

32<sup>e</sup> SESSION

CPL32(2017)04final

29 mars 2017

## La démocratie locale en Estonie

Commission de suivi

Rapporteurs<sup>1</sup> : Henrik HAMMAR, Suède (L, PPE/CCE)  
Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC)

Recommandation 401 (2017) .....	2
Exposé des motifs .....	4

### Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi en Estonie depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par ce pays en 1994. La situation de la démocratie locale en Estonie est globalement positive. Les rapporteurs relèvent les récentes initiatives soutenues par les autorités du pays permettant le renforcement des relations entre le pouvoir central et les autorités locales sur les questions financières ainsi que de la structure des collectivités locales grâce à une réforme territoriale en cours. Les rapporteurs saluent la ratification en 2011 par l'Estonie du Protocole additionnel sur le droit des autorités locales à participer aux affaires publiques. Le rapport met cependant en évidence le manque de clarté dans la distribution des compétences entre les autorités locales et centrales, l'inadéquation des financements des autorités locales avec leurs fonctions, l'absence de mécanismes de consultation des autorités locales à échéance régulière et dans des délais raisonnables.

Par conséquent, le Congrès recommande aux autorités estoniennes de clarifier leur législation sur la répartition des compétences entre les autorités locales et centrales, en garantissant qu'une part importante de celles-ci soit déléguée aux autorités locales. Il invite également le gouvernement à s'assurer que les autorités locales disposent de ressources adéquates et suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs fonctions de manière autonome. A cet égard, les rapporteurs encouragent également les autorités estoniennes à renforcer le système de péréquation financière. Concernant les mécanismes de consultation, ils préconisent la mise en place des mesures permettant la tenue de consultations à échéance régulière et dont les délais ne soient pas trop courts.

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

## RECOMMANDATION 401 (2017)<sup>2</sup>

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 objectifs 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, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Estonie, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Estonie a adhéré au Conseil de l'Europe le 14 mai 1993. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 4 novembre 1993 et l'a ratifiée le 16 décembre 1994. La Charte est entrée en vigueur concernant l'Estonie le 1<sup>er</sup> avril 1995. L'Estonie n'a émis aucune réserve ni déclaration concernant la Charte ;

b. l'Estonie a signé et 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) le 20 avril 2011. Le Protocole est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012 ;

c. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Estonie à la lumière de la Charte. Elle a nommé M. Henrik Hammar, Suède (L, PPE/CCE), et M. Leendert Verbeek, Pays-Bas (R, SOC), en tant que corapporteurs, qu'elle a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale en Estonie ;

d. la visite de suivi s'est déroulée du 6 au 8 septembre 2016. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques, telles que le Parlement, le ministère de l'Administration publique, la ville de Tallinn et les comtés d'Ida Viru et Järva, les Îles occidentales, la Chancière de la justice, la Cour des comptes et la Cour suprême. La délégation a également rencontré des membres de la délégation estonienne du Congrès et des représentants d'associations. Le programme détaillé de la visite figure en annexe de l'exposé des motifs ;

e. la délégation tient à remercier les autorités centrales et locales de l'Estonie, la délégation estonienne du Congrès, les associations nationales de pouvoirs locaux et tous les interlocuteurs qu'elle a rencontrés lors de la visite pour leur disponibilité et pour les informations fournies. La délégation remercie également l'ambassadeur de l'Estonie auprès du Conseil de l'Europe, qui a contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la ratification par l'Estonie en 2011 du « Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales », qui témoigne d'un engagement politique en faveur de la participation des citoyens aux affaires publiques locales ;

b. la révision de la loi sur le budget de l'État (article 46 (2)-(4)) afin de renforcer l'interaction entre l'État et les collectivités locales et leurs associations au sujet des postes budgétaires ;

---

<sup>2</sup> Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 29 mars 2017, et adoption par le Congrès le 30 mars 2017, 3<sup>e</sup> séance (voir le document [CPL32\(2017\)04](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Henrik HAMMAR, Suède (L, PPE/CCE) et Leendert VERBEEK, Pays-Bas (R, SOC).

c. les initiatives des institutions estoniennes pour engager un vaste processus de réforme de la structure territoriale du pays aux niveaux local et national.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. l'absence de répartition claire des compétences entre les autorités locales et celles de l'État (article 4, paragraphes 2 et 4) ;

b. l'absence de ressources financières correspondantes pour le transfert de compétences aux collectivités locales et le fait que celles-ci dépendent lourdement de dotations et de transferts de l'État (article 9, paragraphes 2 à 4) ;

c. l'insuffisance des ressources propres des collectivités locales pour assurer leurs tâches, en particulier dans les zones rurales, le faible niveau des recettes fiscales propres des collectivités locales (article 9, paragraphe 3) et le fait que le système de financement des collectivités locales n'est ni diversifié ni évolutif (article 9, paragraphe 4) ;

d. le fait que, dans la pratique, les consultations sur les questions intéressant les collectivités locales ne sont pas systématiques et que les délais appliqués à ces consultations sont trop brefs pour permettre une consultation adéquate et effective au sens de l'article 4, paragraphe 6 ;

e. le manque de clarté des procédures de répartition, y compris les dispositifs de péréquation et de soutien spécifique, ainsi que l'insuffisance du fonds de péréquation pour couvrir les besoins des collectivités locales (article 9, paragraphe 5).

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités estoniennes :

a. à clarifier leur législation concernant la répartition des tâches et fonctions obligatoires entre les collectivités locales et l'État et à transférer un maximum de compétences au niveau local, avec les financements correspondants. Ces mesures pourraient compléter l'approche du gouvernement visant à renforcer la démocratie locale au moyen d'une fusion au sein d'unités territoriales plus vastes ;

b. à combiner autant que possible la responsabilité fonctionnelle de l'État pour une compétence donnée et la responsabilité financière de couvrir les coûts de sa mise en œuvre, et à ne pas utiliser la réforme de l'État sur le niveau d'administration pour transférer secrètement des responsabilités aux collectivités locales ;

c. à modifier la législation interne conformément à la conduite de la réforme territoriale, afin d'accorder une plus grande autonomie financière aux collectivités locales et de diversifier le système financier de sources de revenus, en améliorant le système de fiscalité locale et en augmentant la part locale sur les impôts nationaux ;

d. à garantir dans la pratique l'existence de délais raisonnables et la régularité des consultations avec les collectivités locales sur les questions qui les concernent directement, conformément à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte. La consultation devra être adaptée à la nécessité pour les collectivités locales de suivre attentivement les délibérations, en particulier dans le domaine des processus de réforme et sur les questions ayant trait aux finances locales ;

e. à accroître la dotation au fonds de péréquation, à réviser les critères de sa répartition et à concevoir de nouveaux instruments verticaux et horizontaux pour améliorer le système de péréquation financière estonien et renforcer l'autonomie financière des collectivités locales.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale en Estonie, ainsi que son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet État membre.

**EXPOSÉ DES MOTIFS****Table des matières :**

1.	INTRODUCTION, BUT ET PORTÉE DE LA VISITE .....	5
2.	FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGISLATIFS .....	5
3.	DONNÉES GÉNÉRALES ET CONTEXTE POLITIQUE, PROJETS DE RÉFORME .....	6
4.	PROJETS DE RÉFORME TERRITORIALE ET ADMINISTRATIVE .....	7
4.1	Principes budgétaires généraux et autonomie locale .....	10
4.2	Péréquation financière .....	15
4.3	Dispositifs d'aide supplémentaires .....	17
4.4	Respect du principe de connexité.....	19
5.	RÉFORME DE L'ÉTAT, ASPECTS DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE, COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET INTERRÉGIONALE .....	20
6.	MODÈLE ESTONIEN DE GOUVERNANCE ÉLECTRONIQUE.....	22
7.	STATUT DE LA CAPITALE .....	23
8.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ARTICLE PAR ARTICLE .....	23
8.1	Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3).....	23
8.2	Concept de l'autonomie locale (article 3).....	24
8.3	Portée de l'autonomie locale (article 4) .....	25
8.4	Protection des limites territoriales .....	27
8.5	Structures administratives (article 6) .....	28
8.6	Élus locaux .....	29
8.7	Exercice de responsabilités et contrôle gouvernemental (article 8) .....	29
8.8	Ressources financières (article 9) .....	31
8.9	Droits d'association (article 10).....	33
8.10	Protection légale de l'autonomie locale (article 11) .....	33
8.11	Engagements – réserves formulées par les États (article 12) .....	34
9.	LE PROTOCOLE ADDITIONNEL.....	34
10.	CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS .....	34
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Estonie .....	37

## 1. INTRODUCTION, BUT ET PORTÉE DE LA VISITE

1. La République d'Estonie a adhéré au Conseil de l'Europe le 14 mai 1993. L'Estonie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après « la Charte ») le 4 novembre 1993 et l'a ratifiée le 16 décembre 1994. La Charte est entrée en vigueur en Estonie le 1<sup>er</sup> avril 1995. L'Estonie n'a déposé aucune réserve ni déclaration concernant la Charte.

2. Le 20 avril 2011, l'Estonie a aussi signé et 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), qui est entré en vigueur en Estonie le 1<sup>er</sup> juin 2012.

3. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

4. À ce jour, deux rapports de suivi et deux recommandations ont été établis par le Congrès concernant l'Estonie : les premiers en 2000 ([Recommandation 81 \(2000\) du 24 mai 2000](#) sur la situation de la démocratie locale en Estonie) et les seconds en 2010 (Recommandation 294 (2010) du 28 octobre 2010 « Démocratie locale en Estonie »).

5. Conformément à la Résolution 307 (2010) révisée, la procédure de suivi s'effectue tous les cinq ans dans chaque Etat membre du Conseil de l'Europe ayant signé et ratifié la Charte.

6. La commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Estonie à la lumière de la Charte. Elle a nommé M. Henrik Hammar (Suède, L, PPE/CCE) et M. Leendert Verbeek (Pays-Bas, R, SOC) en tant que corapporteurs, chargés de rédiger un rapport sur la démocratie locale en Estonie et de le soumettre au Congrès.

7. La visite de suivi en Estonie s'est tenue du 6 au 8 septembre 2016. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de diverses institutions politiques telles que le Parlement, le ministère de l'Administration publique, la Chancellerie de la Justice, la Cour des comptes et la Cour suprême, la ville de Tallinn, les comtés d'Ida Viru et Järva et les Îles occidentales. La délégation a également rencontré des membres de la délégation estonienne du Congrès, des représentants d'associations et des experts. Le programme détaillé de la visite figure en annexe.

8. La délégation souhaite remercier les autorités estoniennes aux niveaux central et local ainsi que la délégation estonienne du Congrès et les associations nationales de pouvoirs locaux et toutes les personnes rencontrées lors de la visite pour leur disponibilité et les informations fournies pendant et après la visite. La délégation remercie aussi l'ambassadeur d'Estonie auprès du Conseil de l'Europe, qui a contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

9. Le présent rapport a été établi sur la base des informations et données recueillies pendant la visite de suivi, ainsi que d'après les informations supplémentaires d'institutions et de personnes rencontrées en Estonie.

## 2. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGISLATIFS

10. Les fondements constitutionnels et législatifs sont globalement restés inchangés depuis le rapport de 2010 du Congrès, auquel nous pouvons donc nous référer. Des modifications de la Constitution ou de lois ordinaires ayant une incidence sur l'autonomie locale adoptées par le Parlement depuis lors ont été notées. Le principal d'entre ces textes de loi, la loi sur la réforme administrative de juin 2016, sera décrit au chapitre 3 ci-après.

11. Lors du processus de consultation, les rapporteurs ont été informés qu'à la suite de l'amendement de la Constitution, à compter de 2017 l'âge du droit de vote aux élections locales a été abaissé de 18 à 16 ans.

### 3. DONNÉES GÉNÉRALES ET CONTEXTE POLITIQUE, PROJETS DE RÉFORME

12. La République d'Estonie a retrouvé son indépendance le 20 août 1991, après l'effondrement de l'Union soviétique. Elle a une superficie de 45 339 kilomètres carrés et une population de 1 315 994 habitants (1/1/2016)<sup>3</sup>. Globalement, la population diminue légèrement, avec cependant des variations selon les communes, entre les zones urbaines et rurales et en fonction des chiffres de l'immigration et de l'émigration. Par conséquent, le nouveau gouvernement a décidé de renforcer sa politique visant à stabiliser l'évolution démographique du pays, y compris l'immigration<sup>4</sup>. On trouvera des données détaillées sur la démographie dans l'Annuaire statistique 2016 de l'Estonie<sup>5</sup>.

13. L'Estonie compte 213 collectivités locales. Au niveau régional, il y a 15 comtés, qui sont des entités déconcentrées de l'État placées sous l'autorité d'un gouverneur de comté, agent de la fonction publique de l'État.

14. L'Estonie est devenue le 27<sup>e</sup> État membre du Conseil de l'Europe le 14 mai 1993 et a adhéré à l'Union européenne en 2004.

15. Le cadre institutionnel de l'Estonie est inscrit dans sa Constitution adoptée le 28 juin 1992 et entrée en vigueur le 3 juillet 1992<sup>6</sup>. La fonction de chef de l'État est exercée par le Président, qui a été élu en 2016 pour un mandat de cinq ans. Le pouvoir législatif est exercé par un parlement unicaméral (Riigikogu) élu au suffrage universel, direct et secret pour un mandat de quatre ans. La dernière élection s'est tenue le 1<sup>er</sup> mars 2015<sup>7</sup>. Tous les citoyens âgés d'au moins dix-huit ans ont le droit de voter. Le Riigikogu compte 101 membres, actuellement répartis entre six groupes. Trente membres appartiennent au groupe du Parti estonien de la réforme ; 27 membres, au groupe du Parti centriste estonien ; 15 membres, au groupe du Parti social-démocrate estonien ; 14 membres, à l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) ; 8 membres ; au groupe du Parti libre estonien ; enfin, 7 membres, au groupe du Parti populaire conservateur d'Estonie.

16. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement, composé du Premier ministre et de quatorze ministres. Le 23 novembre 2016, un nouveau gouvernement est entré en fonction<sup>8</sup>. L'ancienne coalition entre le Parti estonien de la réforme, le Parti social-démocrate et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) s'est séparée après un an et demi d'exercice du pouvoir. Les membres du Parti estonien de la réforme ont quitté le gouvernement. Le nouveau gouvernement est une coalition entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL), qui disposent de 56 membres au Riigikogu.

17. Le pouvoir judiciaire est régi par l'article 148 de la Constitution. La Cour suprême est la plus haute juridiction d'Estonie et examine les jugements des tribunaux dans le cadre de procédures de cassation. La Cour suprême est aussi la juridiction chargée du contrôle constitutionnel de toutes les lois, y compris celles qui concernent la réforme actuelle de l'autonomie locale en Estonie.

18. Concernant les orientations de politique générale, le nouveau gouvernement a adopté les « Principes de base de la coalition gouvernementale pour 2016-2019 », qui contiennent dans leur chapitre VIII une série d'orientations et projets de mesures importants, portant en particulier sur les collectivités locales et la politique régionale<sup>9</sup>.

19. D'autres chapitres de ces « Principes de base », s'ils sont appliqués dans leur version initiale, sont extrêmement importants pour les collectivités locales. Par exemple, le chapitre II, point 3, annonce ce qui suit : « *Nous mettrons en œuvre un programme Zéro bureaucratie* » ; tandis que le chapitre II, point 22, indique : « *Nous maintiendrons un équilibre structurel moyen du budget de l'État. Lors de l'utilisation d'un excédent structurel antérieur, le déficit du budget ne doit pas dépasser 0,5 % du PIB par année. Si nécessaire, nous utiliserons des capitaux étrangers supplémentaires pour*

3 Pour plus de détails : <http://www.stat.ee/population>.

4 Voir le chapitre VI, points 4-6, des Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 :

<https://valitsus.ee/sites/default/files/content->

[editors/failed/basic\\_principles\\_of\\_the\\_government\\_coalition\\_between\\_the\\_estonian\\_centre\\_party\\_the\\_estonian\\_social\\_democratic\\_party\\_and\\_pro\\_patria\\_and\\_res\\_publica\\_union\\_irl\\_for\\_2016-2019.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failed/basic_principles_of_the_government_coalition_between_the_estonian_centre_party_the_estonian_social_democratic_party_and_pro_patria_and_res_publica_union_irl_for_2016-2019.pdf)

5 Annuaire statistique de l'Estonie, ISBN 978-9985-74-593-9, Bilingue : estonien et anglais, paru le 27/7/2016.

6 <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>.

7 Voir l'article 61 de la Constitution estonienne.

8 Pour des informations générales à ce sujet, voir : <http://estonie-au-quotidien.over-blog.com/2016/11/juri-ratas-succede-a-edgar-savisaar-a-la-presidence-du-parti-du-centre-une-nouvelle-ere-s-ouvre-dans-le-paysage-politique-estonien.h>.

9 Voir le chapitre VIII. Collectivités locales et politique régionale, des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 »



*financer les investissements d'infrastructures présentant une rentabilité à long terme* ». D'autres projets de réforme, en particulier dans le secteur de la fiscalité et de l'investissement, ainsi que les orientations générales portant par exemple sur le marché de l'emploi, la politique sociale ou le logement, peuvent avoir de profondes implications sur les compétences et les finances des collectivités locales. Les initiatives visant à améliorer la gouvernance électronique et l'économie numérique<sup>10</sup> ont aussi une incidence spécifique pour tous les niveaux de gouvernance.

20. Concernant les principes liés à la réforme de l'État et aux relations entre niveaux de gouvernance, le chapitre III des principes de base présente un intérêt spécifique du point de vue des compétences des collectivités locales. Sa sous-section 4 indique ce qui suit : « *Nous abolirons les autorités des comtés, dont les fonctions – essentiellement de portée locale – seront transférées aux collectivités locales et à leurs organisations conjointes, tandis que leurs fonctions de contrôle central seront confiées à des organes de l'État. Nous réimplanterons des organes de l'État dans divers comtés* ». Un autre projet jouera aussi un rôle important pour les collectivités locales (chapitre V, sous-section 6) : « *Nous créerons un organe interministériel d'experts afin d'établir une compétence d'aménagement du territoire de l'État en coopération avec l'Association estonienne des architectes* ».

