement, au sens d'une fonction publique territoriale de portée nationale, sur le modèle français. La loi 138/2011 énonce les dispositions spécifiques relatives au recrutement des employés (article 56). D'après son article 57, « le statut, les

droits et les obligations des employés municipaux doivent être conformes aux dispositions des conventions collectives à un moment donné et aux clauses de leur contrat de travail ».

157. Lors des entretiens, il a été indiqué aux rapporteurs que dans les petites communes un recrutement de qualité était difficile : le niveau de capacité (en termes de nombre de professionnels formés et qualifiés) n'augmente qu'à partir d'une population de 2 500 habitants. De plus, cette difficulté relève du problème plus général de la taille des communes et de la recherche d'une solution efficace pour garantir l'existence de collectivités locales fortes. On ne peut pas considérer qu'il découle du « statut du personnel des collectivités locales », comme l'indique l'article 6, paragraphe 2, de la Charte.

158. Par conséquent, le système islandais actuel répond pleinement aux exigences contenues dans l'article 6 de la Charte.

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

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

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

159. Concernant l'article 7, paragraphe 1, de la Charte, aux termes du droit islandais, le statut des élus locaux prévoit bien le libre exercice de leurs fonctions. L'Islande est une démocratie avancée, et ce point n'a jamais été contesté dans les faits. L'article 24 de la loi sur les collectivités locales dispose que « les conseillers municipaux travaillent en toute indépendance. Ils ne sont liés que par la loi et leurs propres convictions sur différentes questions ».

160. Les conseillers municipaux ont droit à un congé spécial obligatoire sans solde pendant toute la durée de leur mandat (loi 138/2011, article 3) et les employeurs ne peuvent pas licencier un employé au motif qu'il s'est porté candidat à une élection municipale ou qu'il a été élu conseiller municipal. Si un employé qui s'est porté candidat à une élection municipale ou a été élu conseiller municipal est licencié, son employeur doit apporter la preuve que le licenciement ne peut être attribué à ces conditions.

161. Concernant l'article 7, paragraphe 2, de la Charte, l'article 32 de la loi sur les collectivités locales prévoit que les conseils municipaux sont tenus d'accorder à leurs membres des rémunérations appropriées pour leur travail. Les frais de transport, d'hébergement et de subsistance, le cas échéant, sont aussi pris en charge. Les élus rencontrés par les rapporteurs ont exprimé des vues très diverses quant au caractère suffisant ou non de l'indemnisation financière des conseillers. Certains interlocuteurs ont souligné le faible montant de leur rémunération, tandis que d'autres ont semblé en être satisfaits. Une explication pourrait être que le niveau de rémunération des conseillers relève de la décision autonome des conseils municipaux. Néanmoins, le fait que la loi mentionne l'obligation pour les conseils municipaux de fixer des rémunérations « appropriées » et l'absence de revendication forte peuvent être considérés comme des indicateurs suffisants du respect de l'article 7, paragraphe 2, de la Charte.

162. Concernant l'article 7, paragraphe 3, de la Charte, la loi sur les collectivités locales prévoit une interdiction de participer à l'examen de questions précises et aux décisions finales les concernant (article 20). Dans ce cas, le suppléant sera convoqué pour l'examen de la question et la décision finale. A la connaissance de la délégation, il n'existe aucune loi sur l'interdiction d'exercer un mandat électif local. D'après l'article 2 de la loi 5/1998 sur les élections des autorités locales, telle qu'amendée, « tout ressortissant islandais ayant atteint l'âge de 18 ans au moment de l'élection et ayant son domicile légal dans la commune est habilité à voter aux élections municipales ». D'après l'article 3 de cette loi, « toute personne ayant le droit de voter dans une commune, telle que définie à l'article 2, et qui n'a pas été privée de sa compétence légale, est autorisée à se porter candidate à l'élection à un conseil municipal ». Si un conseiller municipal perd son droit d'éligibilité, il doit

démissionner du conseil (loi 138/2011, article 30). Dans ce cas, son siège échoit à son suppléant (article 31).

163. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 7 de la Charte est respecté en Islande.

