

43^e SESSION

Rapport
CG(2022)43-12final
26 octobre 2022

Original : anglais

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Suède

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (« Commission de suivi »)

Rapporteurs¹ : Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD)
Matija KOVAC, Serbie (R, PPE/CCE)

Recommandation 485 (2022)	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Il s'agit du troisième rapport évaluant la mise en œuvre de la Charte en Suède depuis que le pays a ratifié la Charte en 1989.

Les rapporteurs concluent que le système d'autonomie locale du pays est globalement efficace. Ils saluent l'implémentation de véritables gouvernements régionaux autonomes, le large éventail de responsabilités attribuées aux autorités locales et régionales ainsi que le taux élevé de participation aux élections municipales et régionales.

Toutefois, les rapporteurs ont constaté que, si certains des problèmes soulevés dans la précédente recommandation du Congrès (2014) ont été résolus, d'autres persistent. Par exemple, de nouvelles obligations peuvent être imposées par l'État aux municipalités et aux régions sans leur laisser une marge de manœuvre suffisante. Les rapporteurs observent également une tendance à une modification de la répartition des rôles entre la gouvernance de l'État et l'autonomie locale/régionale, au détriment de cette dernière. En outre, la non-indexation des subventions peut entraîner une diminution de leur valeur en période d'inflation ou de changement social. De manière générale, il y a un manque de procédures de consultations formelles systématiques sur toutes les questions concernant les autorités infranationales.

Les rapporteurs invitent donc la Suède à accorder aux collectivités locales et régionales une marge de manœuvre suffisante lorsque de nouvelles obligations leur sont imposées, à trouver des moyens d'inclure les collectivités locales dans les nouvelles modalités de gouvernance et de mise en œuvre des politiques, et à introduire un système efficace d'indexation des subventions publiques. Dans l'ensemble, ils suggèrent que ces questions soient traitées par la mise en œuvre de procédures de consultation formelles incluant davantage de domaines politiques.

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

RECOMMANDATION 485 (2022)²

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, prévoyant que l'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 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « 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 à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

e. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la précédente Recommandation 357 (2014) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Suède ;

i. à l'exposé des motifs sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Suède (document CG(2022)43-12) ;

j. au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale (CG-FORUM(2020)02-05), adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Suède a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 4 octobre 1988 et l'a ratifiée avec des réserves le 29 août 1989. Conformément aux dispositions de l'article 13, la Suède a fait une déclaration énonçant son intention de limiter le champ d'application de la Charte aux collectivités locales ou régionales : les communes (*Kommuner*) et les conseils de comtés (*Landstings*). La Charte est entrée en vigueur en Suède le 1^{er} décembre 1989 ;

b. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Suède à la lumière de la Charte. Elle a chargé Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD), et Matija KOVAC, Serbie (R, PPE/CCE), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Suède ;

c. Lors de la visite de suivi, qui s'est tenue du 5 au 7 avril 2022, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 26 octobre 2022, 2^e séance (voir le document [CG\(2022\)43-12](#), exposé des motifs), corapporteurs: Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD) et Matija KOVAC, Serbie (R, PPE/CCE).

d. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Suède auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Suède :

a. les collectivités locales et régionales gèrent une des parts les plus importantes des affaires publiques à l'échelle européenne et jouissent d'un des niveaux d'autonomie financière les plus élevés ;

b. les hauts niveaux de participation aux élections locales et régionales et le pourcentage comparativement élevé de femmes occupant des mandats électifs reflètent le haut niveau de confiance dans les institutions démocratiques ;

c. la mise en place en 2019 de collectivités régionales à part entière, en charge du développement régional, donne plus de clarté aux travaux sur la croissance régionale et renforce la responsabilité démocratique locale les concernant ;

d. un contrôle de proportionnalité a été mis en œuvre et l'introduction formelle du principe de subsidiarité n'est pas nécessaire dans le contexte suédois du fait de la pratique consistant à accorder une marge d'initiative aux collectivités locales et régionales.