21. Lors de la visite, les rapporteurs n'ont pas reçu l'information précise si l'approche dite des « deux sièges », c'est-à-dire l'exercice simultané d'un mandat local et d'un mandat national (cumul des mandats) sera mise en œuvre. Les opposants à cette approche affirment qu'un double mandat politique n'aurait pas un effet bénéfique pour la démocratie locale, mais entraînerait au contraire des processus de centralisation. Lors du processus de consultation, la Chancelière de la justice a fourni les informations suivantes : la loi instaurant l'approche des « deux sièges » a été adoptée le 7 juin 2016 et devrait entrer en vigueur le 16 octobre 2017 (le 17 octobre 2017 aura lieu la réélection des conseils locaux). Trois collectivités locales ont engagé une procédure de contrôle constitutionnel sur cette question auprès de la Cour suprême, qui n'a pas encore rendu son jugement.

#### 4. PROJETS DE RÉFORME TERRITORIALE ET ADMINISTRATIVE

22. Le point principal est la « réforme territoriale et administrative »<sup>11</sup>, fondée sur la loi sur la réforme administrative<sup>12</sup>. Conscient que les fusions volontaires de collectivités locales, qui avaient toujours été possibles par le passé<sup>13</sup>, n'avaient pas été réalisées de manière massive, le précédent gouvernement a modifié la stratégie de fusion et présenté une loi obligeant les collectivités locales à se prononcer sur les fusions volontaires dans un certain délai légal jusque fin 2016<sup>14</sup>. La loi donne une définition légale des principaux objectifs de la réforme<sup>15</sup> et définit les procédures et les dispositifs financiers destinés à soutenir ces objectifs. La Cour des comptes a indiqué aux rapporteurs qu'elle soutenait les principaux aspects de la réforme et insisté sur la nécessité de mener une réforme administrative, à plusieurs reprises et avant 2014, mais elle a dû reconnaître que le principal obstacle à une telle réforme était l'incapacité des parties à parvenir à un accord politique. La Cour des comptes estime que les principes de la réforme 2016 sont globalement excellents. Une collectivité locale peut décider par elle-même avec quelle autre elle fusionne ; l'État soutient les collectivités locales tout au long du processus de fusion, en mettant des consultants à leur disposition et en leur permettant de demander conseil auprès des comités régionaux ; la réforme n'interdit pas aux collectivités locales de comtés différents de fusionner ; lorsque cela se justifie, différentes parties d'une collectivité locale peuvent fusionner selon ce qui leur convient, en tenant compte de l'identité et de l'organisation de la vie d'une collectivité. Il apparaît maintenant clairement que la réforme administrative sera menée de manière volontaire dans la plupart des collectivités locales. Le gouvernement devra dans certains cas formuler des propositions de fusions obligatoires, mais même dans ces cas les collectivités locales concernées auront la possibilité de se prononcer sur les conditions de la fusion. La Cour des comptes a attiré l'attention du gouvernement sur le critère des 5 000 résidents prévu par la réforme, car dans certains cas ce chiffre pourrait être trop bas à la lumière des évolutions futures. Compte tenu du but de la réforme, le gouvernement devrait disposer d'une plus grande marge de discrétion au stade de la fusion obligatoire. La Cour des comptes a aussi attiré l'attention du gouvernement sur le fait que les exceptions prévues dans la loi pourraient nuire à l'objectif de la réforme. La Cour juge problématique

10 Voir chapitre 19, sous-section 3 : « Nous développerons un réseau de distribution à haut débit en partenariat entre l'État, les collectivités locales et le secteur privé ».

11 Voir aussi : Kalle Merusk, Vallo Olle, *Problems of Estonian Local Government in 2013 and Co-operation as an Instrument of Their Resolution* (<http://www.juridicainternational.eu/index.php?id=15332>).

12 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514072016004/consolide>, votée le 07.06.2016.

13 Les projets antérieurs de réforme des collectivités locales d'Estonie sont analysés par Vallo Olle dans « *Local Government Reform in Estonia (1989-1996)* », (<http://www.juridicainternational.eu/?id=12437>).

14 Voir les détails sur les délais dans l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la réforme administrative.

15 Voir l'article 1, paragraphe 2, de la loi sur la réforme administrative.

le fait que les fonctions et le financement des collectivités locales soient examinés après l'achèvement de la réforme administrative.

23. Le projet de réforme prévoit deux phases. La première est une phase de fusions volontaires, négociées directement entre collectivités locales. D'après les chiffres fournis par le ministère des Finances (22 septembre 2016), 183 communes sur 213 ont engagé des négociations en vue d'une réforme (c'est-à-dire qu'elles ont décidé de débattre d'une éventuelle fusion). Cependant, les collectivités locales ne sont pas pleinement indépendantes dans l'organisation de ces procédures. L'article 5 de la loi sur la réforme administrative crée des organes spécifiques, les « comités régionaux », chargés de conseiller les collectivités locales. Les fonctions concrètes de ces comités sont définies par la loi. Il y aura une phase de fusion obligatoire, menée par le pouvoir central, en cas d'échec des négociations. L'objectif principal est de former de nouvelles collectivités locales ayant au moins 5 000 habitants. L'article 9, paragraphe 3, de la loi contient quatre exceptions à ce critère, concernant les territoires dotés structurellement d'une faible population.

24. Une importante mesure d'incitation financière bénéficiera aux collectivités locales qui mèneront à bien des négociations en vue d'une fusion : elles auront accès à des dotations de fusion allant de 300 000 à 800 000 €<sup>16</sup>. Le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>17</sup> a indiqué aux rapporteurs que pour les collectivités locales qui remplissent les critères la dotation serait doublée : elle était précédemment de 50 € par habitant et comprise entre 150 000 à 400 000 € par collectivité locale ; elle est maintenant de 100 € par habitant et comprise entre 300 000 à 800 000 €. Si les collectivités locales fusionnent de manière volontaire mais ne remplissent pas les critères, la dotation sera comprise entre les anciens et les nouveaux montants. Il y a par ailleurs une dotation de 500 000 € pour les collectivités locales qui fusionnent au sein d'une collectivité locale de plus de 11 000 habitants (chiffre qui représente la population souhaitable pour les collectivités locales, l'objectif de 5 000 habitants étant le critère minimal) ou atteignent la taille d'un comté actuel. La coopération intercommunale sera renforcée au moyen d'une meilleure organisation prévue par la loi et l'État confiera aux collectivités locales, en les accompagnant des financements nécessaires, certaines tâches qu'elles devront assurer en coopération. Le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>18</sup> a estimé que la réforme pourrait aboutir à ce qu'il reste moins de 100 collectivités locales. Il prédit qu'un tiers environ des communes atteindront l'objectif de 5 000 habitants et que les autres en compteront entre 5 000 et 9 000, à l'exception des petites îles qui auront décidé de déroger aux critères.

25. Il convient d'ajouter, concernant les fusions obligatoires, c'est-à-dire menées à l'initiative du gouvernement, que la limite des 100 000 € d'indemnisation les concernant a été critiquée<sup>19</sup>. Lors du processus de consultation, la Chancière de la justice a indiqué aux rapporteurs que la Cour suprême avait supprimé la limite de l'indemnisation pour les fusions menées à l'initiative du gouvernement. En cas de fusion obligatoire, tous les coûts effectifs seront désormais couverts sans aucune limite (mais aucune dotation supplémentaire ne sera accordée, à la différence du cas des fusions volontaires).

26. A l'occasion de visites de suivi dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe, les rapporteurs ont acquis une connaissance des diverses approches des autorités nationales pour soutenir les processus de fusion au moyen de mesures d'incitation financière en faveur des collectivités locales fusionnées. La Chancière de la justice a indiqué aux rapporteurs que le souhait du parlement d'inciter les collectivités locales à fusionner de manière volontaire, en leur versant une dotation de fusion assortie d'un bonus, était une considération pertinente.<sup>20</sup> Les rapporteurs estiment que le pouvoir central devrait prendre en charge la dette locale, sous certaines conditions, afin de stabiliser la situation financière d'une unité d'autonomie locale nouvellement formée.

27. L'article 6 de la loi sur la réforme administrative<sup>21</sup> vise spécifiquement à garantir la participation effective des habitants à ce processus de réforme. Les habitants devraient être consultés sur le rattachement d'une collectivité locale, ou d'une partie de son territoire, à d'autres collectivités locales.

28. Lors des rencontres avec les rapporteurs, les représentants de diverses collectivités locales leur ont fourni des informations détaillées sur le processus de discussion et de négociation en cours.

---

16 Pour plus de détails, voir l'article 20 de la loi sur la réforme administrative : « Base pour le paiement des dotations de fusion et montants de ces dotations ».

17 Depuis le 23 novembre 2016 le nouveau ministre de l'Administration publique est en fonction.

18 Voir note 16

19 Voir le chapitre III de l'Avis de la Chancière de la justice du 29 août 2016.

20 Voir l'Avis du 29 août 2016, page 11.

21 Voir l'article 6 de la loi sur la division administrative du territoire de l'Estonie, sur la détermination de l'avis des habitants.



Manifestement, une large majorité des collectivités locales concernées participent aux négociations et sont prêtes à se conformer aux critères du pouvoir central. Néanmoins, le projet de réforme fait aussi l'objet de procédures juridiques : 26 collectivités locales ont déposé un recours devant la Cour suprême. Celle-ci, dans son jugement n° 3-4-1-3-16 du 20 décembre 2016, a abrogé l'article 24, paragraphe 1, de la loi sur la réforme administrative<sup>22</sup>. Concrètement, la clause de plafonnement contenue dans l'article 24, paragraphe 1, alinéa 2, de cette loi a été abrogée, de sorte que le pouvoir central doit payer plus de 100 000 € dans le cas de fusions engagées par le gouvernement. Concernant les autres dispositions de cette loi, la Cour n'a constaté aucune autre inconstitutionnalité. En particulier, le calendrier de réforme à respecter avant les prochaines élections locales de 2017, d'après la Cour suprême, « n'est pas exagérément court » (point 179 de l'arrêt). La mise en œuvre de la loi sur la réforme administrative peut se poursuivre conformément à la procédure adoptée par le gouvernement.

29. Rien n'indique si le nouveau gouvernement aux affaires depuis novembre 2016 modifiera d'autres aspects essentiels de la réforme ou les délais et procédures en vue d'assouplir les processus de réforme. La décision de la Cour suprême a établi clairement la légalité de la réforme et donné des indications limitées sur les modifications légales et financières qui seraient nécessaires.

30. Des experts ainsi que des représentants des collectivités locales et de leurs associations ont soumis des arguments contre la réforme, bien que les rapporteurs n'aient pas constaté d'opposition de fond au projet de réforme. Lors de la visite, il a été souligné que le nombre d'habitants ne devrait pas devenir le seul critère décisif de la réforme. Des « économies d'échelle » sont certes nécessaires également dans l'organisation des administrations publiques, mais il peut aussi y avoir d'autres critères : le volume des compétences propres et déléguées et la capacité financière des collectivités locales, ainsi que des facteurs géographiques ou socio-économiques, peuvent affecter la capacité des administrations locales à répondre aux besoins de populations variables. Lors du processus de consultation, la Chancelière de la justice a indiqué aux rapporteurs que le gouvernement partageait cette approche ; la Cour suprême l'a aussi confirmé en déclarant que le nombre d'habitants n'était qu'un élément et que les facteurs socio-économiques cités à l'article 7, paragraphe 5, de la loi sur la division administrative du territoire de l'Estonie devaient être pris en compte, en particulier dans le cas des fusions menées à l'initiative du pouvoir central. Le nombre d'habitants est tout au plus un argument justifiant la conduite d'une fusion, mais pour décider s'il conclut ou non la fusion engagée, le gouvernement doit prendre en compte tous les éléments, y compris l'avis des conseils locaux sur ces éléments.

31. Un autre point faible – de l'avis des représentants locaux – tient au manque de cohérence de la réforme et à l'absence de suivi de ses étapes ultérieures. De nombreux représentants ont affirmé que les questions des délais, des critères de fusion, des conséquences financières et des futures tâches auraient dû être traitées dans la réforme. Cependant, tel n'est pas le cas, car le gouvernement souhaite manifestement diviser la réforme en plusieurs volets. En particulier, il n'a pas encore fourni d'informations détaillées sur les nouvelles fonctions qui seraient exercées par les grandes collectivités fusionnées, sur leur statut financier ni sur la manière dont l'efficacité et l'efficacités des nouvelles administrations locales réorganisées pourraient être améliorées. Le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>23</sup> a élaboré des propositions pour améliorer la stabilité financière des collectivités locales fusionnées. Il a souligné que « l'augmentation des recettes des collectivités locales pouvait prendre la forme d'une augmentation de la part de l'impôt sur le revenu des ménages et d'une réorganisation de son mécanisme de répartition, en augmentant le montant du fonds de péréquation et en modifiant sa formule de répartition, pour mettre davantage l'accent sur les coûts liés à la jeunesse/aux élèves, et en introduisant un paramètre d'éloignement dans la formule de péréquation, etc. Ces changements, s'ils sont adoptés et mis en œuvre, s'appliqueront à toutes les communes, et non uniquement aux collectivités locales fusionnées. Les fusions pourraient avoir d'autres conséquences financières pour les communes qui demanderont une aide à l'investissement (que ce soit sur les fonds de l'UE ou sur le budget de l'État). En effet, d'après la loi et diverses décisions supplémentaires du gouvernement, les communes fusionnées doivent si possible être privilégiées en termes financiers. Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a indiqué à la délégation que d'après l'accord de coalition, le ministre de l'Administration publique devait accomplir pour le printemps 2017 un certain nombre de tâches, notamment préparer les propositions pour modifier la base de revenu du gouvernement local et augmenter l'autonomie financière, modifier la loi sur l'impôt sur le revenu (para. 8.2 et 8.3 de l'accord) en augmentant l'impôt et en confiant aux gouvernements locaux de nouvelles tâches avec le financement suffisant. Pourtant, les rapporteurs

<sup>22</sup> Voir l'article 24 de la loi sur la réforme administrative : « Prise en charge des coûts liés à la modification de l'organisation administrative-territoriale des communes rurales et des villes entreprise par le Gouvernement de la République ».

<sup>23</sup> Voir note 16

sont d'avis qu'il n'y a pas de garanties que le nouveau gouvernement mettra en œuvre ces propositions.

32. Les rapporteurs partagent ces sujets de critique des représentants locaux, même s'il serait probablement impossible pour le gouvernement de donner des informations très détaillées sur d'autres pans de la réforme si les dispositions nécessaires n'ont pas encore été élaborées et n'ont pas fait l'objet d'une décision politique du gouvernement. Les rapporteurs suggèrent que le gouvernement indique, le cas échéant dans le cadre d'un processus spécifique de consultation avec les associations locales, si de futures mesures de réforme affecteront les collectivités locales d'Estonie, et le cas échéant dans quelle mesure (le ministère des Finances a cependant souligné qu'un tel processus de consultation était mené actuellement). Les critères énoncés à l'article 7, paragraphe 5, de la loi sur la division administrative du territoire de l'Estonie pourraient contribuer à traiter ces questions, pour lesquelles des informations détaillées pourraient être utiles. Conformément à la disposition susmentionnée de la loi sur la division administrative du territoire de l'Estonie, « les conditions suivantes seront prises en compte lorsqu'une réforme de l'organisation administrative et territoriale sera engagée :

- les raisons historiques ;
- l'impact sur les conditions de vie ;
- le sentiment de cohésion de la population ;
- l'impact sur la qualité de l'offre de services publics ;
- l'impact sur l'efficacité administrative ;
- l'impact sur la situation démographique ;
- l'impact sur l'organisation des transports et des communications ;
- l'impact sur le monde de l'entreprise ;
- l'impact sur la situation de l'éducation ;
- le fonctionnement organisationnel des collectivités locales en tant qu'espaces de service public ».

33. Du point de vue constitutionnel, un nombre considérable de collectivités locales cesseront d'exister en tant qu'entités juridiques indépendantes et la Cour suprême devra probablement décider si l'article 155 de la Constitution estonienne requiert un nombre minimal de collectivités locales ou si une diminution sensible du nombre des collectivités locales portera atteinte aux principes de garantie institutionnelle de ces entités. Les aspects pratiques peuvent aussi avoir leur importance : par exemple, il est intéressant de savoir si le processus de réforme sera mené à bien en temps utile pour permettre une bonne préparation des élections locales. Dans son avis dans la procédure de contrôle constitutionnel 3-4-1-2-16 du 29 août 2016, la Chancelière de la justice a déclaré que la réforme administrative et territoriale planifiée pouvait être menée de manière constitutionnelle si le parlement reporte sa décision finale sur une fusion obligatoire après la tenue des élections locales ordinaires (les fusions volontaires et les élections de nouveaux conseils basées sur ces fusions peuvent être menées conformément à la Constitution, sur la base des délais établis dans la loi de réforme administrative). Dans pareil cas, l'élection du conseil de la collectivité locale est organisée conformément à l'article 4 de la loi sur l'élection des conseils locaux (également, selon le cas, entre les élections ordinaires). Pour le cas où une fusion obligatoire serait contestée sur la base de l'article 7 de la loi sur la procédure de contrôle constitutionnel, une règle spécifique concernant le délai pour contester une telle fusion devrait être établie de manière à ce que la situation susmentionnée ne puisse pas se reproduire. La Cour n'a formulé aucune objection concernant la question du délai dans son arrêt du 20 décembre 2016.

#### **4.1 Principes budgétaires généraux et autonomie locale**

34. La Constitution estonienne contient des dispositions fondamentales concernant les finances locales<sup>24</sup>. Les dispositions détaillées sont contenues dans la loi sur l'organisation des collectivités locales, la loi sur la gestion financière des collectivités locales et d'autres textes de loi spécifiques. Dans son arrêt constitutionnel 3-4-1-8-09 du 16 mars 2010, la Cour suprême estonienne a précisé certains éléments essentiels que l'État doit respecter lorsqu'il établit le système de financement des collectivités locales<sup>25</sup>. Les rapporteurs se félicitent que la Cour ait souligné l'importance juridique de la Charte, en particulier de son article 9, qui doit être respecté dans la législation interne. Néanmoins, la Cour donne au parlement un pouvoir discrétionnaire pour « décider de quelles sources (par exemple des transferts directs d'impôts nationaux vers le budget local, des dotations sur le budget de l'État,

---

<sup>24</sup> Article 157.