4.6 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

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

164. L'article 8 de la Charte traite du contrôle des activités des collectivités locales par les autorités d'autres niveaux. La Recommandation 283 (2010), paragraphe 5, alinéa d), invitait les autorités islandaises « à préciser dans la législation nationale les cas dans lesquels le ministre responsable des collectivités locales peut exercer un contrôle de la gestion des autorités locales, ainsi que les procédures y afférentes fondées sur le principe d'un débat contradictoire avec les collectivités locales ». A l'époque, d'un côté la législation ne prévoyait pas de contrôles généraux et systématiques des actes des collectivités locales, et de l'autre elle prévoyait le suivi, par le ministère, de la performance des collectivités locales, ce qui ouvrait la voie à des pénalités financières en cas de non-respect de leurs obligations.

165. La nouvelle loi sur les collectivités locales précise les règles applicables au contrôle administratif et au contrôle financier, grâce à l'introduction de règles détaillées dans le chapitre XI (contrôle administratif) et le chapitre VIII (contrôle financier), en particulier sur les catégories de questions soumises au contrôle et sur les conséquences de celui-ci. Cependant, le principe d'un débat contradictoire avec les collectivités locales est encore absent.

166. Compte tenu du fait que l'article 110 de la loi 138/2011 dispose que le ministère « choisit la mesure ayant le plus de chances de produire le résultat souhaité, en prenant en considération l'autonomie des communes », et que pendant les entretiens aucune plainte n'a été formulée concernant le système de contrôle, les rapporteurs considèrent que l'article 8 de la Charte est respecté en Islande.

4.7 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

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

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

167. Les collectivités locales d'Islande jouissent d'une grande marge d'autonomie financière par rapport à celles de la plupart des pays³⁶. Elles disposent de leurs propres ressources grâce à des impôts locaux (taxe foncière, impôt municipal sur les revenus), aux contributions de l'Etat au titre du Fonds de péréquation et des redevances perçues auprès des usagers des services publics (approvisionnement en eau, collecte des déchets, garderies, etc.). Ces ressources sont d'une nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences, conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte.

168. Les impôts locaux constituent environ 70 % des ressources financières des collectivités locales. Les conseils municipaux ont compétence pour déterminer le taux des impôts locaux : ils fixent chaque année le niveau de l'impôt sur le revenu (entre 12,44 % et 14,52 %) et de la taxe foncière (jusqu'à 0,5 % pour les bâtiments résidentiels, jusqu'à 1,5 % pour les locaux commerciaux, ces pourcentages pouvant être augmentés de 25 %), ce qui est pleinement conforme à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte.

169. La protection des collectivités locales les plus faibles financièrement (article 9, paragraphe 5, de la Charte) est assurée par le Fonds de péréquation. En moyenne, environ 12 % du revenu total des collectivités locales proviennent du Fonds de péréquation. Cette part varie considérablement d'une commune à une autre. Le ministère de l'Intérieur est chargé du Fonds de péréquation, avec l'assistance d'un comité consultatif constitué de 5 membres dont 4 sont nommés par l'Association islandaise des pouvoirs locaux.

170. Lors des entretiens, plusieurs interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que le Fonds de péréquation devait être révisé afin de prendre en compte l'évolution des besoins des collectivités locales, en particulier dans les zones urbaines, ainsi que d'encourager les fusions. En effet, actuellement le Fonds favorise la fragmentation, en soutenant plus particulièrement les communes rurales les plus petites. Le ministère de l'Intérieur a assuré qu'il travaillait à la révision du système en vue d'y incorporer des critères différents, mais qu'il lui faudrait au moins un an pour être prêt à mettre en œuvre le nouveau système.

171. L'article 9, paragraphe 6, de la Charte, relatif à la consultation des collectivités locales sur la manière dont les ressources redistribuées sont allouées, doit être considéré comme étant respecté. Comme nous l'avons dit, quatre des cinq membres du comité consultatif sur le Fonds de péréquation sont nommés par l'Association islandaise des pouvoirs locaux. Celle-ci joue aussi un rôle dans la formulation du Plan de stratégie budgétaire, en vertu de l'article 11 de la loi sur les finances publiques (123/2015) : avant de soumettre le Plan à l'*Althingi*, le ministre doit solliciter son approbation par l'Association islandaise des pouvoirs locaux, au nom des collectivités locales.