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. dans certains cas, l'État impose de nouvelles obligations aux communes et aux régions, sans leur accorder une marge de discrétion suffisante (du fait principalement de réglementations détaillées) ;

b. l'absence de procédures de consultation formelles et systématiques sur toutes les questions qui concernent les autorités infranationales, qui soient conformes aux exigences de la Charte et aux résolutions et recommandations pertinentes du Congrès ;

c. la répartition des rôles entre les autorités centrales et les collectivités locales et régionales a évolué, aux dépens de ces dernières, du fait de nouvelles règles et directives et de méthodes et instruments de gouvernance mis en place par l'État ;

d. la non-indexation des dotations dans un contexte d'inflation croissante et de changements climatiques et sociétaux.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de la Suède :

a. à accorder aux collectivités locales et régionales une marge de discrétion suffisante, chaque fois que de nouvelles obligations leur sont imposées par ces autorités ;

b. à établir des procédures de consultation formelles couvrant toutes les questions qui concernent les autorités infranationales, et qui soient conformes aux exigences de la Charte ;

c. à ne pas court-circuiter les collectivités locales au moyen de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de gouvernance et de mise en œuvre et à trouver plutôt des solutions pour inclure les collectivités dans ces nouveaux dispositifs de gouvernance et de mise en œuvre des politiques ;

d. à introduire un système élaboré d'indexation des dotations d'État, suivant des procédures de consultation appropriées.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Suède, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	5
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	6
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	7
2.2	Statut de la capitale	9
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	10
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	10
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	11
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	11
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	12
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	13
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	22
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	23
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	24
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	26
3.8	Article 9 – Ressources financières	27
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	36
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	38
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	40
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	42
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Suède	44

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

1. L'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, 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 à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

2. La Suède a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 4 octobre 1988 et l'a ratifiée le 29 août 1989. La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1989. Conformément à l'article 13 de la Charte, la Suède a déclaré qu'elle entendait limiter le champ d'application de la Charte aux collectivités locales et régionales suivantes : les communes (*Kommuner*) et les conseils de comtés (alors appelés *Landstings*, et maintenant *Regioner*).

3. Le 5 mai 2010, la Suède a signé le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2012. Le 9 février 2000, elle a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2000.

4. La Suède a également ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 23 avril 1981. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 22 décembre 1982³. Le Protocole additionnel à la Convention-cadre (STE n° 159) a été ratifié par la Suède le 9 novembre 1995 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1998⁴. Le Protocole n° 2 à la Convention-cadre (STE n° 169) a été ratifié par la Suède le 5 mai 1998 et est entré en vigueur le 1^{er} février 2001⁵. La Suède n'a pas ratifié le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

5. Le précédent rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Suède a été adopté par le Congrès à sa 18^e session en mars 2014. La mission de suivi menée par la délégation du Congrès du 5 au 7 avril 2022 a fait suite à la Recommandation 357 (2014) du Congrès.

6. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Suède à la lumière de la Charte. Elle a chargé Harald BERGMANN, Pays-Bas (L, GILD), et Matija KOVAC, Serbie (R, PPE/CCE), d'établir et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte dans ce pays. La mission de suivi officielle en Suède a été menée par les rapporteurs susmentionnés. La délégation a été accompagnée d'un représentant du secrétariat du Congrès et a bénéficié de l'assistance de M. Nikolaos CHLEPAS (expert), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Les rapporteurs souhaitent remercier l'expert pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

7. Au cours de la visite de suivi, qui s'est déroulée du 5 au 7 avril 2022, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs.

8. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Suède auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

3 Conformément aux dispositions de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention, la Suède a limité le champ d'application de la Convention aux collectivités et organes suivants : *Kommuner* = communes, *Landstingskommuner* = conseils de comtés, maintenant appelés *Regioner* = régions, *Kommunalförbund* = Fédérations locales.

4 La Suède a, conformément à l'article 8 de ce Protocole, fait une déclaration par laquelle elle n'acceptait que l'application de l'article 4.

5 Dans une déclaration portant sur les articles 6 et 4 du Protocole n° 2, la Suède a confirmé n'appliquer que l'article 4 du Protocole additionnel.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

9. La Suède est un État unitaire, une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Elle s'est dotée d'un système de protection sociale scandinave qui dispense des soins de santé universels et un enseignement supérieur à ses citoyens. Elle se classe au 12^e rang mondial pour son PIB par habitant (PIB nominal de 2021) et à des niveaux très élevés en ce qui concerne la qualité de vie, la santé, l'éducation, la compétitivité économique, l'égalité des revenus (coefficient de Gini de 26,9 en 2020, soit un faible taux d'inégalité), l'égalité de genre et le développement humain (indice de développement humain très élevé : 0,945, soit le septième du monde en 2020). La Suède a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} janvier 1995 mais a refusé de faire partie de la zone euro à la suite d'un référendum. La Suède s'est récemment portée candidate à l'adhésion à l'OTAN et sa demande est en cours de ratification par les membres de l'OTAN conformément à leurs procédures nationales. La Suède est membre de l'Organisation des Nations Unies, du Conseil nordique, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁶.