Chaque collectivité locale dispose d'un budget indépendant, dont les bases et la procédure d'élaboration sont prévues par la loi. Chaque collectivité locale a le droit, conformément à la loi, de lever et de collecter des impôts et d'imposer des taxes.

<sup>25</sup> Voir les paragraphes 56-61 de l'arrêt constitutionnel 3-4-1-8-09 du 16 mars 2010 de la Cour suprême estonienne.

*des impôts locaux, etc.) les fonds suffisants doivent provenir* ». Ce pouvoir inclut le droit du parlement de répondre, en rationalisant le budget annuel de l'État, aux évolutions macroéconomiques au niveau international ou aux nécessités de la politique étrangère ou de défense qui affectent sensiblement l'économie et les priorités budgétaires de l'Estonie. Les représentants de l'État et des collectivités locales peuvent avoir une perception différente des problèmes liés au bon équilibre des bénéfices et des charges découlant de chocs extérieurs pour l'économie et des vues divergentes sur la manière de répartir les effets financiers entre les différents niveaux d'autorité.

35. L'Estonie a été durement touchée par la crise financière et économique internationale de 2008. Le tableau ci-dessous<sup>26</sup>, daté de février 2010, fait apparaître la baisse massive du PIB estonien en 2009, mais aussi le redressement rapide dans les années qui ont suivi.



Ces expériences ont conduit le pouvoir central à adopter une politique de dépenses publiques très restrictive. Il souscrit clairement à la théorie selon laquelle un endettement excessif empêche toute croissance importante du PIB<sup>27</sup>. Malgré un redressement économique rapide, le gouvernement est resté prudent concernant l'augmentation des dépenses. Cette politique a eu des effets non seulement pour le budget du pouvoir central mais aussi pour ceux des collectivités locales<sup>28</sup>. La marge de discrétion financière des collectivités locales sera aussi limitée si le pouvoir central applique une politique de restriction budgétaire.

36. Le tableau de l'OCDE de novembre 2016 « Demande, production et prix »<sup>29</sup> fait apparaître des chiffres très bas concernant la « dette publique générale, définition de Maastricht ». Ce chiffre sera d'environ 10 % ces prochaines années. En conclusion, l'OCDE préconise un plus grand dynamisme budgétaire<sup>30</sup>. Le tableau suivant fait apparaître le – très faible – déficit budgétaire global de l'Estonie en comparaison avec d'autres États membres de la zone euro d'Europe centrale et orientale.

26 [https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?document=PROD000000000254450&rwnode=DBR\\_INTERNET\\_EN-PRODNVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR\\_INTERNET\\_EN-PROD](https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?document=PROD000000000254450&rwnode=DBR_INTERNET_EN-PRODNVIGATION&rwobj=ReDisplay.Start.class&rwsite=DBR_INTERNET_EN-PROD)

27 Voir Carmen Reinhart, *The Perils of Debt Complacency*, du 28.9.2016.

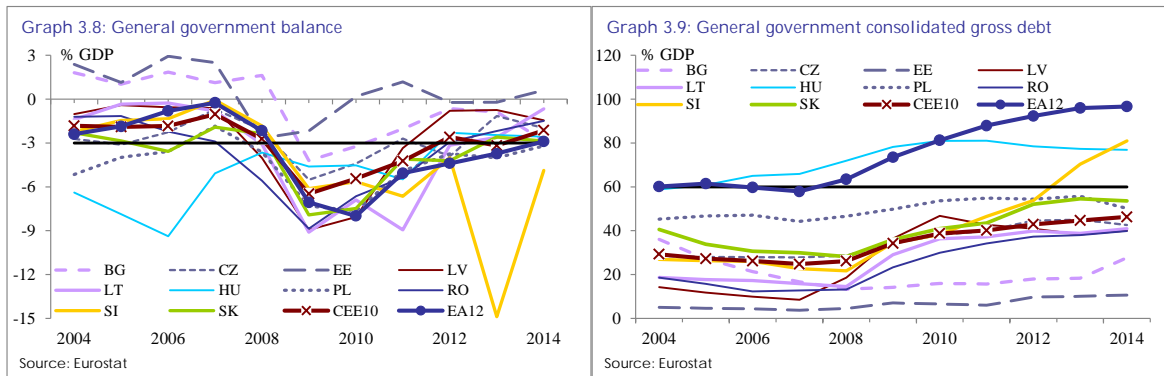
[https://www.project-syndicate.org/commentary/skidelsky-wrong-on-debt-by-carmen-reinhart-2016-09?utm\\_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm\\_campaign=4c795047d4-Roubini\\_Return\\_Fiscal\\_Policy\\_2\\_10\\_2016&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-4c795047d4-93748893](https://www.project-syndicate.org/commentary/skidelsky-wrong-on-debt-by-carmen-reinhart-2016-09?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=4c795047d4-Roubini_Return_Fiscal_Policy_2_10_2016&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-4c795047d4-93748893)

28 La Cour des comptes a réalisé deux études sur les conséquences de la crise économique pour les collectivités locales :  
- Analyse de l'évolution des recettes et des dépenses ainsi que de la situation financière des communes rurales et des villes en 2009.

- Conséquences de la diminution des recettes sur les activités des communes et des villes en 2009–2010. Panorama général.

29 <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-summary-estonia-oecd-economic-outlook-november-2016.pdf>

30 Voir les Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2016, numéro 2, p. 143.



Source : Commission européenne, Convergence économique d'Etats membres de l'UE d'Europe centrale et orientale au cours de la dernière décennie (2004-2014), Document de réflexion 001, juillet 2015 [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/).

Conformément aux « Principes de base », la nouvelle coalition estonienne a décidé de maintenir un équilibre structurel moyen du budget de l'État, mais d'accepter, en cas d'excédents des années antérieures, un déficit budgétaire selon Maastricht pouvant aller jusqu'à -0,5 %<sup>31</sup>. Le budget public de l'Estonie pour 2017 a été voté le 19 décembre 2016<sup>32</sup>. Il s'élèvera à 9,57 milliards € et représentera une augmentation de 7,3 %. Le budget représente un excédent de +0,2 % selon Maastricht, soit 0,7 % de moins qu'en 2016. Les conséquences pour la politique budgétaire des collectivités locales dépendent des lignes budgétaires sectorielles.

### 3. DEVELOPMENTS IN INDIVIDUAL OECD AND SELECTED NON-MEMBER ECONOMIES

#### Estonia: Demand, output and prices

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Current prices EUR billion	Percentage changes, volume (2010 prices)				
<b>GDP at market prices</b>	18,9	2,7	1,5	1,1	2,4	2,9
Private consumption	9,7	3,4	4,8	3,2	2,7	2,5
Government consumption	3,6	2,5	3,4	0,1	1,5	1,3
Gross fixed capital formation	5,1	-6,9	-3,7	3,2	3,2	4,1
Final domestic demand	18,4	0,4	2,3	2,5	2,5	2,7
Stockbuilding <sup>1</sup>	0,1	2,4	-1,5	0,8	-0,2	0,0
Total domestic demand	18,5	3,0	0,7	3,4	2,3	2,7
Exports of goods and services	16,0	3,1	-0,6	3,9	3,8	4,3
Imports of goods and services	15,6	2,2	-1,4	6,6	3,5	4,1
Net exports <sup>1</sup>	0,4	0,8	0,6	-1,8	0,3	0,3
<i>Memorandum items</i>						
GDP deflator	-	1,9	1,0	1,7	2,4	2,6
Harmonised index of consumer prices	-	0,5	0,1	0,8	2,3	2,6
Private consumption deflator	-	0,5	0,0	0,7	2,3	2,6
Unemployment rate	-	7,4	6,2	6,9	7,6	8,0
General government financial balance <sup>2</sup>	-	0,7	0,1	0,4	-0,5	-0,1
General government gross debt <sup>2</sup>	-	14,1	12,9	12,4	13,1	13,3
General government debt, Maastricht definition <sup>2</sup>	-	10,7	10,1	9,5	10,2	10,4
Current account balance <sup>2</sup>	-	0,9	2,2	0,9	0,7	0,8

1. Contributions to changes in real GDP, actual amount in the first column.

2. As a percentage of GDP.

Source: OECD Economic Outlook 100 database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933439037>

37. Concernant les revenus des collectivités locales, le tableau ci-dessous, présenté par le ministre de l'Administration publique<sup>33</sup>, apporte des éléments supplémentaires sur la structure des finances locales. Les revenus de l'État en 2015 s'élevaient au total à environ 7,3 milliards €, l'échelon local

31 Voir le chapitre II, « Politique économique, investissements de l'Etat et taxation », des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019

32 <https://www.riigikogu.ee/en/sitting-reviews/next-years-state-budget-passed-second-reading-riigikogu/>

33 Voir note 16

34 Voir *Statistics Estonia* du 26.11.2016 - <https://www.stat.ee/53721>

représentant une part de 28,6 %. Concernant le poste « dotations de l'État pour les dépenses de fonctionnement », la principale dotation réservée sur le budget de l'État est destinée à soutenir l'éducation, servant principalement à la rémunération des enseignants. Concernant le chiffre « Autres impôts locaux », le tableau indique une part de 5 %. Les représentants des collectivités locales ont un point de vue différent. Selon eux, la part des impôts locaux ne représente au maximum que 2 % de leurs revenus.

Tableau 1. Revenus 2015 (M d'euros)\*

Sous-secteur	Sous-groupe comptable	2015	%
Collectivités locales	Revenu de la vente d'immobilisations	14	1 %
	Dotations reçues pour l'acquisition d'immobilisations	59	4 %
	Revenu de la vente d'actions	3	0 %
	Revenu de la vente d'autres actions	0	0 %
	Revenus d'emprunts	0	0 %
	Revenus financiers	10	1 %
	Autres revenus primaires	18	1 %
	Dotations reçues pour les dépenses de fonctionnement**	399	25 %
	Autres impôts locaux	71	5 %
	Impôt sur le revenu des ménages	860	55 %
	Revenu de la vente de biens et services	137	9 %
	<b>Total</b>	<b>1 571</b>	<b>100 %</b>
Entités contrôlées par des collectivités locales	Revenu de la vente d'immobilisations	2	0 %
	Dotations reçues pour l'acquisition d'immobilisations	78	15 %
	Revenus d'emprunts	1	0 %
	Revenus financiers	0	0 %
	Autres revenus primaires	1	0 %
	Dotations reçues pour les dépenses de fonctionnement	99	19 %
	Revenu de la vente de biens et services	337	65 %
	<b>Total</b>	<b>518</b>	<b>100 %</b>
<b>Total</b>		<b>2 090</b>	

\*Inclut tous les transferts entre les collectivités locales et les entités contrôlées par des collectivités locales.

\*\* Inclut le produit du fonds de péréquation d'un montant de 76 millions €.

38. Néanmoins, les représentants des collectivités locales présentent un point de vue différent concernant la question d'un juste équilibre dans la répartition des revenus entre les niveaux d'autorité. Pour citer la position du 30 décembre 2015 de l'Association des pouvoirs locaux d'Estonie concernant la préparation par le ministère des Finances du projet de stratégie budgétaire de l'État pour 2017-2020 :

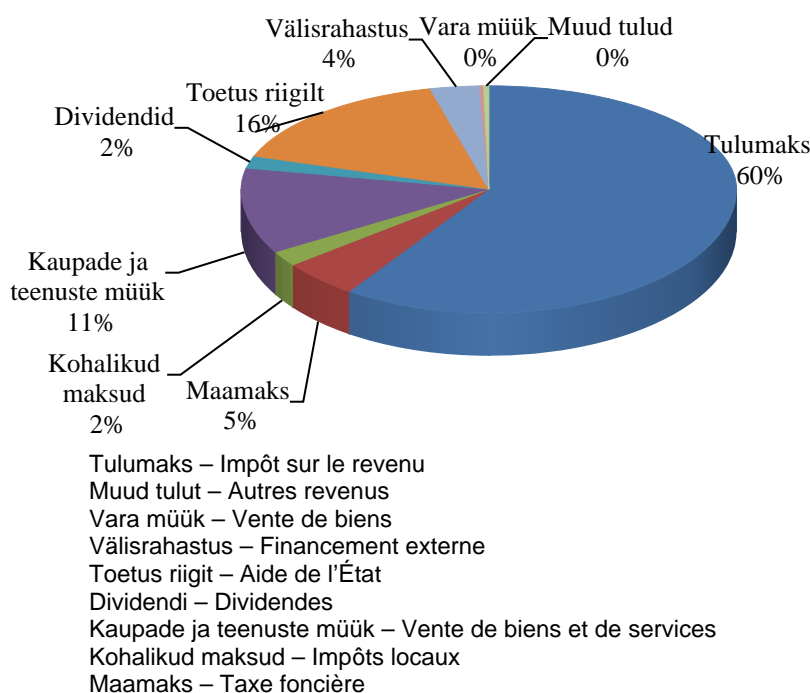
Concernant la préparation de la stratégie budgétaire de l'État pour les années 2017-2020, nous rappelons encore une fois que les budgets des collectivités locales ne sont pas proportionnés aux tâches qui leur sont confiées. Tandis que ces dix dernières années les revenus des collectivités locales ont augmenté de 76,9 % (653 772 000 €), le budget de l'État a lui augmenté sur la même période de 163,4 % (4 844 104 000 €). Par conséquent, les revenus nets du budget de l'État (la taxe sociale, les taxes transférées et les dotations aux collectivités locales sur le budget de l'État n'étant pas prises en considération) ont augmenté de 139,8 % (2 322 252 000 €). Les revenus totaux des collectivités locales, en comparaison avec les revenus nets du budget de l'État, ont diminué, passant de 51,2 % en 2004 à 37,8 %, et les dotations sur le budget net de l'État aux budgets locaux ont diminué, passant de 17,9 % en 2004 à 11,2 %.

39. Les rapporteurs ont débattu de manière approfondie de la situation financière des collectivités locales avec les représentants de celles-ci. Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a indiqué que les collectivités locales contrôlaient intégralement l'impôt sur le revenu des ménages qu'elles perçoivent et que le gouvernement n'y fixait aucune limite. Cela vaut aussi pour

l'utilisation du fonds de péréquation. Les principales critiques portent sur les points suivants : la faible autonomie des collectivités locales pour introduire des taxes, en tant que ressources propres importantes ; l'augmentation des dépenses, en particulier dans les secteurs de l'éducation, de l'action sociale, des infrastructures (voirie locale) ; la dépendance vis-à-vis de dotations et transferts de l'État (en particulier par le biais de l'impôt sur le revenu) ; l'évolution asymétrique des revenus aux niveaux de l'État et des collectivités locales. Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a répondu qu'il considérerait que les gouvernements locaux avaient le contrôle total sur l'impôt sur le revenu qu'ils percevaient et qu'il n'y avait pas de limites imposées par le gouvernement. D'après la Cour des comptes, les collectivités locales n'ont que peu de moyens d'influer sur leurs revenus, par exemple en instaurant des taxes locales. Une large part des fonctions des collectivités locales sont financées au moyen d'une aide ciblée provenant du budget de l'État, ce qui signifie que les collectivités locales ne peuvent pas décider par elles-mêmes de la manière d'exercer une fonction, du fait d'une réglementation excessive par l'État. Rien ne garantit par ailleurs que la base de revenus des collectivités locales représente une somme suffisante pour l'exercice de leurs fonctions ni qu'elles peuvent lever des fonds supplémentaires. Certaines collectivités locales n'ont pas assez de fonds propres pour les investissements. Les plus pauvres d'entre elles sont particulièrement dépendantes vis-à-vis de l'État et de son soutien, et seules les plus riches (20 %) ont une capacité d'autofinancement. De plus, rien ne garantit non plus que toutes les fonctions publiques confiées aux collectivités locales sont financées sur le budget de l'État et que toutes les dépenses sont couvertes. En effet, les principes du financement ont habituellement une portée générale et leur adaptation à des circonstances particulières s'accompagne parfois de certaines difficultés.

40. On observe clairement une certaine détérioration de la stabilité financière des collectivités locales par rapport à la situation d'avant la crise de 2008. Au minimum, l'augmentation des revenus et des dépenses depuis 2009 a été plus importante au niveau central qu'au niveau local. Ces évolutions peuvent avoir retardé l'adaptation des politiques des collectivités locales aux besoins de leur population. D'un autre côté, les collectivités locales d'Estonie sont confrontées à un problème analogue à celui de nombreux autres États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui concerne la fiscalité locale : les élus politiques locaux n'ont clairement manifesté aucun intérêt pour la création de taxes locales. Lors du processus de consultation, il a été indiqué aux rapporteurs que les associations nationales de pouvoirs locaux demandaient depuis de nombreuses années que la liste des taxes locales soit révisée et que de nouvelles taxes devaient y être ajoutées, y compris la taxe sur le tourisme qui ne figurait pas encore sur cette liste.

41. Le diagramme ci-dessous présente le volet « revenus » du budget 2016 de Tallinn. Le volume global de ce budget est d'environ 700 millions €. Les chiffres montrent que le pourcentage des impôts locaux dans ce budget est de 2 %.



42. La prévention de la corruption est un élément important pour garantir une budgétisation saine de l'administration publique, y compris au niveau local. Dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, l'Estonie se place 22<sup>e</sup> sur 176 pays. La Cour des comptes a fait de cet aspect une part essentielle de son activité<sup>35</sup>. Depuis dix ans, les audits relatifs à la prévention de la corruption sont l'un des principaux domaines dont s'occupe la Cour des comptes dans les collectivités locales. Les audits les plus importants dans ce domaine concernaient la prévention de la corruption dans l'organisation du travail des communes rurales et des villes, la prévention de la corruption dans les transactions des communes et des villes et l'utilisation des fonds de collectivités locales pour la publicité et la communication. Actuellement, la Cour des comptes conduit un autre audit aux fins de la prévention de la corruption, portant plus précisément sur les associations établies par des collectivités locales. Elle a aussi contribué à prévenir la corruption parmi les dirigeants et fonctionnaires des collectivités locales en intervenant lors de sessions de formation et de séminaires organisés régulièrement. Les audits de la Cour ont servi à l'élaboration de la stratégie anticorruption de l'État et à la rédaction de projets de lois.