³⁶ L'autonomie de revenus (recettes propres par rapport au total des ressources disponibles) au niveau local est très élevée (89 %), ce qui entraîne un niveau de dépendance vis-à-vis des transferts du pouvoir central très inférieur à la moyenne de l'UE (11 % au lieu de 47 %). Les recettes propres des communes représentent 27 % des recettes publiques totales, soit un pourcentage supérieur à la moyenne de l'UE (13 %). Voir :

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/Candidates/Iceland/Pages/4-Fiscal-Powers.aspx>

172. Concernant l'article 9, paragraphe 7, de la Charte, il existe bien des dotations pour des projets spécifiques, découlant d'accords entre le pouvoir central et les communes (comme dans le cas récent des demandeurs d'asile), mais elles ne représentent pas une part importante des ressources financières des collectivités locales et ne semblent pas poser problème pour leur autonomie.

173. Les collectivités locales ont accès au marché national (et international) des capitaux, dans les limites de la loi, qui ont été durcies après la crise : le taux d'endettement des communes ne doit pas dépasser 150 % de leurs revenus (loi 138/2011, article 64) (voir *infra*. paragraphe 94). L'article 9, paragraphe 8, de la Charte est donc respecté.

174. Lors des entretiens, deux principaux sujets de préoccupation ont été mentionnés en lien avec le respect de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la Charte.

175. Ces sujets de préoccupation ne sont pas liés à la crise financière qui a frappé le pays (y compris les collectivités locales) en 2008 : la crise est aujourd'hui terminée, et l'Islande connaît non seulement un rétablissement de son économie, mais aussi une croissance économique rapide. La Recommandation 283(2010), paragraphe 5, alinéa g), invitait les autorités islandaises « à créer un fonds de soutien pour les collectivités locales particulièrement affectées par la crise afin qu'elles soient notamment en mesure d'assurer le maintien de certains services publics sociaux ». D'après l'Association islandaise des pouvoirs locaux, cette recommandation n'est « plus pertinente dans la situation actuelle », bien que certaines communes restent encore confrontées à de graves difficultés (Reykjanesbær).

176. Concernant l'article 9, paragraphe 1, les collectivités locales disposent librement de leurs ressources financières, dans l'exercice de leurs compétences, comme le précise l'article 78, paragraphe 2, de la Constitution selon lequel « les sources de revenu des communes, et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent utiliser leurs sources de revenu, sont définis par la loi ». Néanmoins, comme les ressources dont elles disposent sont limitées, certaines collectivités locales ne sont en mesure de faire que ce qui est prévu par la loi. Cette situation pourrait constituer une menace contre leur capacité d'autonomie, car si elles ne peuvent faire que ce qui est prévu par la loi leur rôle devient de fait équivalent à celui d'un prestataire de services pour le compte du pouvoir central.

177. Concernant l'article 9, paragraphe 2, selon lequel les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi, les représentants des collectivités locales ont indiqué aux rapporteurs que malgré la réduction des financements après la crise, les organes de l'Etat ont toutefois transféré plusieurs compétences aux collectivités locales (par exemple les transports publics qui ont été transférés à l'Association régionale des communes), sans leur allouer dans le même temps des ressources financières suffisantes. En outre, l'essor du tourisme (qui a contribué au redressement de l'économie islandaise) a entraîné de nouvelles dépenses. L'essor du tourisme exerce une pression sur différents services offerts par les communes. Des investissements en termes d'infrastructures sont nécessaires dans de nombreux lieux touristiques populaires. Les communes, sous la conduite de l'Association des pouvoirs locaux, ont réclamé des taxes locales sur le tourisme ou un partage des recettes fiscales liées au tourisme perçues par l'Etat. Dans les régions les plus éloignées, les communes connaissent un fort dépeuplement et ont besoin de davantage de financements pour maintenir les services sociaux et encourager le développement local. Le seul levier dont les collectivités locales disposent pour assurer ces nouvelles tâches est d'augmenter les impôts locaux. Les mesures étudiées actuellement sont une refonte du Fonds de péréquation, afin de le rendre plus dynamique, et l'introduction de nouveaux impôts municipaux, tels qu'une taxe sur le tourisme. Les représentants de l'Etat ont insisté sur une plus grande efficacité des dépenses (en particulier pour les écoles primaires, qui sont très coûteuses) et sur la possibilité pour les collectivités locales de lever un impôt foncier ou de collecter pleinement les impôts qu'elles pourraient déjà collecter (comme l'impôt foncier sur les chambres d'hôtes).

178. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent qu'une attention spécifique doit être accordée à l'allocation de ressources financières suffisantes aux collectivités locales, en particulier lorsque de nouvelles compétences leur sont transférées.

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

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

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

179. En Islande, la coopération intercommunale joue un rôle croissant dans les efforts visant à renforcer les capacités des collectivités locales à gérer leurs propres affaires et à obtenir plus de compétences de la part du pouvoir central.

180. D'après de nombreux interlocuteurs, la coopération intercommunale est considérée depuis peu comme une solution de substitution aux fusions à grande échelle, bien que cela pose d'importantes questions du point de vue de la démocratie. Comme il n'existe pas formellement d'instance élective intermédiaire entre le pouvoir national et les communes, cette évolution implique de transférer un pouvoir d'élus locaux vers un organe de coopération, non élu mais dirigé par un conseil de direction incluant des représentants des communes concernées. Une délégation ou un octroi de compétences de cette nature pourrait davantage affaiblir la démocratie locale que la renforcer.

181. Dans la nouvelle loi sur les collectivités locales, le Chapitre IX est consacré à la « collaboration entre communes pour l'exécution de fonctions ». Il prévoit la création d'instances contrôlées conjointement (*byggðasamlag*), la possibilité pour une commune d'exercer des tâches d'autres communes et l'établissement d'associations régionales de communes.

182. Les instances contrôlées conjointement sont des personnes juridiques que les communes peuvent constituer pour entreprendre l'exécution de tâches municipales spécifiques, telles que le fonctionnement des écoles ou les mesures de prévention des incendies. Ces instances sont régies par les dispositions de la loi sur les collectivités locales concernant la procédure, les droits et obligations des membres du conseil de direction, ses employés, ses finances, ses budgets et le contrôle des comptes annuels, le contrôle administratif et d'autres règles générales applicables aux fonctions des communes et autres autorités publiques (article 94). L'accord comprend des dispositions sur l'élection du conseil, le quorum des réunions, l'autorité du conseil pour prendre des décisions s'imposant aux communes, les cas dans lesquels l'approbation des conseils municipaux est requise pour que les décisions du conseil de direction soient valides, etc.

183. Une autre forme de coopération prévue directement par la loi 138/2011 est l'accord par lequel une commune entreprend des tâches pour une ou plusieurs autres communes. Dans cette situation, il peut être décidé que les communes considérées comme acheteuses des services peuvent nommer des observateurs pour participer aux réunions du comité pertinent de la commune considérée comme la prestataire des services, avec le droit de s'exprimer lors des réunions et de soumettre des propositions lorsque les questions liées à la tâche conjointe sont examinées. Toutes les modalités doivent être prévues par un accord de collaboration (article 96).

184. Les associations régionales de communes, établies dans chaque région du pays, peuvent, en vertu d'un accord ou conformément à des habilitations contenues dans une législation distincte, entreprendre des tâches d'autres communes liées à leur rôle tel que défini au premier paragraphe, telles que les tâches relatives au développement régional ou à d'autres intérêts communs des communes (article 97).

185. D'autres formes de collaboration peuvent être établies au moyen d'accords intercommunaux concernant l'exécution de fonctions spécifiques, avec l'approbation des conseils municipaux concernés (article 92). Si un accord de collaboration intercommunale implique l'octroi d'un pouvoir de décision finale concernant les droits et obligations des personnes, la collaboration ne peut se faire que dans le cadre d'une instance contrôlée conjointement ou de manière à ce qu'une commune exerce les tâches d'une ou plusieurs autres, sauf disposition légale accordant une autorisation spéciale d'une

autre forme de collaboration. Dans ce dernier cas, l'approbation du ministère est nécessaire pour qu'un tel accord soit valide (article 93).