10. La Suède compte 10 443 153 habitants (en octobre 2021), a pour capitale Stockholm (975 000 habitants dans la commune, 1,6 million dans la zone urbaine et 2,5 millions dans la zone métropolitaine) et s'étend sur une superficie de 450 295 km². Elle reconnaît officiellement les langues minoritaires suivantes : le finnois, le sami, le romani, le yiddish et le meänkieli. La proportion d'habitants d'origine suédoise (nés en Suède d'un ou de deux parents également nés en Suède) atteint 74,12 % de la population. Les principales minorités nationales sont les Finnois de Suède (de 400 000 à 600 000), les Roms (de 50 000 à 100 000), les Tornédaliens (50 000) et les Sami (de 20 000 à 35 000) (il s'agit d'estimations car il n'existe aucune statistique sur l'origine ethnique des habitants). La proportion d'habitants d'origine étrangère (nés à l'étranger ou nés en Suède de parents nés à l'étranger) est de 25,88 %. Les citoyens étrangers vivant en Suède proviennent principalement des pays suivants : Syrie (95 080), Pologne (53 780), Norvège (32 632), Afghanistan (48 478), Finlande (46 053), Érythrée (43 455), Danemark (29 079), Allemagne (28 957), Somalie (28 949) et Inde (28 260).

11. La Constitution suédoise régit les relations entre les pouvoirs décisionnel et exécutif, ainsi que les libertés et droits fondamentaux des citoyens. Elle se compose de quatre lois fondamentales : l'Instrument de gouvernement, la Loi de succession, la loi sur la liberté de la presse et la Loi fondamentale sur la liberté d'expression. Ces lois fondamentales priment sur toutes les autres dispositions législatives. L'Instrument de gouvernement garantit le droit des citoyens d'obtenir librement des informations, de manifester, de former des partis politiques et de pratiquer leur religion.

12. La loi de succession régit le droit des membres de la Maison Bernadotte, la famille royale, d'accéder au trône suédois. Charles XVI Gustave est le roi de la Suède depuis le 15 septembre 1973. En sa qualité de chef d'État, le roi est le principal symbole de l'unité nationale. En vertu de la Constitution de 1974, le monarque n'a pas d'affinité politique ni de pouvoirs officiels. Ses fonctions sont principalement représentatives et protocolaires.

13. La loi sur la liberté de la presse érige en principe l'accès du public aux documents officiels relatifs aux travaux du Parlement, du gouvernement et des services publics. Elle autorise les habitants à consulter les documents officiels lorsqu'ils le souhaitent. La loi sur la liberté d'expression, entrée en vigueur en 1992, s'inspire en grande partie de la loi sur la liberté de la presse, pour ce qui est de l'interdiction de la censure, de la liberté de communiquer des informations et du droit à l'anonymat⁷.

14. La Suède a un parlement monocaméral (*Riksdag*), composé de 349 députés, qui sont élus au suffrage universel selon un système proportionnel pour un mandat de quatre ans. Pour obtenir un siège, un parti doit recueillir soit au moins 4 % de l'ensemble des voix, soit au moins 12 % des voix dans l'une des 29 circonscriptions du pays. Au terme des élections générales de 2018, huit partis sont représentés au *Riksdag* et sur les 349 parlementaires, 188 sont des hommes et 161 des femmes. Il s'agit de la proportion de femmes la plus élevée depuis les élections de 2006 (184 hommes et 165 femmes).

15. Les Sami, peuple autochtone en Suède, ont leur propre Parlement non territorial, le *Sametinget*, qui est à la fois un parlement élu et un organisme public, dont la principale responsabilité est d'œuvrer en faveur

⁶ <https://sweden.se/>

⁷ Democracy in Sweden – sweden.se

d'une culture sami vivante. Le *Sametinget* est à ce titre l'organe administratif central chargé de l'élevage de rennes et des activités relatives à la langue sami, entre autres domaines⁸.