43. Les rapporteurs notent les difficultés liées aux structures financières des collectivités locales d'Estonie et à la mise en œuvre effective du plan de développement local<sup>36</sup> et de la stratégie budgétaire<sup>37</sup> prévus par la loi. Il convient de réformer en profondeur la base financière, les relations financières entre les niveaux d'autorité et une future budgétisation locale axée sur la croissance. Le nouveau gouvernement partage clairement ce sentiment. Les Principes de base adoptés par la nouvelle coalition gouvernementale contiennent plusieurs éléments qui contribueront directement à renforcer les finances locales<sup>38</sup>.

#### **4.2 Péréquation financière**

44. La péréquation financière verticale en Estonie est un dispositif relativement important : en 2016, 173 communes sur 213 ont reçu un soutien financier provenant du fonds de péréquation. La loi sur le budget de l'État<sup>39</sup> prévoit des instruments visant à accorder une aide spécifique aux collectivités locales. Les principaux instruments sont énumérés dans l'article 46 de la loi sur le budget de l'État<sup>40</sup>. Son article 47, qui instaure un fonds de péréquation<sup>41</sup>, est particulièrement important. Les détails techniques sont établis par une ordonnance du Gouvernement de la République. Le fonds a pour principal objectif « d'harmoniser les possibilités d'exercice des fonctions des collectivités locales » (article 47, paragraphe 2, alinéa 1). Lors du processus de consultation, un représentant des autorités de la ville de Tallinn a indiqué aux rapporteurs que la plus grosse dotation accordée aux collectivités locales sur le budget de l'État par le biais du fonds de péréquation était l'aide à l'éducation.

45. Les critères relatifs aux buts et à la structure d'un système de péréquation financière prennent en compte le nombre d'habitants, les revenus des trois dernières années et les coûts estimatifs de la commune (estimation du gouvernement central, basée sur les fonds disponibles, non sur les besoins réels). Un financement spécifique est accordé aux îles eu égard à leur faible densité démographique et à leur éloignement. A partir de 2017, la diminution des versements de l'État au titre du fonds de péréquation sera limitée : la part des « coûts estimatifs » de la commune ne peut pas diminuer de plus de 2 % par an (actuellement, lorsque les autres revenus d'une commune augmentent, le fonds de péréquation diminue plus ou moins dans les mêmes proportions, de sorte que les communes ne souhaitent pas trouver des moyens d'augmenter leurs revenus). De plus, le ministère des Finances a proposé qu'à partir de 2018 la composante « région périphérique » soit ajoutée à la formule de calcul du financement de péréquation, mais aucun détail n'est encore disponible à ce sujet.

46. Dans cet esprit, le gouvernement prend en compte les produits de l'impôt sur le revenu des ménages et de la taxe foncière. Le système de péréquation couvre 90 % du déficit si ces revenus sont inférieurs aux besoins de dépenses calculés. Pour calculer ceux-ci, le gouvernement prend principalement en compte la situation démographique de chaque commune. La dotation du fonds de péréquation était de 76 millions € en 2016. Les effets globaux du dispositif de péréquation sont

35 Voir [Prevention of corruption in the organisation of work in rural municipalities and cities, Prevention of corruption in the transactions of municipalities and cities, Use of advertising and communication funds in local authorities](#)

36 Article 37, paragraphe 2, de la loi sur l'organisation des collectivités locales.

37 Article 20, paragraphe 1, de la loi sur la gestion financière des collectivités locales.

38 Voir le chapitre VIII « Collectivités locales et politique régionale » des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 »

39 Loi sur le budget de l'État adoptée le 19.02.2014, RT I, 13.03.2014, 2, entrée en vigueur le 23.03.2014, et en partie le 01.01.2015 et le 01.01.2017.

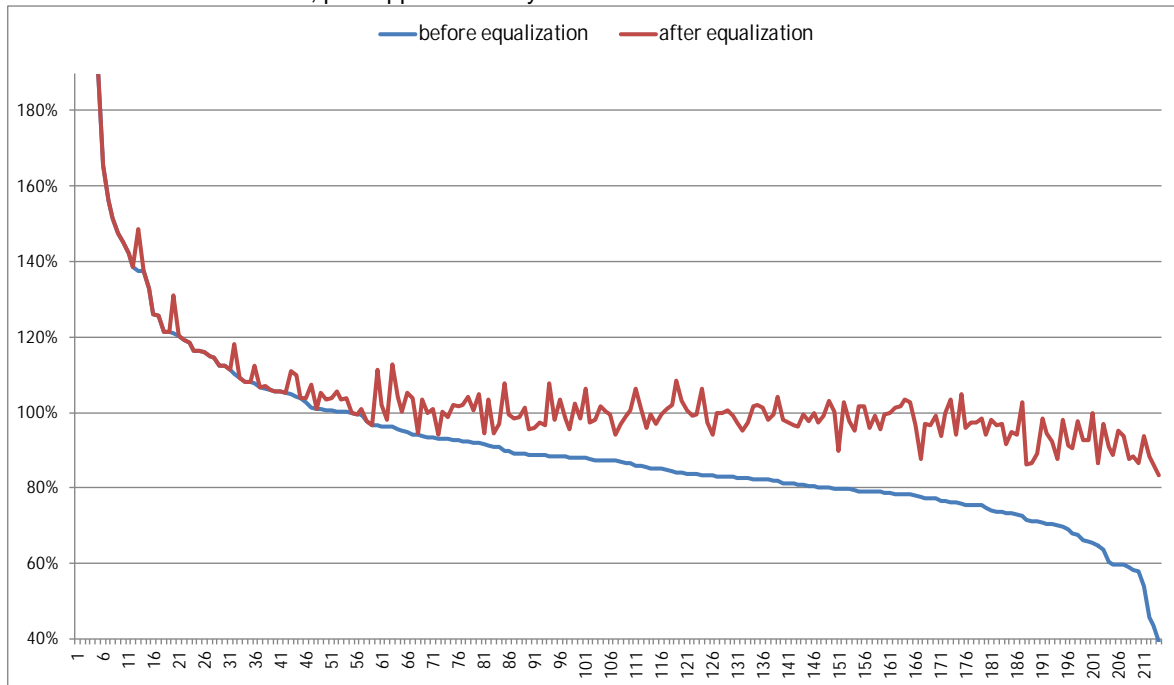
40 Voir l'article 46 « Lien entre le budget de l'État et les budgets des collectivités locales » de la loi sur le budget de l'État.

41 Voir l'article 47 « Fonds de péréquation » de la loi sur le budget de l'État.



présentés dans le graphique 1 ci-dessous. Le système de péréquation a naturellement pour effet de réduire les différences de revenus entre les divers types de collectivités locales. Le précédent gouvernement avait entamé une discussion sur l'opportunité de modifier le système. Le nouveau gouvernement s'est engagé à réformer le système des finances locales<sup>42</sup>, mais n'a fourni aucun détail concret sur la question de la péréquation.

Graphique 1. Péréquation par habitant de l'impôt sur le revenu des ménages, la taxe foncière et les redevances sur les ressources naturelles, par rapport à la moyenne des communes en 2015.



Une modification du financement des collectivités locales, y compris la péréquation, est envisagée actuellement.

47. L'administration de la ville de Tallinn a présenté des informations supplémentaires sur les effets de la péréquation. En Estonie, la péréquation financière a été instaurée au moment de la réforme de l'impôt sur le revenu. Lors de la réforme de 2003 sur l'impôt sur le revenu, il a été promis aux collectivités locales qu'elles ne seraient pas lésées. Cependant, la méthode de calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques reversé aux collectivités locales a été modifiée. Cette modification a été bénéfique pour les collectivités locales où le revenu brut moyen était inférieur, ce qui est effectivement l'un des buts principaux de la péréquation financière. Par conséquent, la décision de renforcer la base de revenus des collectivités locales les plus faibles a été prise dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu et avant la crise économique.

48. L'ancien Service du trésor de la ville a effectué, sur la base des données de l'administration fiscale, des calculs qui montrent que pour restaurer la situation qui prévalait avant la réforme de l'impôt sur le revenu il faudrait allouer 12,1 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le chiffre donné par le tableau n'est que de 11,4 %, ce qui indique une perte de revenus pour les collectivités locales. Toutefois, les résultats de diverses sources concordantes montrent que ce chiffre s'élève plutôt à 11,6 %.

<sup>42</sup> Voir le chapitre VIII, points 2 et 3, des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 ».

	Type de collectivité locale	Revenu brut mensuel  en kroons	Attribution aux collectivités locales de l'impôt sur le revenu provenant du revenu brut		
			Avant la réforme de l'impôt sur le revenu  (méthode de 2003, exonération de base  1 000 kroons)	En 2004  méthode avant la réforme  exonération de base  1 400 kroons)	
				après la réforme de l'impôt sur le revenu	
1	Commune rurale à faibles revenus	3 500	10,0	8,1	11,4
2	statu quo (la réforme n'a rien changé)	5 347	11,4	10,3	11,4
3	Commune rurale moyenne dans le comté de Tartu	6 565	11,9	11,1	11,4
4	Commune rurale moyenne d'Estonie	7 260	12,1	11,4	11,4
5	<b>Tallinn</b>	8 850	<b>12,5</b>	<b>12,1</b>	<b>11,4</b>
6	Viimsi	10 000	12,7	12,3	11,4

Source : calculs du Service du trésor de la ville d'après les données de l'administration fiscale

D'après les représentants de Tallinn, le dispositif de péréquation doit être réformé et amélioré, en prenant en considération l'évolution financière des collectivités locales après la crise.

49. Compte tenu du processus de fusion en cours et des importants changements apportés à la structure territoriale des unités d'autonomie locale, les rapporteurs estiment qu'une réflexion sera nécessaire sur les orientations centrales de ce fonds une fois la réforme territoriale menée à bien. Il pourrait être nécessaire de réviser les dotations budgétaires au titre de la péréquation, ainsi que les critères de répartition, même si en cas de fusion les collectivités locales manquent encore de compétitivité pour assumer les coûts liés à la prestation des services locaux, en raison en particulier de charges supplémentaires socioéconomiques, géographiques ou liées à l'éloignement. Les représentants des Îles occidentales ont soumis l'idée de régimes fiscaux spécifiques pour les régions périphériques<sup>43</sup>, qui pourraient aussi être pris en considération. Sachant que le nouveau gouvernement abaissera, notamment, l'impôt sur les sociétés de 20 % à 14 % et adoptera des mesures spécifiques d'assouplissement concernant l'impôt sur le revenu des ménages, la marge de discrétion pour instaurer des régimes fiscaux régionaux semble très étroite.

50. Le fonds de péréquation est d'un montant fixe, fourni sur le budget de l'État. Ce montant est actuellement de 77 millions € et un débat politique porte sur l'opportunité ou non de l'augmenter à l'avenir, et le cas échéant dans quelle proportion. Les rapporteurs suggèrent de garantir au minimum le niveau actuel du fonds de péréquation afin que les collectivités locales connaissant des difficultés structurelles soient aussi aidées à l'avenir.

### 4.3 Dispositifs d'aide supplémentaires

51. La législation estonienne<sup>44</sup> contient d'importants instruments pour garantir la discipline financière au niveau local. La capacité d'emprunt des collectivités locales est limitée ainsi que le produit des activités primaires<sup>45</sup>. Les collectivités locales peuvent avoir un niveau d'endettement net de 60 à 100 % des revenus primaires en fonction de leur capacité financière. De plus, le bilan de leurs activités primaires doit être à l'équilibre ou excédentaire. En vue de restaurer la discipline financière,

43 Ces régimes pourraient mettre l'accent sur des secteurs économiques présentant une importance particulière pour les régions périphériques, tels que la construction navale, le tourisme, les industries électroniques, l'agro-alimentaire et la construction de logements en bois. Les représentants des Îles occidentales envisagent d'introduire une taxe touristique.

44 Voir l'article 32 de la loi sur la gestion financière des collectivités locales.

45 Voir les articles 32-35, 39-41 et 42-52 de la loi susmentionnée.

la loi prévoit un plan dit de « redressement »<sup>46</sup>. Un élément important à cet égard est l'article 47, paragraphe 4.9 : un plan de redressement peut inclure « des propositions de modification de la législation locale, si nécessaire ». Ces mesures peuvent avoir un effet à la fois sur les revenus et les dépenses, y compris la législation visant à instaurer des impôts locaux ou à accroître le revenu des impôts locaux existants par l'augmentation de leur assiette ou de leur taux. Le gouvernement souligne qu'un plan de redressement n'a pas pour objectif premier de faire usage des possibilités de création de nouveaux impôts mais réduire les dépenses. A cet égard, les rapporteurs ne sont pas certains que permettre aux collectivités locales d'augmenter les impôts soit pertinent compte tenu de la réalité sociale des collectivités locales les plus faibles économiquement. Si le PIB par habitant y est inférieur à la moyenne, les mesures d'augmentation de la pression fiscale ne contribueront probablement pas à augmenter les recettes locales. Les rapporteurs pensent par conséquent, comme le gouvernement, que les problèmes structurels de certaines collectivités locales ne peuvent être résolus en augmentant les impôts locaux.

52. La crise économique et financière de 2008, mais aussi les impératifs importants de la reconversion industrielle, en particulier dans les régions du nord-est de l'Estonie, ont eu des conséquences négatives pour l'équilibre budgétaire de quelques collectivités locales. L'article 48 de la loi sur le budget de l'État instaure un système d'aides spéciales pour les collectivités locales rencontrant des difficultés financières particulières<sup>47</sup>. Le lien entre ce dispositif et la loi sur la gestion financière des collectivités locales figure à l'article 50 de cette loi<sup>48</sup>. Il est à noter que le ministère des Finances a toute discrétion pour décider si une collectivité locale donnée « est ou non en mesure de se conformer au plan de redressement ». Concernant l'article 47 de la loi sur le budget de l'État, la dotation de ce fonds est déterminée dans le budget annuel de l'État, de sorte que le pouvoir central dispose d'une discrétion générale pour décider si le programme d'aide doit être utilisé ou non et quelle dépense doit lui être assignée. La situation financière des collectivités locales s'est indéniablement améliorée. Le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>49</sup> a indiqué qu'à l'automne 2016 une seule collectivité locale avait été affectée par un risque de situation financière difficile<sup>50</sup>, du fait qu'elle n'avait pas respecté les règles de discipline financière définies par l'État. Le ministre est convaincu que cette situation n'empirera pas.

53. Dans ce contexte, la question du contrôle financier des collectivités locales se pose. En 2010, la loi sur la gestion financière des collectivités locales (LGFCL) a été adoptée, énonçant des mesures destinées aux collectivités locales et visant à garantir la discipline financière. D'après la LGFCL, les mesures destinées à garantir la discipline financière sont les suivantes :

- Le résultat d'exploitation à la fin d'un exercice comptable ne doit pas être négatif.
- A la fin de l'exercice comptable, la dette nette peut s'élever à six fois la différence entre les recettes d'exploitation et les dépenses de fonctionnement de l'exercice comptable écoulé mais elle ne peut pas excéder le montant total des recettes d'exploitation du même exercice comptable.

Concernant la discipline budgétaire, les collectivités locales doivent suivre une approche en deux temps : un plan de remédiation est appliqué lorsqu'une collectivité locale ne respecte pas le plafond net à l'emprunt ; un plan de redressement est mis en œuvre lorsqu'une collectivité locale n'est pas en mesure d'assumer ses tâches. Dans certains cas, les chapitres 8 et 9 de la loi sur la gestion financière des collectivités locales peuvent être fusionnés en un seul. Si les collectivités locales ne sont pas en mesure de préparer ou de remplir les objectifs, le plan suivant est élaboré sous le contrôle de l'État. Celui-ci peut suspendre les transferts provenant de l'impôt sur le revenu et du fonds de péréquation lorsqu'une collectivité locale ne travaille pas efficacement à résoudre ses difficultés financières. Toutes ces mesures sont de la compétence du ministère des Finances. Bien que la Cour des comptes ait contrôlé des budgets de collectivités locales ces dernières années, y compris celui de la ville de Tallinn, la compétence de la Cour ne s'étend pas à l'utilisation d'un quelconque mécanisme lorsqu'une collectivité locale se trouve dans une situation économique difficile. La Cour des comptes serait favorable à un dispositif efficace d'audit interne au niveau des collectivités locales, mais celles-ci ne sont pas tenues de mettre en place de tels dispositifs.

<sup>46</sup> Voir l'article 47 de la loi sur le budget de l'État.

<sup>47</sup> Voir l'article 48 « Fonds de soutien » de la loi sur le budget de l'État.

<sup>48</sup> Voir l'article 50 « Non-mise en œuvre du plan de redressement » de la loi sur la gestion financière des collectivités locales.

<sup>49</sup> Voir note 16

<sup>50</sup> Voir l'article 42 "Risque de situation financière délicate" du Chapitre 9 de la loi sur la gestion financière des collectivités locales.

#### 4.4 Respect du principe de connexité

54. L'article 154(2) de la Constitution estonienne est très clair : « Des tâches ne peuvent être confiées à une collectivité locale que conformément à la loi ou au moyen d'un accord avec la collectivité concernée. Les dépenses liées aux tâches de l'État confiées en vertu d'une loi à une collectivité locale doivent être financées sur le budget de l'État. »

55. D'après le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>51</sup>, il n'y a pas eu de vagues de délégation massive de tâches du niveau central vers les collectivités locales. Il y a quelques exemples dans le domaine social : le paiement de diverses aides sociales (allocations aux aidants, allocations familiales, dans les deux cas avec des transferts suffisants vers les budgets locaux), l'enregistrement des naissances et des décès, etc. De l'avis du ministre, toutes les tâches transférées de l'État aux communes ont été accompagnées de financements équivalents à ce que ces fonctions coûtaient à l'État. Il a affirmé que ce principe serait aussi respecté pendant la réforme des communes. Dans le cadre de ce projet de réforme, le précédent gouvernement avait prévu, avec une entrée en vigueur en 2018, le transfert de tâches concernant la planification du développement des comtés, le soutien à l'entrepreneuriat et l'organisation des transports publics en tant que tâches conjointes.