186. L'Association islandaise des pouvoirs locaux (Samband), fondée en 1945, joue un rôle particulièrement important : la loi sur les collectivités locales (article 98) dispose que « l'Association islandaise des pouvoirs locaux représente l'ensemble des communes d'Islande ». Elle défend leurs intérêts dans ses relations avec le gouvernement et d'autres parties, tant en Islande qu'à l'étranger. Elle formule une politique commune sur diverses questions et coopère donc étroitement avec le gouvernement et l'Althing. Un accord de coopération spécial existe entre l'Association et le gouvernement, contenant des dispositions formelles sur leurs relations. D'après l'article 98.3, « l'Association doit être consultée par le gouvernement central lors de l'adoption d'arrêtés ministériels sur la base de la loi sur les collectivités locales. Toutes les communes peuvent être membres de l'Association des pouvoirs locaux d'Islande. C'est d'ailleurs le cas actuellement, mais elles sont libres de participer ou non aux activités de l'Association.

187. Concernant l'article 10, paragraphe 3, de la Charte, les collectivités locales peuvent mettre en place une collaboration à l'échelle internationale et européenne. L'Association islandaise des pouvoirs locaux joue un rôle important dans la collaboration internationale, en particulier sur la base de l'Accord d'association de l'EEE.

188. En conclusion, les rapporteurs considèrent que l'article 10 est pleinement respecté en Islande.

4.9 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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

189. Concernant la protection de l'autonomie locale, en tant que personnes morales les communes jouissent des droits matériels et procéduraux attachés à de telles entités et peuvent contester tout acte devant les tribunaux.

190. Un exemple récent de ces recours juridictionnels a été présenté aux rapporteurs lors de la visite de suivi : une affaire impliquant la commune de Reykjavik, qui avait dû poursuivre le ministère de l'Intérieur devant la Cour suprême pour faire exécuter un contrat relatif à la troisième piste de l'aéroport de la ville. L'affaire a montré que ces recours étaient effectifs.

191. En outre, du fait que l'Islande applique le modèle diffus de contrôle juridictionnel de la législation, les communes – comme toute autre personne ou entité – peuvent contester directement la constitutionnalité d'une loi devant les tribunaux. Comme dans les autres pays nordiques, le contrôle juridictionnel de la législation n'est exercé que rarement et les tribunaux ne sont pas considérés comme le principal recours pour éviter les violations de la Constitution. L'accent est mis bien davantage sur la collaboration que sur l'action contentieuse.

192. Lors de son entretien avec les rapporteurs le Président de la Cour suprême n'a été en mesure de citer aucun cas d'inconstitutionnalité liée à une violation de l'article 78 de la Constitution. D'après lui, cet article n'a pas été cité plus de 6 à 8 fois dans toute l'histoire de la Cour suprême. Concernant la Charte – laquelle, comme indiqué précédemment, n'a jamais été incorporée dans l'ordre juridique islandais – aucune donnée n'a été trouvée sur son impact. Toujours d'après le Président de la Cour suprême, elle n'a jamais été mentionnée par les tribunaux dans les rares décisions sur l'autonomie locale, qui sont basées sur l'article 78 de la Constitution. De son avis, la référence contenue dans l'article 3.4 de la loi sur les collectivités locales pourrait ouvrir la voie à des références plus directes de la part des tribunaux.

193. La Recommandation 283 (2010), paragraphe 5, alinéa *h*), invitait les autorités islandaises « à prévoir une législation appropriée afin que les collectivités locales disposent d'un droit de recours contre une décision prise au niveau national qui pourrait porter atteinte aux principes de l'autonomie locale garantis par la charte ». Ce point n'a pas encore été traité de manière générale. Néanmoins, la loi sur les collectivités locales contient des dispositions spécifiques donnant aux communes un droit

de recours contre des décisions adoptées au niveau national dans le cadre du contrôle administratif ou financier (article 117).