16. Au terme des élections législatives, le président du Parlement propose de nommer un Premier ou une Première ministre, nomination qui doit être approuvée par vote par le Parlement, a ensuite pour tâche de constituer un gouvernement (*Regeringen*), choisit les ministres qui composent le cabinet et nomme également les ministres chargés des différents ministères. Le Premier ministre et les ministres du cabinet forment ensemble le gouvernement, qui rend compte au Parlement. Les ministres sont principalement chargés de l'élaboration des politiques tandis que les organismes gouvernementaux contrôlés par l'État exécutent les politiques du gouvernement. Les ministres ne sont pas responsables à titre individuel du fonctionnement des organismes relevant de leur portefeuille, les responsables de ces organismes rendant compte directement au gouvernement. Au terme des dernières élections, ayant eu lieu en 2018, le Parti social-démocrate et le Parti des Verts ont formé un gouvernement au terme d'un long processus. Depuis le 20 novembre 2021, ce gouvernement a été remplacé par un gouvernement unipartite social-démocrate dirigé par la première femme Première ministre, Magdalena Andersson.

17. Il existe trois sortes de tribunaux en Suède : les tribunaux de compétence générale (comprenant les tribunaux de district, les cours d'appel et la Cour suprême), les tribunaux de compétence administrative générale (les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et la Cour administrative suprême) et les juridictions spécialisées traitant de contentieux relatifs à certains domaines, comme le tribunal du droit du travail.

18. Aux classements internationaux, la démocratie suédoise, considérée comme une « démocratie intégrale », se place au quatrième rang mondial et se caractérise par une culture politique du consensus⁹. Elle est qualifiée de « pays libre » par Freedomhouse, qui lui attribue le score le plus élevé possible (100/100)¹⁰. La Suède se classe au quatrième rang mondial selon l'indice de perception de la corruption (avec un score de 84 en 2021)¹¹ et au cinquième rang selon « l'indice mondial de risque de corruption » (avec un « très faible risque » en 2021)¹². Cela pourrait également expliquer sa cinquième place au classement des 28 États de l'Union européenne établi par l'OCDE selon le degré de confiance accordée au gouvernement¹³. En ce qui concerne le degré d'autonomie locale, il ressort d'une étude comparative menée à ce sujet dans 39 pays européens que la Suède se maintient relativement au même niveau depuis 1995 et se classe au quatrième rang pour la période 2000-2014¹⁴.

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

19. La notion d'autonomie a été exprimée pour la première fois dans l'ordonnance municipale de 1862 et est inscrite dans la Constitution depuis 1974.

20. L'autonomie locale et le droit de lever des impôts sont énoncés dans l'Instrument de gouvernement, l'un des quatre piliers de la Constitution suédoise.

- Le chapitre 1, article 1, dispose que la démocratie suédoise est fondée sur la libre formation d'opinion et sur le suffrage universel et égalitaire. Elle se réalise par un régime politique représentatif et parlementaire et par l'autonomie locale.

- Le chapitre 1, article 7, dispose que la Suède a des communes et des conseils de comtés. D'après le chapitre 14, article 1, le pouvoir de décision de ces autorités locales est exercé par des assemblées élus.

21. Après la Recommandation 163 (2005) formulée par le Congrès au terme de la visite de suivi de 2005, selon laquelle il convenait de demander à la commission de révision de la Constitution d'envisager « d'améliorer la position de l'autonomie locale dans la Constitution suédoise », une réforme constitutionnelle a eu lieu en 2011. L'instrument de gouvernement a été modifié par l'ajout d'un nouveau chapitre intitulé « Collectivités locales » (chapitre 14), dans le but de renforcer la protection constitutionnelle de l'autonomie

8 Democracy in Sweden – sweden.se

9 Score de 9,26 d'après l'indice mondial de la démocratie de 2022 : <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

10 <https://freedomhouse.org/country/sweden/freedom-world/2022>

11 <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/swe>

12 <https://risk-indexes.com/global-corruption-index/>

13 <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>

14 Voir Ladner/Keuffer/Baldersheim/Hlepas/Swianiewicz/Navarro (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, New York: Palgrave MacMillan, p. 240. Dans cette étude, la Suisse obtient le score le plus élevé (79,5) de ces pays en 2014. Elle est suivie de la Finlande (79,4) et de l'Islande (78,5); l'Allemagne a un score de 75,1.

locale. La plupart des dispositions du chapitre 14 se trouvaient auparavant dans d'autres chapitres de l'Instrument ou correspondent à la pratique établie. Réunir ces différentes dispositions au sein d'un chapitre distinct contribue cependant à renforcer l'autonomie locale¹⁵.