56. Concernant les critères à respecter lors de la délégation de tâches aux collectivités locales, l'arrêt susmentionné de la Cour suprême<sup>52</sup> indique ce qui suit :

Toutefois, outre les fonctions d'autorité locale, les collectivités locales assurent aussi des tâches nationales (voir le paragraphe 52 ci-dessus). D'après le deuxième alinéa de l'article 154, paragraphe 2, de la Constitution, des responsabilités peuvent être confiées aux collectivités locales, que ce soit par la loi ou au moyen d'un accord avec la collectivité locale.

D'après le deuxième alinéa de l'article 154, paragraphe 2, de la Constitution, les dépenses liées aux responsabilités de l'État confiées à des collectivités locales par la loi doivent être financées sur le budget de l'État. Le deuxième alinéa de l'article 154, paragraphe 2, de la Constitution accorde aux collectivités locales le droit à un financement – sur le budget de l'État – des responsabilités qui leur sont confiées par l'État. Celui-ci est tenu de financer les responsabilités nationales confiées aux collectivités locales.

57. De plus, le Règlement intérieur du Parlement oblige le gouvernement à indiquer les impacts financiers d'un projet de réforme dans l'exposé des motifs du texte<sup>53</sup>. L'État et les collectivités locales sont souvent de points de vue différents lorsqu'il s'agit de déterminer si les collectivités locales reçoivent les ressources supplémentaires dont elles ont besoin pour exercer de nouvelles tâches qui leur sont assignées par le pouvoir national.

58. L'arrêt de la Cour suprême du 28 octobre 2016 (3-4-1-26-14) : « la suspension d'une loi accordant un financement sur le budget de l'État pour les tâches d'équipement confiées aux collectivités locales par la loi sur les écoles privées est inconstitutionnelle ». Il a recueilli divers avis de l'Association des villes d'Estonie sur des projets de textes dans lesquels, selon cette association, le gouvernement ne respecte pas le principe de connexité dans le projet soumis au Parlement :

- Loi sur la protection sociale (RT I, 30.12. 2015, 5; 18.07. 2016, 1)
- Loi portant amendement de la loi sur les écoles élémentaires et les établissements d'enseignement secondaire supérieur (RT I, 31.12. 2015, 11).
- Code de la construction (RT I, 05.03.2015, 1 ... 05.06. 2016, 3)
- Loi sur la planification (RT I, 26.02. 2015, 3 ... 21.06. 2016, 1)
- Loi portant amendement de la loi sur les écoles élémentaires et les établissements d'enseignement secondaire supérieur et de la loi sur les écoles privées (RT I, 11.03. 2015, 3)
- Loi portant amendement de la loi sur les écoles privées, de la loi sur les travaux de jeunesse et de la loi sur les écoles élémentaires et les établissements d'enseignement secondaire supérieur (RT I, 16.06. 2016, 1)
- Loi portant amendement de la loi sur les taxes environnementales (RT I, 05.07. 2016, 2)

59. Les représentants des collectivités locales ont aussi mentionné l'obligation pour les collectivités locales, depuis 2002, de payer les salaires des enseignants sans compensation suffisante. Cette question pourrait prendre une importance particulière à l'avenir, car les Principes de base de la

51 Voir note 16

52 Voir l'arrêt 3-4-1-8-09 de la Cour suprême de 2010.

53 Voir l'article 103 de la loi sur les règles de procédure et le Règlement intérieur du Riigikogu [RT I 2007, 44, 316 – entrée en vigueur 14.07.2007].

coalition prévoient des dépenses supplémentaires dans le secteur éducatif<sup>54</sup>. Un autre sujet de critique concerne la loi sur la protection sociale : un comité en charge des mineurs a été aboli, et d'après les représentants « la compétence subsiste, les crédits ont disparu ». En ce qui concerne les élèves présentant des besoins particuliers, les représentants des collectivités locales ont exprimé leur crainte que des structures spécifiques – financées par l'État – risquent d'être supprimées, entraînant des dépenses supplémentaires pour les collectivités locales lorsque ces élèves seront accueillis par les établissements d'enseignement ordinaires. Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a informé les rapporteurs que tous les enfants présentant des besoins particuliers arrivaient avec une plus grande cotisation per capita et que l'état assurait des services spéciaux pour ces enfants. Les rapporteurs estiment que le principe de connexité doit être appliqué non seulement si de nouvelles compétences sont déléguées aux collectivités locales mais aussi en cas de modification des compétences existantes lorsque les modifications en question augmentent les dépenses des collectivités locales.

60. Les rapporteurs saluent la modification de l'article 46 de la loi sur le budget de l'État. Le nouveau processus de négociation visé à l'article 46, paragraphe 2-4, de cette loi peut globalement permettre de garantir une transparence suffisante de l'impact financier des lois de réforme, de donner aux élus locaux suffisamment de possibilités de présenter leurs arguments et de garantir un enregistrement satisfaisant des négociations. Une lacune pourrait être la question de la procédure, dans laquelle des délais doivent être respectés par le gouvernement lorsqu'il engage la négociation prévue à l'article 46 de la loi sur le budget de l'État. Les rapporteurs considèrent qu'hormis dans le cas de procédures d'urgence exceptionnelles, les collectivités locales devraient disposer d'au moins un mois pour préparer leur position.

## 5. RÉFORME DE L'ÉTAT, ASPECTS DE LA GOUVERNANCE RÉGIONALE, COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET INTERRÉGIONALE

61. L'Estonie compte 15 comtés, en tant qu'unités administratives déconcentrées de l'État où un gouverneur est à la tête d'une administration de comté<sup>55</sup> et d'un certain nombre d'organes publics dotés d'un objectif spécifique. Les comtés présentent une très grande diversité du point de vue de leur population et de leur superficie. Leur population va d'environ 9 500 habitants (comté de Hiiu) à environ 602 000 habitants (comté de Harju). Les superficies sont moins inégales, allant de 989 km<sup>2</sup> pour le comté de Hiiu à 4 807 km<sup>2</sup> pour le comté de Pärnu. Chaque comté a une double fonction : c'est un organe de l'État, mais il représente aussi les intérêts du comté (y compris des collectivités locales de son territoire) auprès du gouvernement national.

62. L'Estonie a décidé de ne pas introduire de système d'autonomie locale à deux niveaux, mais plutôt d'organiser le second niveau d'administration publique comme un organe de l'État, bien qu'il ait plusieurs fois été proposé d'instaurer un véritable système d'autorité locale à deux niveaux en Estonie. Le modèle actuel d'administration régionale doit semble-t-il faire l'objet d'une profonde réorganisation. La nouvelle coalition gouvernementale a décidé d'adopter une approche « à faible budget ». Le chapitre 3, point 4, des « Principes de base » contient la proposition suivante : « *Nous abolirons les autorités des comtés, dont les fonctions – essentiellement de portée locale – seront transférées aux collectivités locales et à leurs organisations conjointes, tandis que leurs fonctions de contrôle central seront confiées à des organes de l'État. Nous réimplanterons des organes de l'État dans divers comtés* ». En réalité, on ne connaît pas le détail de cette réforme et on ne sait pas précisément quelles « fonctions essentiellement de portée locale » seront transférées aux collectivités locales. Afin d'obtenir des réponses détaillées, il semble nécessaire de passer en revue l'intégralité des tâches administratives assurées au niveau des comtés actuels<sup>56</sup>. Néanmoins, les associations de pouvoirs locaux sont favorables à une telle réforme et ont proposé que les tâches de l'administration des comtés soient transférées aux communes, sans créer un second niveau d'autorités locales. Après la visite de monitoring, le ministère des Finances a informé la délégation que les autorités des comtés seraient abolies vers le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

54 Voir le chapitre IV « Politique d'éducation et de recherche » des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 ».

55 Le fondement juridique de la structure des comtés figure dans la loi sur la division administrative du territoire de l'Estonie, adoptée le 22.02.1995, RT I 1995, 29, 356, et entrée en vigueur le 27.03.1995, et en partie le 01.09.1995.

Voir l'article 2 « Division administrative du territoire de l'Estonie »

56 La Chancelière de la justice a évoqué cette question dans son avis à la Cour suprême lors de la procédure d'examen de la loi sur la réforme administrative. La Cour a demandé au pouvoir central d'indiquer clairement quelles étaient les tâches locales et nationales. Le gouvernement a conduit une analyse pour répondre à cette question.

63. D'après les informations fournies par le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>57</sup>, le précédent gouvernement a développé de nouvelles lignes directrices qui contribueront à analyser la direction des futures réformes sur l'administration de l'État. La population de l'Estonie diminue et il est nécessaire d'alléger la gouvernance de l'État et de la rendre plus efficiente. Il faut pour cela réduire le personnel et la bureaucratie et développer les services électroniques. La réforme de l'État inclut une restructuration des services publics : réduire les doublons d'activités entre les instances, utiliser le plus possible les solutions électroniques, réduire la bureaucratie, consolider encore les services d'appui de l'État et recourir à l'externalisation auprès du secteur privé. Le ministre a exposé différents projets destinés à appuyer la réforme :

64. **L'analyse des fonctions de l'État** – Le fonctionnement de l'État a été analysé en mettant l'accent sur divers domaines où de premiers changements peuvent être apportés. Le gouvernement contrôle périodiquement les résultats de la réorganisation et décide des prochains projets à mettre en œuvre. L'organisation chargée de coordonner cette activité est le ministère des Finances mais tous les projets sont menés en étroite coopération avec d'autres ministères.

65. **Le projet sur la bureaucratie** – Premièrement, des entrepreneurs ont été interrogés sur leurs difficultés de communication avec l'État et leurs propositions pour réduire la bureaucratie. Ils ont formulé 252 propositions pour réduire la bureaucratie dans les communications entre les secteurs privé et public. La deuxième phase du projet « Zéro bureaucratie » était destinée aux pouvoirs publics et visait à déterminer comment la bureaucratie au sein de l'État pouvait être réduite dans les communications internes au quotidien. 963 propositions ont été reçues.

66. **Consolidation des services d'appui de l'État** – La réorganisation a débuté dès 2009. Elle a pour objectif de mettre en place :

- Un logiciel unique pour le personnel et la comptabilité des salaires pour tous les organes de l'État (253) ;
- Un point « services » pour le personnel et la comptabilité des salaires au moins dans chaque ministère sectoriel (autorités ou organes de l'État) et un point « services » central, le Centre des services d'appui de l'État ;
- Un portail en self-service permettant aux employés d'envoyer et de recevoir des informations personnelles (documents électroniques) au point « services » ;
- Un système de signalement en ligne.

D'ici à la fin 2017, tous les organes de l'État utiliseront un logiciel unique pour le personnel et la comptabilité des salaires et la plupart utiliseront les services du Centre des services d'appui de l'État, les seules exceptions étant l'armée et les services de renseignement.

67. **Réforme de la gouvernance des comtés** – Sur la base de l'analyse des fonctions de l'État, le ministère des Finances a proposé de réorganiser les autorités des comtés en supprimant les administrations de leurs gouverneurs, dont les fonctions seraient confiées aux ministères, aux organes publics et aux communes. Certaines fonctions de développement régional pourraient être confiées au nouvel organe régional en charge de la planification régionale et de la cohérence entre les niveaux central et local. La décision politique de suppression des administrations des comtés et de création d'organes régionaux n'a pas encore été prise ; le gouvernement étudie la question depuis l'été et les discussions se poursuivront dans les prochains mois.

68. **Projet Maison de l'État** – A l'interface des services, il peut y avoir des « guichets uniques ». Le but est d'améliorer l'accessibilité des services au niveau de l'État, de rationaliser l'utilisation du parc immobilier de l'État au niveau des comtés et de centrer davantage la prestation de services sur les usagers. Le projet crée la possibilité de fusionner toutes les antennes locales de l'État (par exemple des ministères, des organismes, des fondations, etc.) en un unique environnement de travail physique, incluant l'harmonisation des systèmes informatiques et des pratiques de services publics. Il offre un bon exemple d'initiative intersectorielle et verticale destinée à améliorer la coordination, le fonctionnement et la prestation de services du pouvoir central au niveau territorial. Le gouvernement a décidé de poursuivre ce projet, et des plans d'action détaillés seront présentés au gouvernement début 2017.

69. Les rapporteurs suggèrent de relier la réforme de l'administration de l'État, en particulier au niveau des comtés – ce qui pourrait être très difficile dans le détail – aux résultats du processus actuel

<sup>57</sup> Voir note 16

de fusion. Il pourrait y avoir de nouvelles collectivités locales correspondant aux comtés actuels, ce qui renverrait au concept « une commune – un comté ». Il pourrait être raisonnable de transférer un maximum de compétences au niveau local, surtout quand de grandes collectivités locales sont en mesure de constituer des administrations locales efficaces. D'un autre côté, le gouvernement pourrait déterminer si la coordination et le suivi des tâches, ainsi que le contrôle de légalité relatif aux collectivités locales, seraient menés plus efficacement par les ministères compétents au niveau national plutôt que par des comtés (réorganisés).

70. Concernant les relations intercommunales et interrégionales des collectivités locales d'Estonie, ces dernières ont le droit de coopérer avec toute autre collectivité locale d'un autre pays<sup>58</sup>. Les programmes de l'UE encouragent les contacts interrégionaux à la fois avec des États membres de l'UE et des pays tiers. D'après le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>59</sup>, la coopération avec la Russie au niveau régional est assez bonne. Les représentants de la ville de Tallinn ont mentionné plusieurs projets interrégionaux concrets, portant sur les transports entre Tallinn et la Finlande<sup>60</sup>.

## 6. MODÈLE ESTONIEN DE GOUVERNANCE ÉLECTRONIQUE<sup>61</sup>

71. L'Estonie a commencé à créer des outils efficaces de gouvernance électronique et adopté un grand nombre de lois spécifiques destinées à soutenir la transformation des structures et des procédures administratives classiques de l'État et des collectivités locales en administrations modernes basées sur internet, non seulement en vue d'utiliser les technologies modernes de l'information et des communications, mais aussi afin de réduire les dépenses publiques dans les administrations<sup>62</sup>. L'Estonie a engagé une série de réformes technologiques visant non seulement à généraliser internet mais aussi à créer une base de données nationale. Ce système repose sur la carte d'identité en ligne<sup>63</sup>, introduite en 2002 : les renseignements sur les citoyens – des dossiers médicaux aux informations fiscales, du parcours éducatif aux titres de propriété, pour ne prendre que quelques exemples – sont stockés indistinctement dans une base de données nationale intégrée<sup>64</sup>. Ces outils sont aussi utilisés par les collectivités locales<sup>65</sup>.

72. Le FMI<sup>66</sup> a indiqué au sujet du concept estonien de gouvernance électronique qu'il favorisait la croissance<sup>67</sup> et créait « un environnement extrêmement favorable à l'économie ». Le nouveau gouvernement continuera d'appliquer une politique moderne de gouvernance électronique en Estonie et il a formulé des objectifs concernant les outils pertinents dans plusieurs chapitres de ses « Principes de base »<sup>68</sup>. De plus, l'État a développé plusieurs applications de démocratie électronique en coopération avec les collectivités locales et à leur intention. Puisque les citoyens peuvent dans de nombreux cas communiquer avec l'État au moyen des services électroniques (<https://www.eesti.ee/eng/services>), ils en attendent autant de la part des autorités locales.

73. Les associations de pouvoirs locaux soutiennent ces politiques. Selon elles, les nouvelles technologies peuvent traiter et résoudre efficacement certains des problèmes les plus fréquents de la démocratie locale, comme l'accès limité à l'information publique, les possibilités limitées pour les citoyens de participer à l'élaboration des politiques, la préparation du budget municipal, etc. Les technologies contribuent aussi à accroître la transparence des processus politiques et administratifs des collectivités locales. Elles permettent de nouveaux modes (méthodes et outils) de participation des citoyens aux processus décisionnels locaux, y compris le recours au vote électronique aux

58 Voir l'article 13 de la loi sur l'organisation de la gouvernance locale, adoptée le 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558

59 Voir note 16

60 Voir le projet FinEst Link (Liaison Finlande-Estonie), financé par le programme Baltique centrale, lancé le 1<sup>er</sup> août 2016, pour une durée de 24 mois (budget total : 1,3 million €) ; Mobilité intelligente FinEst, financé par le programme Baltique centrale, lancé le 1<sup>er</sup> septembre 2016, pour une durée de 36 mois (budget total : 1,8 million €) ; projet NSB Core (Connexion des régions du nord de la mer Baltique), financé par le programme Région de la mer Baltique, lancé le 1<sup>er</sup> mai 2016, pour une durée de 36 mois (budget total : 3,5 million €), mis en œuvre par un regroupement de 16 membres, parmi lesquels Helsinki et Tallinn.

61 Divers documents à ce sujet sont disponibles (en anglais) à l'adresse : <http://www.ega.ee/et/sundmused/>

62 Voir [www.fin.ee/estonian-public-service-annual-report/](http://www.fin.ee/estonian-public-service-annual-report/).

63 Environ 600 000 des 1,3 million d'habitants utilisent semble-t-il ce système, qui permet un accès en ligne à tous les services publics pertinents.