194. Compte tenu des textes législatifs adoptés récemment et de la tradition islandaise, les rapporteurs estiment que l'on peut considérer que l'article 11 est respecté en Islande.

4.10 Article 12 : Engagements – Réserves formulées par les Etats, le cas échéant

Article 12 – Engagements

1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :

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

2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

195. L'Islande a ratifié la Charte sans aucune réserve.

4.11 Sur la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207)

196. Concernant la possibilité d'une ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, que l'Islande a signé le 16 novembre 2009, lors de l'entretien avec les rapporteurs le ministère de l'Intérieur a noté qu'il n'y avait aucune raison de ne pas ratifier le Protocole additionnel et qu'il prendrait rapidement contact immédiatement avec le ministère des Affaires étrangères afin que le processus de ratification débute.

5. CONCLUSIONS

197. Depuis la précédente visite de suivi, en 2009, la situation islandaise a profondément changé. D'un côté, l'Islande s'est brillamment remise de la crise économique et financière qui a frappé le pays en 2008 ; de l'autre, une nouvelle loi sur les collectivités locales (loi 138/2011) est entrée en vigueur, apportant d'importants changements à la participation des collectivités locales à la prise de décision nationale, au contrôle financier et administratif de l'Etat, à la coopération intercommunale et à la participation citoyenne.

198. Les autorités nationales et locales ont su faire face à une crise financière majeure et à ses conséquences économiques et sociales sans porter atteinte à l'autonomie locale. Malgré la crise, le niveau de démocratie locale est globalement satisfaisant en Islande, comme l'attestent le faible nombre de conflits entre l'Etat et les collectivités locales et la qualité des services sociaux assurés par les communes.

199. Concernant la structure territoriale, seules quelques fusions ont été menées depuis la précédente visite de suivi : le nombre des communes est passé de 77 à 74. En dépit de toutes les tentatives de fusions, la principale caractéristique de la structure islandaise est restée inchangée : plus de la moitié des communes du pays comptent moins de 1 000 habitants et un tiers en ont moins de 500. La petite taille de nombreuses communes et l'absence d'un niveau intermédiaire en Islande contribuent à expliquer pourquoi les communes islandaises ont moins de fonctions que leurs homologues nordiques où les autorités locales et régionales exercent des fonctions importantes et étendues et où un puissant système de protection sociale s'appuie sur des collectivités locales et régionales fortes. Néanmoins, il existe un large éventail d'instruments de collaboration intercommunale, qui contribuent à permettre aux petites communes de proposer des services modernes.

200. Par conséquent, on peut considérer que certains points mentionnés dans la Recommandation 283 (2010) ont été réglés, comme ceux qui figurent dans son paragraphe 5, *alinéa d*) (« à préciser dans la législation nationale les cas dans lesquels le ministre responsable des collectivités locales peut exercer un contrôle de la gestion des autorités locales, ainsi que les procédures y afférentes fondées sur le principe d'un débat contradictoire avec les collectivités locales ») et *alinéa e*) (« à préciser les situations, ainsi que les procédures y afférentes, dans lesquelles les collectivités locales peuvent être associées à la prise d'une décision nationale les concernant, en prévoyant par exemple un droit de consultation des collectivités que l'Etat serait tenu de respecter »). Les *alinéas f*) (« à augmenter le seuil minimal en deçà duquel la fusion de collectivités locales est obligatoire, et prévoir une combinaison de critères – fondés notamment sur la rationalité économique et géographique ainsi que, autant que possible, la préservation de l'« identité municipale » des habitants, avant d'envisager la mise en œuvre d'une procédure de fusion ») et *g*) (« à créer un fonds de soutien pour les collectivités locales particulièrement affectées par la crise afin qu'elles soient notamment en mesure d'assurer le maintien de certains services publics sociaux ») sont obsolètes et ne correspondent plus à la situation présente de l'Islande.

201. Malgré cette évaluation positive, plusieurs sujets de préoccupation subsistent : le partage des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales n'a pas été précisé et plusieurs « zones grises » demeurent, ayant un impact négatif sur plusieurs catégories de population ; aucune législation n'a été adoptée en vue de conférer une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale, en tant que source de droit interne directement applicable ; la ville de Reykjavik ne s'est pas vu accorder un statut spécial, sur le fondement de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales, établissant un régime juridique différencié tenant compte de la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes.

202. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont noté que certains sujets de préoccupation demeurent dans le domaine des finances locales : de nombreuses communes, du fait de leurs ressources limitées, ne sont pas en mesure d'entreprendre d'autres tâches que celles qui sont prévues par la loi ni de soutenir le développement local. Les collectivités locales ont aussi mentionné le risque que les compétences transférées soient étendues sans leur accorder des ressources financières suffisantes. Enfin, le Fonds de péréquation est un mécanisme statique, incapable de s'adapter à l'évolution des besoins des communes et, de l'avis de la plupart des interlocuteurs, il doit être réformé.

203. Concernant le droit de participer aux affaires publiques au niveau local, les rapporteurs notent que l'Islande a une bonne pratique dans ce domaine et que la nouvelle loi 138/2011 sur les collectivités locales a introduit davantage encore d'instruments de participation. Cependant, l'Islande n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). Cet instrument étant pleinement respecté, les rapporteurs encouragent les autorités nationales à le ratifier dans un avenir proche.

ANNEXE – PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ISLANDE

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ISLANDE
Reykjavik, Dalabyggð, Garðabær et Reykjanesbær (21 – 23 juin 2016)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Jos WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE³⁷
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Katwijk (Pays-Bas)

M. Zdenek BROZ

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, CRE³⁸
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Sempurk (République tchèque)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de Suivi du Congrès

Expert :

Mme Tania GROPPi

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

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront l'islandais et l'anglais.

³⁷ PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
³⁸ CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

**Mardi 21 juin 2016
Reykjavik**

- **Membres de la délégation islandaise du Congrès :**

M. Halldór HALLDÓRSSON, Président de délégation, Président de l'Association islandaise des pouvoirs locaux, conseiller de Reykjavik

M. Gunnar Axel AXELSSON, membre titulaire, conseiller de Hafnarfjörður

Mme Elin R. LINDA, membre titulaire, conseillère de Hunathing Vestra

M. Sigurdur Bjorn BLONDAL, membre suppléant, conseiller de Reykjavik

Mme Aldis HAFSTEINSDOTTIR, membre suppléante, maire de Hveragerði

Mme HallaSigridur STEINOLFSDDOTTIR, membre suppléante, conseiller de Dalabyggo

- **Membres de l'Association islandaise des pouvoirs locaux :**

M. Halldór HALLDÓRSSON, Président, conseiller de Reykjavik, Président de la délégation islandaise du Congrès

M. Karl BJÖRNSSON, directeur

- **Experte indépendante :**

Mme Eva Marín HLYNSDOTTIR, Faculté de sciences politiques, Université d'Islande

- **Hôtel de ville de Reykjavik**

M. Dagur Bergþóruson EGGERTSSON, maire

- **Ministère de l'Intérieur**

M. Hermann SÆMUNDSSON, vice-Secrétaire Général du ministère de l'Intérieur

- **Ministère des Finances et des Affaires économiques**

M. Sigurdur H. HELGASON, directeur général du Département de la gestion publique et des réformes

- **Bureau du médiateur de l'Althing (Parlement)**

M. Tryggvi GUNNARSSON, médiateur de l'Althing

**Mercredi 22 juin 2016
Reykjavik, Garðabær et Reykjanesbær**

- **Parlement**

M. Guðlaugur Þór Þórðarson, vice-président de la commission budgétaire

M. Steindór Dan Jensen, secrétaire de la commission de l'environnement et des communications

M. Jón Magnússon, secrétaire de la commission budgétaire

- **Cour suprême**

M. Markús SIGURBJÖRNSSON, Président

- **Mairie de Garðabær**

M. Gunnar EINARSSON, maire

- **Mairie de Reykjanesbær**

M. KjartanMár KJARTANSSON, maire

Jeudi 23 juin 2016
Dalabyggð

- **Mairie de Dalabyggð**

M. Sveinn PALSSON, maire