64 Pour de plus amples détails, voir : <https://e-estonia.com/e-residents/about/>.

65 Voir : « Estonia launches OpenData application for municipalities », <https://e-estonia.com/estonia-launches-opendata-application-municipalities/>

66 Voir le Rapport n° 15/336 du FMI sur la République d'Estonie.

67 D'après les représentants de l'Estonie, la signature numérique économise l'équivalent de 2,3 % du PNB du pays.

68 Chapitre II « Politique économique, investissements publics et taxation », points 3-4, 19c, point 21e, Chapitre 3, point 10, chapitre IV, point 16, des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 »



élections locales<sup>69</sup> (depuis 2005)<sup>70</sup>. Les associations ont recruté en commun des spécialistes des technologies de l'information qui coordonnent le développement des TIC, notamment des services électroniques – actuels et nouveaux – des collectivités locales d'Estonie. Ce service est financé en partie par le ministère des Finances (ministère des Affaires administratives), puisqu'il est aussi de l'intérêt de l'État que les communes, qui accusent souvent un retard en matière d'offre de services en ligne, améliorent leur capacité en la matière. D'après le ministère des Finances, l'état a créé et aidé des TIC au niveau local depuis 2007. Concernant l'analyse externe de la mise en œuvre des TIC au niveau local, l'OCDE recommande d'améliorer les politiques publiques dans ce secteur :

**(Recommandation 6)** : l'Estonie devrait viser à **renforcer les mesures d'incitation et les outils pour l'adoption des TIC par les conseils locaux**. Cela peut se faire en soutenant l'élaboration d'un programme numérique pour les collectivités locales d'Estonie, en développant conjointement des services et des infrastructures communs et en mobilisant les associations de pouvoirs locaux, pour les aider à devenir des centres de compétence pour la conception et la mise en œuvre des plans locaux pour les TIC.<sup>71</sup>

74. Les grandes villes ont conçu des stratégies spécifiques de développement des TI inspirées de l'approche nationale. Par exemple, Tallinn bénéficie des infrastructures de TI développées par l'État estonien : la carte d'identité électronique, X-road, la signature électronique, etc. sont les principaux piliers des solutions modernes de TI de la capitale. La ville de Tallinn a approuvé la Stratégie de développement des TI, par laquelle elle s'est donné l'objectif ambitieux de devenir, dans ses propres termes, une « ville intelligente ».

75. Les collectivités locales doivent investir dans les infrastructures technologiques. A Tallinn, plus de 300 points d'accès wifi sont disponibles, pour certains proposés par la ville. Les habitants peuvent les utiliser gratuitement. Cette initiative vise plusieurs objectifs. Les citoyens devraient gagner du temps dans leurs interactions avec les administrations locales. L'accès aux différents services locaux doit être facilité. A Tallinn les usagers ont accès à plus de 560 services publics. La plupart sont conçus sous la forme de systèmes d'information totalement automatisés, les requêtes des usagers étant traitées en coopération avec d'autres systèmes d'information et bases de données de l'État ou de la ville. En conséquence, le temps consacré à l'obtention du service a diminué considérablement.

## 7. STATUT DE LA CAPITALE

76. Une des recommandations du Congrès en 2010 était d'accorder un statut spécial à la capitale Tallinn. Cette question n'a suscité aucun intérêt particulier, que ce soit parmi les représentants de Tallinn, les associations ou de la part du ministre. Une autre question concerne la compensation ou non des « coûts spécifiques de la capitale » par le pouvoir central. D'après les représentants de la ville, il n'y a pas d'accord et les coûts ne sont pas compensés.

## 8. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ARTICLE PAR ARTICLE

### 8.1 Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3)

#### 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.

77. L'article 2 de la Charte requiert des pays signataires qu'ils reconnaissent le principe d'autonomie locale dans leur législation ou leur Constitution. Les rapporteurs notent d'une manière générale la conformité de la Constitution estonienne avec cette disposition de la Charte. Néanmoins, tant dans la Constitution que dans la législation, il est possible d'améliorer la protection juridique des principes de l'autonomie locale et de renforcer la continuité des politiques centrales vis-à-vis des collectivités locales.

69 Pour de plus amples détails, voir : <http://vvk.ee/voting-methods-in-estonia/>

70 Notons que les systèmes de vote électronique doivent être totalement transparents et que les résultats doivent être identifiables. Par ailleurs, ils peuvent faire l'objet d'attaques spéciales de services secrets étrangers, de sorte que la protection des données sensibles doit être garantie.

71 *OECD Public Governance Reviews: ESTONIA* © OECD 2015, page 21, encadré 5. Résumé des recommandations sur la gouvernance électronique pour soutenir la réforme générale du secteur public en Estonie <http://www.oecd.org/estonia/oecdpublicgovernancereviews-estoniataowardsasinglegovernmentapproach.htm#es>.

78. En Estonie, les dispositions constitutionnelles pertinentes (chapitre XIV) remplissent l'exigence contenue dans la Charte : l'article 154, paragraphe 1, dispose que « toutes les affaires locales sont réglées et gérées par les collectivités locales, qui fonctionnent de manière indépendante conformément à la loi. »<sup>72</sup> Les modalités détaillées figurent en particulier dans la loi sur l'organisation des collectivités locales, la loi sur la gestion financière des collectivités locales et la loi sur l'élection des conseils locaux.

79. A cet égard, l'article 3 de la Constitution donne une indication de la mesure dans laquelle les principes et les normes du droit international font partie de l'ordre juridique interne de l'Estonie. D'après l'article 2 de la loi sur la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, la République d'Estonie s'engage à appliquer l'intégralité des articles de la Charte sur le territoire placé sous sa juridiction. La Charte énonce les conditions minimales que l'État doit garder à l'esprit dans l'organisation de l'autonomie locale, notamment pour ce qui concerne le financement des collectivités locales. Par conséquent, la Cour réunie en assemblée plénière a conclu que la Charte jouait un rôle important dans l'interprétation des dispositions de la Constitution concernant l'organisation de l'autonomie locale et que « par principe (...) les règles et principes du droit international communément reconnus s'appliquent directement dans l'ordre juridique estonien. Ces règles peuvent être invoquées devant les juridictions du pays. » Cela s'appliquerait aussi à la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>73</sup>. Aux termes de l'article 123(2) de la Constitution, lorsque des lois ou autres réglementations de l'Estonie sont en conflit avec un traité international ratifié par le Riigikogu, les dispositions du traité international s'appliquent.

## 8.2 Concept de l'autonomie locale (article 3)

### 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.

80. La Charte dispose dans son article 3 que les collectivités locales doivent avoir « sous leur propre responsabilité (...) une part importante des affaires publiques ». Bien que l'instrument ne précise pas les tâches et fonctions devant relever de la compétence des collectivités locales, il conviendrait de leur confier en premier lieu la responsabilité des affaires publiques qui concernent la communauté locale au plus près et peuvent effectivement être menées par les autorités locales.

81. L'article 154(1) de la Constitution estonienne dispose que « toutes les affaires locales sont réglées et administrées par les collectivités locales, qui assument leurs responsabilités de manière autonome conformément à la loi ». Les détails sont énoncés au paragraphe 2 de la loi sur l'organisation des collectivités locales :

L'autonomie locale est le droit, l'autorité et le devoir des organes de pouvoir constitués démocratiquement d'une collectivité locale prévue dans la Constitution – commune rurale ou ville – d'organiser et de gérer de manière indépendante les affaires locales conformément à la loi, sur la base des besoins et intérêts légitimes des résidents de la commune rurale ou ville concernée et eu égard au développement spécifique de cette commune rurale ou ville. 2) L'autonomie locale est : fondée sur la division du territoire de l'État en unités administratives ; exercée par des organes législatifs et exécutifs formés démocratiquement et, sur les questions locales, au moyen de sondages d'opinion ou d'initiatives publiques.

82. Les représentants de diverses institutions et associations, ainsi que des collectivités locales, ont insisté sur la nécessité de clarifier la question des tâches et fonctions obligatoires des collectivités locales et la manière de différencier au mieux les affaires locales et les responsabilités de l'État. La Chancelière de la justice a évoqué un débat actuel visant à éclaircir ce point et informé les rapporteurs que la manière de modifier la législation afin d'accorder une part plus importante des ressources

<sup>72</sup> <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>

<sup>73</sup> Voir le paragraphe 20 de l'arrêt n° 3-4-1-7-02 du 15 juillet 2002 de la Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême : <http://www.nc.ee/?id=428>

financières aux collectivités locales restait l'une des questions examinées dans le cadre de la réforme actuelle<sup>74</sup>. Les rapporteurs soulignent que la Chancellerie de la justice peut agir de sa propre initiative si elle a des raisons de penser que la législation d'application générale n'est pas conforme à la Constitution et aux lois<sup>75</sup>.

83. Une autre question importante a été soulevée par la Cour des comptes, lors de l'analyse de la part des affaires publiques exercées par les collectivités locales. Si la distinction entre les affaires nationales et locales n'est pas clairement établie, il y a un risque que les collectivités locales assument des fonctions de l'État, sur leur budget, au lieu d'en assigner les coûts directement à l'administration compétente de l'État.

84. Concernant la conformité avec l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, les rapporteurs n'ont entendu aucune critique relative à cette disposition, si ce n'est que les représentants de la ville de Tallinn ont critiqué le fait que la législation nationale prévoit que le nombre des conseillers municipaux ne puisse « être inférieur » à 79<sup>76</sup>. De leur avis, le nombre des conseillers est trop important, surtout si on le compare à celui des membres du Parlement estonien (101). Les rapporteurs souscrivent à l'argument de base de la ville selon lequel les institutions locales (et de l'État) devraient être organisées de manière à concilier fonctionnalité optimale et économie budgétaire. Concernant les détails, l'article 154 de la Constitution estonienne renvoie à la législation nationale ainsi qu'à l'article 3 de la Charte. Le législateur national est donc libre d'organiser le cadre des activités des collectivités locales et de fixer le nombre des conseillers municipaux.

85. Concernant l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, et plus précisément la participation directe des citoyens, les rapporteurs renvoient au chapitre III, point 6, des nouveaux « Principes de base » gouvernementaux et soutiennent les initiatives du gouvernement visant à renforcer tous les instruments – directs et indirects – de participation des citoyens au niveau local et, si nécessaire, national.

86. Les rapporteurs estiment que la situation en Estonie est globalement conforme aux dispositions de l'article 3 de la Charte. Cependant, ils insistent sur la nécessité de renforcer la démocratie locale en distinguant clairement les compétences de l'État et des collectivités locales. L'approche du gouvernement pour renforcer la démocratie locale, au moyen de fusions au sein d'unités territoriales de plus grande taille, doit être complétée par un renforcement des compétences et des finances des collectivités locales.

### **8.3 Portée de l'autonomie locale (article 4)**

#### **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.

<sup>74</sup> Réponses de la Chancellerie à la liste indicative de questions n° 1.

<sup>75</sup> Voir le chapitre I, article 1 « Responsabilités du Chancelier de la justice », paragraphe 1, de la loi sur le Chancelier de la justice, adoptée le 25.02.1999, RT I 1999, 29, 406, entrée en vigueur le 01.06.1999.

<sup>76</sup> D'après le paragraphe 2(5) de l'article 7 de la loi sur l'élection des conseils des collectivités locales (LECCL) (en vigueur jusqu'au 16 décembre 2008), le conseil municipal de Tallinn ne pouvait compter moins de 63 membres. Avec l'amendement de la LECCL entré en vigueur le 17 décembre 2008, le législateur a augmenté le nombre minimal de conseillers municipaux de la ville de Tallinn, le portant à 79 (article 7, paragraphe 2, alinéa 8, de la LECCL).

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.

87. Les représentants des associations de pouvoirs locaux ont fortement insisté sur la conformité de la pratique estonienne avec l'article 4, paragraphe 2, de la Charte. A ce sujet les rapporteurs estiment que des améliorations seraient possibles quant à la législation et la pratique estoniennes. Différents aspects concourent à limiter la pleine « latitude [des collectivités locales] pour exercer leur initiative ». Comme il est indiqué plus haut, il n'existe pas de délimitation claire entre les affaires nationales et locales. Deuxièmement, sachant que l'État s'emploie actuellement à rationaliser l'organisation des services d'intérêt public, les collectivités locales ont indiqué craindre que cet effort fasse peser des contraintes financières supplémentaires sur la population locale et dégrade les conditions de vie et l'environnement économique locaux. Plusieurs exemples ont été soumis aux rapporteurs lors de la visite de monitoring: concernant la réorganisation des lieux d'apprentissage de la conduite, le nombre des unités pour l'ensemble du territoire a été réduit de 15 à 4. Cela affaiblira la capacité financière des ménages et, partant, la possibilité pour les collectivités locales d'augmenter les taxes locales<sup>77</sup>. Troisièmement, les collectivités locales d'Estonie dépendent massivement d'allocations provenant du budget de l'État et leurs ressources propres potentielles sont de très loin insuffisantes pour remplir leurs tâches au sens de l'article 4, paragraphe 2, de la Charte. Les rapporteurs estiment que cette disposition n'est pas respectée.

88. Concernant l'article 4, paragraphe 3, de la Charte, le principe de subsidiarité est largement accepté dans la pratique politique du pays ainsi que dans la juridiction nationale. Dans son arrêt n° 3-4-1-9-06 du 16 janvier 2007, la Cour suprême a conclu que « la restriction de la garantie des collectivités locales, imposée par l'article 13 de la loi sur les constructions (lequel dispose que les collectivités locales doivent veiller à organiser la construction des routes publiques, des espaces verts publics, de l'éclairage extérieur et des canalisations des eaux pluviales sur la base d'un cadastre détaillé excluant les parcelles mentionnées dans un permis de construire, sauf si la collectivité locale en question et la personne qui demande l'élaboration d'un cadastre détaillé ou celle qui demande le permis de construire en décident autrement), est adaptée à la réalisation de l'objectif mentionné ». Puisque c'est au niveau local que cet objectif peut être rempli le plus efficacement, la restriction est à la fois nécessaire et conforme au principe de subsidiarité découlant de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte. L'applicabilité du principe de subsidiarité en Estonie est également mentionnée dans un autre arrêt de la Cour suprême (arrêt n° 3-3-1-41-06 du 3.12.2007).

89. Concernant l'article 4, paragraphe 4, de la Charte, les rapporteurs souhaitent formuler les mêmes observations qu'au sujet du paragraphe 2. Par conséquent, la mise en œuvre de cette disposition n'est pas totalement garantie en pratique au niveau des collectivités locales.

Les principes de la consultation sont énoncés dans les règles du Gouvernement de la République d'Estonie<sup>78</sup> (en estonien – <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011004?leiaKehtiv>). Ces règles, en particulier leur article 4 relatif à la coopération et la participation et leur article 6 relatif à la coordination (entente), disposent que les associations nationales de pouvoirs locaux doivent être consultées lorsque des projets de loi sont soumis au Parlement. Concrètement, les associations soumettent leurs commentaires sur les projets de textes via le système électronique d'information sur les lois. Les associations considèrent que dans l'ensemble elles sont dûment informées des nouvelles initiatives et consultées à leur sujet. Au niveau du Parlement, il convient de prendre note du « Règlement sur le parcours juridique des projets de textes examinées par le Riigikogu ». Lors du processus de consultation, la commission constitutionnelle du parlement a indiqué aux rapporteurs que la loi sur les règles de procédure et le Règlement intérieur du Riigikogu avait été modifiée le 13 mai 2016 (article 2, paragraphe 36) de manière à obliger la commission à inviter les groupes d'intérêts sollicités pour participer à la préparation du projet de loi à participer aussi à son examen.

90. Concernant la consultation des collectivités locales en tant que parties à diverses procédures, la loi sur la procédure administrative (2001) est particulièrement pertinente. L'absence d'une audition, lorsque la loi permettrait sa tenue, est un vice de procédure essentiel, qui entraîne l'invalidation de l'acte administratif concerné. Pour ce qui est des procédures de consultation relatives à la modification des limites territoriales, l'article 158 de la Constitution de la République d'Estonie dispose que les

<sup>77</sup> Pendant le processus de consultation, le ministère des Finances a indiqué aux rapporteurs que la réforme de ces services est liée au secteur de l'État et que les conséquences pour les collectivités locales sont moins importantes, que les heures d'ouverture du service mentionné sont adaptées aux usagers » (voir <https://www.mnt.ee/eng/organization/service-bureaus>) et que la plupart des procédures peuvent être menées par voie électronique au moyen d'un service en ligne (voir <https://eteenindus.mnt.ee/main.jsf>)

<sup>78</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011004?leiaKehtiv>

limites territoriales des collectivités locales ne peuvent pas être modifiées sans prendre en considération l'avis des collectivités concernées. En matière de consultation relative au budget, l'article 46 de la loi sur le budget de l'État énonce des procédures spécifiques<sup>79</sup>.

91. Néanmoins, la consultation semble poser des problèmes non seulement pratiques mais aussi structurels. Les associations critiquent la brièveté des délais (habituellement une période de consultation de 15 jours ouvrables est respectée)<sup>80</sup>. Les associations soulignent un autre point important : les projets de loi peuvent évoluer sensiblement au cours de leur examen par le Parlement. Une consultation continue des associations peut être nécessaire, mais n'est pas toujours réalisée, bien que les associations aient été associées aux travaux du comité de réforme. En règle générale, la consultation porte principalement sur les aspects pratiques d'un projet de loi ; et les collectivités locales sont moins impliquées dans les processus de discussion et de décision gouvernementaux portant sur les thèmes politiques fondamentaux. Une critique spécifique est venue des associations concernant la loi sur la réforme administrative : selon elles, le gouvernement n'a pas suffisamment communiqué sur les objectifs généraux de la réforme.

92. Les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 6, de la Charte est formellement respecté en Estonie. Toutefois, les mécanismes de consultation pourraient être améliorés. Des informations plus détaillées devraient être fournies sur les projets à moyen et long terme et sur leurs conséquences pour les collectivités locales. La pratique de consultation devrait être adaptée à la nécessité pour les collectivités locales de suivre de près les processus de délibération. Le gouvernement devrait non seulement organiser la consultation sur une base formelle, conformément aux critères énoncés dans la Charte (en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement), mais les consultations devraient aussi avoir lieu dans la pratique de manière régulière. Les rapporteurs considèrent que le processus de consultation entre les collectivités locales et le pouvoir central devrait dans l'ensemble être renforcé.

93. Pour résumer les constats ci-dessus, les rapporteurs considèrent que des problèmes de non-conformité se posent concernant la mise en œuvre des paragraphes 2 et 4 de l'article 4.

#### **8.4 Protection des limites territoriales**

##### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

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

94. D'après l'article 158 de la Constitution de la République d'Estonie, les limites territoriales des collectivités locales ne peuvent être modifiées « sans prendre en considération l'avis des collectivités locales concernées ». Eu égard au projet de réforme actuel visant à fusionner un grand nombre des unités territoriales d'Estonie, il est utile de rappeler dans quel objectif l'avis des collectivités locales doit être entendu. Un des interlocuteurs a souligné à la délégation que « les collectivités locales doivent protéger l'autonomie locale et veiller à la conformité des décisions du pouvoir central avec l'intérêt public. L'avis des collectivités locales doit être argumenté et permettre de savoir si la modification des limites territoriales permettra d'atteindre les objectifs visés. A l'appui de cette conclusion, la Constitution n'exclut pas que des limites territoriales soient modifiées contre la volonté de la collectivité concernée. »

95. A cet égard, il est à mentionner que la Cour suprême, dans son arrêt du 20 décembre 2016, a déclaré ce qui suit (point 136) :

« L'obligation d'obtenir l'avis des habitants ne découle pas de l'article 158 de la Constitution. La Chambre estime qu'il découle de cet article une obligation pour le pouvoir exécutif de l'État d'entendre l'avis de la collectivité locale. La Chambre note aussi que la Charte européenne de l'autonomie locale n'exige pas d'entendre l'avis de la population locale. L'article 5 de la Charte dispose ce qui suit : « 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. » Par conséquent, la Charte permet à l'État de décider d'organiser ou non un référendum, lequel dans l'ordre

<sup>79</sup> Voir la loi sur le budget de l'Etat, article 46, paragraphe 2 : [www.riigiteataja.ee/en/compare\\_original?id=504072014004](http://www.riigiteataja.ee/en/compare_original?id=504072014004)

<sup>80</sup> Voir le communiqué de presse de l'Association des villes d'Estonie du 07.10. 2015 (il était annoncé notamment que le projet de loi sur l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire supérieur présenté par le ministère de l'Éducation n'avait pas fait l'objet d'une concertation avec l'association).

juridique de l'Estonie a un caractère contraignant, ou un référendum consultatif, lequel dans l'ordre juridique de l'Estonie n'a pas de caractère contraignant, ou encore de déléguer à la collectivité locale la responsabilité d'exprimer l'avis des habitants. »

### **8.5 Structures administratives (article 6)**

#### **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.

96. L'article 154, paragraphe 1, de la Constitution estonienne dispose que « toutes les affaires locales sont réglées et gérées par les collectivités locales, qui fonctionnent de manière indépendante conformément à la loi. » La compétence organisationnelle des collectivités locales pour décider de la manière de gérer les affaires locales est elle-même une « affaire locale » et ne peut pas être restreinte par le gouvernement. Ce droit n'est restreint ni dans la disposition constitutionnelle susmentionnée ni dans la loi sur l'organisation des collectivités locales ou une autre loi. La Cour suprême d'Estonie, dans son arrêt n° 3-4-1-12-09, a fourni quelques explications concernant les principes qui régissent l'organisation interne des collectivités locales, indiquant notamment ce qui suit : « le droit à l'autonomie n'est pas un droit absolu ; toutefois, l'autorité centrale de l'État ne peut restreindre ce droit qu'au moyen de mesures qui sont proportionnées et conformes à un objectif légitime clairement défini. »<sup>81</sup>

97. Les rapporteurs n'ont eu connaissance, de la part de représentants des collectivités locales, d'aucune objection au sujet d'une éventuelle violation de l'article 6 de la Charte, à l'exception des critiques susmentionnées de la ville de Tallinn concernant le nombre des conseillers municipaux. Cependant, des critiques répétées ont été formulées concernant la faible autonomie financière des collectivités locales, qui les empêche de créer des structures d'administration locale efficaces, en particulier dans les zones rurales. D'après les associations, il est fréquent dans les petites communes qu'un seul employé cumule plusieurs domaines d'activité. Du fait qu'il y a peu de travail pour des spécialistes d'un domaine donné, et que la préférence est accordée à des personnes polyvalentes, le recrutement de personnels qualifiés pose problème. La rémunération est comparable dans les communes de taille (et de budget) similaire. Cette question sera traitée au sujet de l'article 9 de la Charte. Les rapporteurs renvoient par ailleurs au chapitre VIII, point 2, des « Principes de base » : « Nous mènerons une réforme administrative en vue d'accroître le pouvoir de décision et la responsabilité des collectivités locales dans la gestion et l'organisation de la vie publique ». Les détails n'étant pas connus à ce stade, les rapporteurs recommandent d'examiner ultérieurement les développements intervenus concernant cet aspect de l'article 6 de la Charte.

98. Pour ce qui concerne la rémunération des personnels locaux, les associations n'ont globalement formulé aucune objection au sujet des consignes gouvernementales<sup>82</sup>. Concernant la rémunération des enseignants, qui sont des agents locaux, le gouvernement a eu recours à des dotations réservées à cette fin.

<sup>81</sup> Voir l'arrêt n° 3-4-1-2-09, du 9 juin 2009, de la Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême, paragraphe 32

<sup>82</sup> Les collectivités locales gèrent librement leurs ressources humaines ; l'État ne fixe aucun plafond pour leur rémunération. Dans de rares cas, lorsqu'une collectivité locale est placée sous le contrôle de l'État (parce qu'elle est déclarée en faillite), la commune doit adopter un plan de redressement, lequel doit être soumis au ministère des Finances. Celui-ci peut demander de modifier le plan.



## 8.6 Élus locaux

### 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.

99. Les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune objection concernant la compatibilité des règles et pratiques estoniennes avec l'article 7 de la Charte. Les dispositions détaillées sur les conseils municipaux figurent dans l'article 156 de la Constitution et le chapitre 2 de la loi sur l'organisation des collectivités locales, ainsi que dans la loi sur l'élection des conseils municipaux. Les dispositions relatives à la rémunération se trouvent dans l'article 17, paragraphe 3, de la loi sur l'organisation des collectivités locales.

100. Le cumul de deux mandats, devant entrer en vigueur prochainement, au conseil municipal et au Parlement est un sujet de préoccupation. Les associations doutent que ce projet de réforme renforce l'autonomie locale. Comme déjà mentionné (voir *supra* para.21) Les rapporteurs renvoient à des projets dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe (par exemple en France), visant à distinguer les fonctions dans le but déclaré d'empêcher la confusion entre les affaires locales et nationales.

## 8.7 Exercice de responsabilités et contrôle gouvernemental (article 8)

### 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.

101. Le principe relatif au contrôle des collectivités locales est énoncé dans l'article 160 de la Constitution : « L'administration des collectivités locales et le contrôle de leurs activités sont régis par la loi. » Les modalités détaillées sont contenues dans les articles 66 et 66.1 de la loi sur l'organisation des collectivités locales. Il existe deux grandes formes de contrôle des communes : le contrôle interne est assuré par le comité d'audit, le conseil et l'organe exécutif de la collectivité locale ; le contrôle externe l'est par le gouverneur du comté<sup>83</sup>, le Chancelier de la justice et la Cour des comptes. Le contrôle administratif des activités des exécutifs locaux est également exercé par divers ministères, comités et inspections (par exemple le ministère des Finances, l'Inspection pour la protection des données, l'Inspection pour la langue, l'Inspection du travail, etc.). Le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>84</sup> a décrit les principales fonctions de contrôle comme suit : le gouverneur du comté a le droit de contrôler les mesures législatives individuelles des conseils municipaux et des collectivités locales. Pour autant, il n'a pas autorité pour interrompre ou annuler une telle mesure : il peut uniquement suggérer à la collectivité locale concernée de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la loi. Si la commune ne fait rien pour mettre l'acte en conformité avec la loi le gouverneur de comté doit porter l'affaire en justice. Le Chancelier de la justice examine les réglementations des collectivités locales, du point de vue de leur conformité avec la Constitution et la législation. La Cour des comptes exerce un contrôle économique sur les collectivités locales, dans la mesure où elles utilisent des biens meubles et immeubles de l'État qui leur ont été transférés. Elle contrôle aussi l'utilisation par les collectivités locales des allocations destinées à une fin spécifique

<sup>83</sup> La compétence de contrôle du gouverneur de comté sur les activités des collectivités locales est régie par l'article 85 de la [loi sur le gouvernement de la République](#).

<sup>84</sup> Voir note 16



(comme les dotations réservées), des subventions accordées sur le budget de l'État et des fonds alloués pour l'exercice de fonctions de l'État. Le mandat de la Cour des comptes inclut aussi l'audit des collectivités locales concernant la possession, l'utilisation et la cession de biens municipaux ; le contrôle des fondations et des associations sans but lucratif financées par une collectivité locale ou dont une collectivité locale est membre, ainsi que les sociétés sur lesquelles une collectivité locale exerce une influence prépondérante par la détention d'une majorité de ses parts ou d'une autre manière, et les filiales de telles sociétés. Elle vérifie que les fonds publics ont été utilisés de manière judicieuse – économique, efficiente et efficace – et légale. Afin de ne pas aller à l'encontre du principe d'autonomie des collectivités locales, la Cour des comptes ne peut cependant pas évaluer l'opportunité des activités des collectivités locales ni leur utilisation des fonds. En d'autres termes, la Cour des comptes ne peut pas conduire des audits de performance des collectivités locales. Par ailleurs, la Cour des comptes a aussi le droit de soumettre des propositions au Gouvernement, aux ministres et aux collectivités locales pour des projets de législation ou la modification de la législation en vigueur. Le contrôle vise à garantir la légalité et l'adéquation des activités municipales. Les rapporteurs estiment que les exigences de l'article 8 sont respectées en Estonie.

102. Afin d'interpréter la portée des limites légales du contrôle administratif des collectivités locales, la Cour suprême d'Estonie s'est référée directement à l'article 8 de la Charte<sup>85</sup> : « Afin de préserver en essence le droit des collectivités locales à l'auto-organisation, la restriction de ce droit doit être proportionnée, c'est-à-dire adaptée à la réalisation du but visé, nécessaire et raisonnable (voir l'arrêt du 16 janvier 2007 de la Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême dans l'affaire n° 3-4-1-9-06 – RT III 2007, 3, 19 ; paragraphe 23). La même exigence concernant le contrôle administratif est exprimée dans l'article 8, paragraphe 3, de la Charte. » Dans cet arrêt, la Cour affirme que « la Charte n'interdit pas le contrôle économique portant sur les actifs de l'État alloués aux collectivités locales dans les conditions énoncées à l'article 6 de la loi sur la Cour des comptes, si ce contrôle est exercé – conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte – selon les procédures et dans les cas prévus par la Constitution et la législation. » Toutefois, concernant les limites de cet aspect du contrôle, « le contrôle de l'utilisation, de la possession et de la cession de biens municipaux serait contraire à la Charte. Cette possibilité n'est pas prévue dans la loi sur la Cour des comptes. »

103. Pour ce qui concerne la pratique de contrôle en lien avec le projet de réforme administrative, le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>86</sup> a expliqué aux rapporteurs que lors de la phase volontaire il y aurait un contrôle minimal, limité à la légalité des procédures, des accords de fusion et des autres décisions prises par les conseils locaux pour la préparation de la réforme. Outre le contrôle de légalité, le ministère de l'Administration publique emploie sept consultants qui assistent toutes les communes qui souhaitent recevoir des conseils supplémentaires sur les fusions. Une de leurs tâches consiste à soutenir le processus de préparation et à veiller à ce que les populations locales y soient associées. Au cours de la phase introduite par l'État, les gouverneurs de comté joueront un plus grand rôle – de soutien, non de contrôle – et, dans certains cas, prendront l'initiative du processus de fusion. La phase volontaire s'achevant début 2017, l'État engagera mi-février un processus de fusion conformément à sa réglementation, afin que les élections des conseils municipaux puissent avoir lieu en octobre. Dans le cadre de ce processus les populations concernées seront consultées et l'avis des collectivités locales sera sollicité. Les rapporteurs suivront avec intérêt la poursuite ou non, par le nouveau gouvernement, de la stratégie de contrôle engagée par son prédécesseur, ou une éventuelle modification, complète ou partielle, des procédures administratives.

---

85 Voir l'article 4, paragraphe 2, de l'arrêt n° 3-4-1-1-98 du 5 février 1998 de la Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême.

86 Voir note 16

## 8.8 Ressources financières (article 9)

### 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.

104. Concernant la conformité avec l'article 9 de la Charte, les rapporteurs estiment que le système global des finances locales présente une importante marge d'amélioration, non seulement pour ce qui est du montant total des ressources financières et des dépenses allouées aux collectivités locales, mais aussi du point de vue de l'autonomie liée aux ressources propres<sup>87</sup>, des procédures de répartition telles que la péréquation et des dispositifs spécifiques de soutien. Les rapporteurs renvoient à la recommandation de 2010 du Congrès, qui soulevait déjà des questions similaires<sup>88</sup>.

105. Les rapporteurs sont conscients des défis majeurs auxquels l'Estonie a été confrontée à la suite de la crise financière et économique de 2008. Ces événements ont indéniablement pesé dans une large mesure sur la politique budgétaire du pays et sur les relations financières entre les différents niveaux d'autorité, et pourraient légalement autoriser une modification des transferts financiers de l'État aux collectivités locales<sup>89</sup>. Bien que les représentants de l'État et des collectivités locales puissent avoir une perception différente sur les questions liées au juste équilibre des bénéfices et des charges résultant de chocs extérieurs sur l'économie et sur la manière de répartir les conséquences financières entre les niveaux d'autorité, les rapporteurs estiment qu'il y a eu depuis lors un important redressement économique et financier au niveau national, qui a assurément eu des effets positifs sur les finances locales, mais pourrait par ailleurs avoir donné lieu à une politique budgétaire plus généreuse ayant une incidence particulière pour les finances des collectivités locales.

106. Concernant l'article 9, paragraphe 2, de la Charte, le respect de l'arrêt de 2009 de la Cour suprême<sup>90</sup>, relatif à la nécessité d'une distinction claire entre les affaires de l'État et des collectivités locales, fait l'objet d'une interprétation différente. Le gouvernement considère qu'il y a eu une évaluation suffisante des tâches et qu'une distinction claire existe. Les associations ont un point de vue différent. Les rapporteurs se réfèrent à l'arrêt de la Cour suprême susmentionné, car les conséquences d'une distinction claire entre les affaires de l'État et des collectivités locales touchent aussi aux questions financières. En l'absence d'une telle distinction, les collectivités locales courent toujours le risque de devoir financer des compétences déléguées de l'État, bien que celles-ci doivent

87 Vallo Olle, *The Financial Guarantee of Local Government and Possibilities for its Protection* (<http://www.juridicainternational.eu/index.php?id=14968>)

88 Voir le paragraphe 6.b, c, d, e et f de la Recommandation 294(2010) du Congrès sur la démocratie locale en Estonie.

89 Voir l'article 68 de l'arrêt n° 3-4-1-8-09 de la Cour suprême du 16 mars 2010.

90 Voir l'article 46 de l'arrêt n° 3-4-1-2-09 de la Cour suprême du 9 juin 2009.

normalement être financées en totalité par l'État, que ce soit directement ou par le biais de dotation réservées.

107. Concernant la conformité avec l'article 9, paragraphe 3, de la Charte, le tableau des recettes locales de 2015 présenté par le ministre (voir page 17) montre clairement que les recettes fiscales propres des collectivités locales sont largement insuffisantes. Les associations ont démontré que ces taxes (à savoir les taxes sur la publicité, la fermeture de rues, les véhicules à moteur et les animaux domestiques, ainsi que les frais de stationnement) représentent environ 1 % des recettes. Cette situation n'est pas conforme à la Charte.

108. Le même constat peut être fait concernant la conformité avec l'article 9, paragraphe 4, de la Charte<sup>91</sup>. Le système estonien de financement des collectivités locales n'est ni diversifié ni évolutif, et il dépend massivement des dotations et transferts de l'État<sup>92</sup>. Même si une part importante de l'impôt sur le revenu des ménages (qui représente environ 50 % des recettes locales) est transférée aux collectivités locales (d'après l'article 5 de la loi relative à l'impôt sur le revenu des ménages, 11,6 % du salaire total des contribuables vont aux budgets locaux et le reste du produit de cet impôt va au budget de l'État), cette recette fiscale n'est pas légalement une taxe partagée entre différents niveaux d'autorité. L'État a toute discrétion pour fixer le taux et l'assiette de cet impôt<sup>93</sup>, ainsi que – dans le cadre du budget annuel – la part du transfert du budget de l'État vers les collectivités locales. Les propositions de réforme de l'impôt sur le revenu des ménages auront probablement aussi des conséquences sur la part locale de cet impôt<sup>94</sup>.

109. L'article 9, paragraphe 5, de la Charte n'est qu'en partie respecté en Estonie. D'après l'arrêt constitutionnel n° 3-4-1-8-09 du 16 mars 2010, « *les mécanismes de péréquation financière ou autres mesures analogues doivent être appliqués au bénéfice des collectivités locales les moins prospères de manière à compenser le partage inégal des sources potentielles de recettes et de dépenses entre les collectivités locales* ». L'État a adopté, dans l'article 46 de la loi sur le budget de l'État, des instruments destinés à organiser les transferts verticaux en faveur des collectivités locales. Sachant qu'en 2016 le fonds de péréquation a bénéficié à 173 communes sur 213, la dotation globale du fonds – 75 millions € – ne suffit pas à couvrir les besoins des collectivités locales. Les rapporteurs suggèrent d'augmenter la dotation de ce fonds – comme l'a proposé le ministre de l'Administration publique en fonction<sup>95</sup> – et de réviser intégralement le système lorsque la réforme territoriale aura été menée à bien. Les unités d'autorité locale seront moins nombreuses et plus efficaces si la réforme aboutit. Outre les projets de réforme contenus dans les « Principes de base » visant à renforcer l'autonomie budgétaire des collectivités locales, de nouveaux instruments verticaux et horizontaux pourraient améliorer le système de péréquation financière de l'Estonie.

110. Les rapporteurs ont déjà mentionné l'article 46 de la loi sur le budget de l'Etat, qui contient des procédures spécifiques concernant les négociations entre les collectivités locales, les associations et les représentants de l'Etat sur les questions budgétaires. Ils recommandent de renforcer la position des associations à la fin du processus de négociation en vue de leur donner davantage qu'un droit formel de participation. En effet, la négociation aboutit très souvent à la signature d'un procès-verbal destiné à prouver qu'il y a bien eu négociation. Sur cette question, l'article 46 de la loi sur le budget de l'État va plus loin que l'article 9, paragraphe 6, de la Charte. Il inclut une véritable volonté, de part et d'autre, de trouver par la négociation un accord sur les éléments déterminants pour les finances locales. Les rapporteurs suggèrent qu'à la fois les associations et le ministère compétent développent un dispositif de négociation commun, qui couvrirait les principaux thèmes à traiter et serait aussi conforme à la législation européenne pertinente au sein du « Two Pack » et du « Six Pack » destinés à améliorer la stabilité financière de tous les niveaux de gouvernance.

111. Concernant l'article 9, paragraphe 7, de la Charte, les rapporteurs se réfèrent à l'arrêt n° -3-1-74-15 du 20 avril 2016 de la Cour suprême, selon lequel : « Il ressort de l'article 9, paragraphe 7, que les aides basées sur un projet ne sont pas exclues mais sont si possible à éviter. Tandis qu'il découle de la Charte que la liberté d'action des collectivités locales est restreinte en cas

91 Voir l'article 66 de l'arrêt n° 3-4-1-8-09 de la Cour suprême du 16 mars 2010.

92 Voir l'article 29 de l'arrêt n° 3-3-1-46-03 de la Cour suprême du 19 avril 2010, qui pourrait accorder au gouvernement une plus grande marge de discrétion concernant l'architecture financière des collectivités locales d'Estonie.

93 Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a affirmé qu'aux termes de la loi relative à l'impôt sur le revenu des ménages des exonérations fiscales étaient appliquées à la part du budget de l'État et que la réforme fiscale menée actuellement et l'augmentation du seuil n'auraient pas d'incidence sur les recettes des collectivités locales.

94 Voir le chapitre II, « Politique économique, investissements de l'Etat et taxation », des « Principes de base de la coalition gouvernementale entre le Parti centriste estonien, le Parti social-démocrate estonien et l'Union Pro Patria et Res Publica (IRL) pour 2016-2019 »

95 Voir note 16

d'octroi réservé d'une part importante d'aides à la mise en œuvre de projets spécifiques, on ne peut conclure à l'existence d'une telle influence si les aides en question sont comparativement négligeables par rapport à l'ensemble des revenus ». En conclusion, la Cour affirme que les dotations réservées sont conformes à l'article 9, paragraphe 7, de la Charte si ces aides « sont comparativement négligeables par rapport à l'ensemble des revenus ». Les rapporteurs estiment que l'Estonie, en respectant ce critère, est en conformité avec l'article 9, paragraphe 7, de la Charte.

### **8.9 Droits d'association (article 10)**

#### **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.

112. La Charte requiert des États signataires qu'ils garantissent le droit des collectivités locales 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. Les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune remarque ni critique de la part des représentants des collectivités locales et de leurs associations au sujet de cette disposition. Concernant l'avenir des deux associations, il existe semble-t-il des projets visant à réorganiser la représentation des collectivités locales d'Estonie lorsque la réforme territoriale aura été menée à bien.

### **8.10 Protection légale de l'autonomie locale (article 11)**

#### **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.

113. La Cour suprême a souligné l'importance du contrôle juridictionnel afin de garantir l'autonomie locale en Estonie<sup>96</sup>. La Chancelière de la justice a indiqué aux rapporteurs que les collectivités locales avaient toujours eu le droit de s'adresser à un tribunal administratif pour obtenir la protection de leurs droits légitimes concernant l'application de la loi ou d'autres actes à caractère plus général. La loi de 2002 sur la procédure judiciaire de contrôle constitutionnel a donné aux collectivités locales un autre recours effectif pour se protéger directement contre un acte à caractère général (y compris la loi). Aux termes de cette loi, « le conseil municipal peut demander à la Cour suprême de déclarer contraires à la Constitution une loi qui a été promulguée mais n'est pas encore entrée en vigueur ou une réglementation du Gouvernement de la République ou d'un ministère non encore entrée en vigueur, ou d'abroger une loi entrée en vigueur, une réglementation du Gouvernement de la République ou d'un ministère, ou une de leurs dispositions, si ce texte est contraire aux garanties constitutionnelles de l'autonomie locale. »

114. Compte tenu de la compétence étendue, diversifiée et permanente de la Cour suprême concernant les questions d'autonomie locale et les possibilités pour les collectivités locales de s'adresser au Président de la République (affaires relevant de l'article 107 de la Constitution), au Chancelier de la justice (affaires relevant de l'article 142 de la Constitution et contrôle de la conformité des accords internationaux avec la Constitution), à la Cour des comptes ou aux tribunaux administratifs (article 152 de la Constitution) si elles arrivent à la conclusion qu'il pourrait y avoir de la part des administrations de l'État une violation des principes fondamentaux de l'autonomie locale, les rapporteurs sont convaincus que la situation en Estonie est conforme à l'article 11 de la Charte.

<sup>96</sup> Voir l'article 71 de l'arrêt n° 3-4-1-8-09 du 16 mars 2010 de la Cour suprême réunie en assemblée plénière et l'article 20 de l'arrêt n° 3-4-1-9-09 du 30 septembre 2009 de la Cour suprême.

### **8.11 Engagements – réserves formulées par les États (article 12)**

#### **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.

115. L'Estonie n'a formulé aucune réserve ni déclaration concernant les dispositions de la Charte.

## **9. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL**

116. L'Estonie a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 20 avril 2011. Le Protocole est entré en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> juin 2012. La Cour suprême a, dans plusieurs de ses arrêts, accepté le Protocole additionnel en tant que base juridique valide pour contrôler la constitutionnalité des lois estoniennes<sup>97</sup>.

## **10. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS**

117. La situation de la démocratie locale en Estonie est globalement positive. Le pays est aujourd'hui confronté à des défis spécifiques. Pour n'en citer que quelques-uns :

- L'Estonie rencontre actuellement des difficultés particulières dans les domaines de l'intégration européenne et de sa politique étrangère et de défense ;
- L'Estonie poursuit le processus de réforme de l'État en respectant la discipline budgétaire, dans l'objectif de diminuer les dépenses publiques et les structures de l'État et de gagner en efficacité grâce à une transition majeure vers l'utilisation des outils de gouvernance électronique ;
- La structure territoriale hétérogène des unités d'autonomie locale, variables en termes de superficie, de capacités financières et administratives et d'influence politique, ainsi que l'écart considérable entre les collectivités locales urbaines et rurales doivent être abolis au moyen d'un vaste processus de fusions territoriales obligatoires et d'une profonde réforme des structures de l'État ;
- La nécessité actuelle de renforcer la stabilité administrative et financière des collectivités locales après la crise économique et financière de 2008 est encore un sujet de désaccords politiques entre les représentants de l'État et des collectivités locales ;
- Les changements récents de couleur politique du pouvoir central et le réaligement des thèmes politiques nationaux avec les préoccupations locales du fait des orientations politiques

---

<sup>97</sup> Voir l'arrêt n° 3-4-1-47-13 du 15 octobre 2013 : « La Chambre de contrôle constitutionnel conclut que la disposition légale contenue dans la loi sur l'élection des collectivités locales n'est pas contraire à la Constitution, au Protocole additionnel à la CEAL sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ni à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ».

de la nouvelle coalition gouvernementale contraindront le gouvernement à examiner la cohérence politique de diverses mesures vis-à-vis des collectivités locales.

118. Tous ces facteurs ont évidemment pesé sur le fait que l'Estonie n'a pas appliqué – ou ne l'a fait que partiellement – la Recommandation 294(2010) du Congrès. Les rapporteurs ont pris en considération le fait que la crise économique et financière de 2008, en particulier, avait obligé les autorités estoniennes à mettre en question des aspects fondamentaux de l'organisation de l'État ainsi que les structures d'autonomie locale et les relations entre l'État et les collectivités locales. La réforme territoriale menée actuellement, qui vise à former des unités locales d'au moins 5 000 habitants, est d'une importance cruciale pour le pays et aura dans un avenir proche une influence sur de nombreux aspects spécifiques de l'autonomie locale.

119. Le nouveau gouvernement est semble-t-il prêt à accepter de petits ajustements au sein du processus de réforme, mais il attend tout d'abord l'arrêt de la Cour suprême concernant la constitutionnalité de la réforme. La Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême a rendu sa décision relative à la loi sur la réforme administrative le 20 décembre. Lors du processus de consultation, le ministère des Finances a indiqué aux rapporteurs que la Cour suprême n'avait constaté aucun problème de constitutionnalité dans la mise en œuvre de la loi sur la réforme administrative (sauf pour l'article 24, para. 1) par le nouveau gouvernement. La réforme pourrait se poursuivre suivant la procédure adoptée par le précédent gouvernement.

120. Les rapporteurs suggèrent de relier la réforme de l'administration de l'État, en particulier au niveau des comtés – ce qui pourrait être très difficile dans le détail – aux résultats du processus actuel de fusion. Il pourrait y avoir de nouvelles collectivités locales correspondant aux comtés actuels, ce qui renverrait au concept « une commune – un comté ». Il pourrait être raisonnable de transférer un maximum de compétences au niveau local, accompagnées des financements correspondants, surtout quand de grandes collectivités locales sont en mesure de constituer des administrations locales efficaces. D'un autre côté, le gouvernement pourrait déterminer si la coordination et le suivi des tâches, ainsi que le contrôle de légalité relatif aux collectivités locales, seraient menés plus efficacement par les ministères compétents au niveau national plutôt que par des comtés réorganisés.

121. Concernant les finances locales, les rapporteurs ont entendu de nombreux arguments. Les principales objections portent sur les points suivants : la faible autonomie des collectivités locales pour introduire des taxes constituant une part importante de leurs ressources propres ; l'augmentation des dépenses en particulier dans les domaines de l'éducation, du travail social et des infrastructures (voirie locale) ; la dépendance vis-à-vis des dotations et transferts de l'État (provenant en particulier de l'impôt sur le revenu) ; l'évolution asymétrique des revenus aux niveaux de l'État et des collectivités locales. On observe une certaine détérioration de la stabilité financière des collectivités locales par rapport à la situation d'avant la crise de 2008. Au minimum, l'augmentation des revenus et des dépenses depuis 2009 a été plus importante au niveau central qu'au niveau local. Ces évolutions peuvent avoir retardé l'adaptation des politiques des collectivités locales aux besoins de leurs habitants. D'un autre côté, les collectivités locales d'Estonie sont confrontées à un problème analogue à celui qu'on observe dans de nombreux autres États membres du Conseil de l'Europe concernant la fiscalité locale : les élus politiques locaux n'ont clairement manifesté aucun intérêt pour la création de taxes locales.

122. Concernant la nécessité de renforcer la péréquation financière, les rapporteurs prennent en considération le processus de fusions actuel et les changements importants des structures territoriales des unités d'autonomie locale. Ils estiment qu'une réflexion sera nécessaire sur les orientations centrales de ce fonds une fois la réforme territoriale menée à bien. Il pourrait être nécessaire de réviser les dotations budgétaires au titre de la péréquation, ainsi que les critères de répartition, même si en cas de fusion les collectivités locales manquent encore de compétitivité pour assumer les coûts liés à la prestation des services locaux, en raison en particulier de charges supplémentaires socioéconomiques, géographiques ou liées à l'éloignement. Les représentants des Îles occidentales ont soumis l'idée de régimes fiscaux spécifiques pour les régions périphériques<sup>98</sup>, qui pourraient aussi être pris en considération.

123. Les TIC jouent un rôle extraordinairement important en Estonie. Elles sont clairement considérées comme un « outil de singularisation » par rapport aux autres États membres de l'Union européenne et généreront des avantages notables en termes de compétition économique et

<sup>98</sup> Ces régimes pourraient mettre l'accent sur des secteurs économiques présentant une importance particulière pour les régions périphériques, tels que la construction navale, le tourisme, les industries électroniques, l'agro-alimentaire et la construction de logements en bois. Les représentants des Îles occidentales envisagent d'introduire une taxe touristique.

démographique. Les rapporteurs sont convaincus que toutes les questions liées à l'application de systèmes modernes de TIC dans les administrations nationales et locales présentent aussi un intérêt particulier pour le développement de la démocratie locale.

124. Concernant la conformité avec la Charte, les rapporteurs attirent l'attention sur l'article 4, paragraphes 2 et 4, l'article 9, paragraphes 3 et 4, et éventuellement l'article 9, paragraphe 2, de la Charte. Ils concluent à une conformité partielle avec l'article 9, paragraphe 5. Des réserves (commentaires) ont été exprimées concernant l'article 2, l'article 3, paragraphe 1, l'article 4, paragraphe 6, et l'article 9, paragraphe 6, bien que les rapporteurs concluent à la conformité générale avec ces dispositions.



**ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Estonie**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN ESTONIE**

Tallinn, Jõhvi, Paide (6-8 septembre 2016)

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

M. Henrik HAMMAR  
Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>99</sup>  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
Membre du conseil municipal d'Örkelljunga  
(Suède)

M. Leen VERBEEK  
Rapporteur sur la démocratie régionale  
Chambre des régions, SOC<sup>100</sup>  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
Commissaire du Roi de la Province de Flevoland  
(Pays-Bas)

**Secrétariat du Congrès :**

M. Romain PINCHON  
Co-secrétaire de la commission de suivi

**Expert :**

M. Bernd SEMMELROGGEN  
Membre du Groupe d'experts indépendants sur la  
Charte européenne de l'autonomie locale  
(Allemagne)

**Interprètes :**

M. Meelis LEESIK

Mme Karin SIBUL

La langue de travail de la réunion sera l'estonien. Une interprétation depuis et vers l'anglais sera assurée.

---

<sup>99</sup> PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

<sup>100</sup> SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 6 septembre 2016  
Tallinn**

**Expert indépendant :**

- **Dr Iur. Vallo OLLE**, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

**Délégation estonienne du Congrès,  
Association des villes d'Estonie (AVE) et  
Association des communes rurales d'Estonie (ACRE) :**

• **Membres titulaires de la délégation estonienne du Congrès :**

- **M. Leo AADEL**, Président de la délégation estonienne du Congrès, Maire de la commune de Haljala ;
- **M. Mihkel JUHKAMI**, Vice-Président de la délégation estonienne du Congrès, Maire de la ville de Rakvere.

• **Représentants de l'Association des villes d'Estonie (AVE) :**

- **M. Taavi AAS**, président du Comité ;
- **Mme Pipi-Liis SIEMAN**, vice-présidente du Comité de l'Association des villes d'Estonie, maire de la commune rurale de Türi ;
- **M. Vladimir ŠOKMAN**, membre du Comité de l'Association des villes d'Estonie, maire-adjoint de la ville de Tartu ;
- **M. Georg PELISAAR**, membre du Comité de l'Association des villes d'Estonie, maire de la commune rurale de Põlva ;
- **Mme Angelika KALLAKMAA-KAPSTA**, consultante, comité exécutif de Tallinn, membre de l'Assemblée de coopération des associations nationales de pouvoirs locaux d'Estonie.

• **Représentants de l'Association des communes rurales d'Estonie (ACRE) :**

- **M. Kurmet MÜÜRSEPP**, président du Comité de l'Association des communes rurales d'Estonie, conseiller municipal de la commune rurale d'Antsla ;
- **M. Ivar TEDREMAA**, vice-président du Comité de l'Association des communes rurales d'Estonie, maire de la commune rurale de Kambja ;
- **M. Ott KASURI**, directeur exécutif de l'Association des communes rurales d'Estonie (jusqu'en octobre 2016, membre de la délégation estonienne du Congrès)

**Comité exécutif et conseil de la ville de Tallinn :**

- **M. Taavi AAS**, maire-adjoint, maire *a.d.*
- **M. Kalev KALLO**, président du conseil municipal
- **M. Toomas SEPP**, secrétaire municipal
- **Mme Angelika KALLAKMAA-KAPSTA**, consultante, comité exécutif de Tallinn, membre de l'Assemblée de coopération des associations nationales de pouvoirs locaux d'Estonie

**Parlement (*Riigikogu*):**

- **M. Eiki NESTOR**, Président
- **M. Kalle LAANET**, Président de la commission constitutionnelle
- **M. Remo HOLSMER**, Président de la commission des finances

**Chancelière de la justice (*Õiguskantsler*) :**

- **Mme Ülle MADISE**, Chancelière de la justice
- **Mme Liina LUST**, conseillère

**Cour des comptes (*Riigikontroll*) :**

- **M. Alar KARIS**, contrôleur général
- **Ms Airi Mikli**, directrice de l'audit, Chef du département d'audit des collectivités locales
- **M. Urmet Lee**, directeur du développement

**Mercredi 7 septembre 2016**  
**Jõhvi, Tallinn**

**Autorités locales du comté d'Ida-Viru :**

- **M. Aivar SURVA**, maire de la ville de Jõhvi
- **M. Veikko LUHALAID**, président du comité de l'Union des communes du comté d'Ida-Viru, maire de la commune de Vaivara
- **Mme Etti KAGAROV**, vice-présidente du comité de l'Union des communes du comté d'Ida-Viru, maire de la commune de Kothla
- **M. Raivo MURD**, président du conseil municipal de Narva-Jõesuu
- **Mme Jelena KORSUNOVA**, présidente du conseil municipal de Sillamäe
- **M. Viktor RAUAM**, maire de la commune de Lügänuuse
- **M. Tarmo TAMMISTE**, maire de la ville de Narva

**Ministère de l'Administration publique :**

- **M. Arto AAS**, ministre
- **Mme Kaia SARNET**, Secrétaire générale adjointe pour les affaires régionales
- **M. Sulev LIIVIK**, chef du département Gestion financière des collectivités locales
- **Mme Ave VIKS**, conseillère auprès du département Administration régionale
- **Mme Olivia TALUSTE**, conseillère auprès du département Développement régional

**Rencontre avec les représentants des Îles estoniennes de la Baltique :**

- **Mme Reili RAND**, maire de la localité de Hiiumaa
- **M. Madis KALLAS**, président de l'Association des collectivités locales de Saaremaa

- **M. Jüri SAAR**, maire de la commune de Pithla, membre du comité de l'Association des collectivités locales de Saaremaa
- **M. Veiko VIIL**, directeur de l'Association des collectivités locales de Saaremaa

**Jeudi 8 septembre 2016**  
**Paide, Tallinn**

**Union des communes du comté de Järva :**

- **M. Veljo TAMMIK**, maire de la localité de Paide, membre du comité
- **Mme Pipi-Liis SIEMANN**, maire de la commune de Türi, membre du comité
- **M. Toomas TIPPI**, directeur exécutif

**Cour suprême :**

- **M. Indrek KOOLMEISTER**, juge à la Chambre administrative de la Cour suprême