22. L'article premier du chapitre 14 établit que la Suède comprend des communes qui sont investies d'un pouvoir décisionnel exercé par des assemblées élues. Le terme « communes », dans le contexte constitutionnel, désigne aussi les régions. L'article 2 révisé dispose que les autorités locales et régionales sont chargées des questions locales et régionales d'intérêt public, principe qui est ainsi inscrit dans la Constitution. Il est en outre précisé à l'article 2 que les activités attribuées par la loi aux collectivités locales se fondent sur le principe de l'autonomie locale.

23. L'article 3 du chapitre 14 est une nouvelle disposition qui énonce le principe de proportionnalité applicable à toute restriction de l'autonomie locale, restriction qui doit se limiter à ce qui est nécessaire au regard de l'objectif visé. Ce principe oblige le gouvernement et le *Riksdag* à faire preuve de modération et à donner des raisons précises chaque fois qu'ils souhaitent restreindre la portée de l'autonomie locale. L'obligation de soumettre préalablement au contrôle juridictionnel du Conseil sur la législation (*Lagrådet*) toute décision que le *Riksdag* envisage de prendre sur la législation, qu'elle entraîne un nouvel engagement pour les collectivités locales ou une ingérence dans leur pouvoir de lever des impôts, est un aspect essentiel de l'application de ce principe de proportionnalité (RF 8:21, paragraphe 2, point 5).

24. Le pouvoir des autorités locales de lever des impôts ainsi que le principe de péréquation figurent dans la Constitution (chapitre 14, articles 4 et 5). Toute disposition susceptible de modifier la division du territoire (« la division du royaume en autorités locales ») doit être inscrite dans la loi (chapitre 14, article 6).

25. Le cadre juridique a pour fondement la loi suédoise sur l'administration locale (*Kommunallagen*), qui régit la division en communes et l'organisation et les pouvoirs des communes et des conseils de comté/régions. Elle fixe des règles applicables à la coopération intercommunales et aux élus, aux conseils municipaux et régionaux, aux conseils exécutifs et aux commissions. Les communes et les régions de la Suède disposent d'une grande latitude pour organiser leurs activités comme bon leur semble. Leurs responsabilités sont définies en partie dans la loi sur l'administration locale et en partie dans des lois et ordonnances portant sur des domaines spécifiques, par exemple la loi sur les services sociaux, la loi sur la planification et la construction, la loi sur l'éducation et la loi sur la santé et les services médicaux. Dans le cadre imposé par ces dispositions et un grand nombre d'autres lois, les communes et les conseils de comtés/régions disposent d'une marge de manœuvre importante pour organiser leurs activités à leur convenance.

26. L'administration locale se compose en Suède de deux niveaux : 290 communes et 21 régions. Les conseils sont élus pour un mandat de quatre ans selon un système de représentation proportionnelle. Les candidats doivent figurer sur une liste de parti mais les conseillers élus conservent leur siège en cas d'exclusion de leur parti en cours de mandat. Dans les faits, plus de 90 % des conseillers représentent l'un des partis siégeant au Parlement. Les 290 communes comptent un peu plus de 38 000 élus. La majorité d'entre eux, soit 97 %, ne sont pas des professionnels de la politique et s'acquittent donc de leurs fonctions parallèlement à leur emploi ou leurs études. Les décisions politiques sont prises collectivement, de sorte qu'il n'y a pas de maire ou d'autre responsable politique doté de pouvoirs décisionnels indépendants. Les communes et les régions sont financées par un impôt sur le revenu proportionnel et par des subventions du gouvernement central. Un système de péréquation compense les écarts entre les zones aisées et celles dans lesquelles les revenus des habitants sont plus bas et les besoins de services publics locaux plus importants. Il existe également un système de péréquation des coûts structurels.

27. Les communes ont un éventail de fonctions plus large que celui des régions. Elles sont également plus proches des citoyens et leurs décideurs sont mieux connus du grand public, par rapport à leurs homologues régionaux. La taille des communes varie, de 2 460 habitants à Bjurholm à 939 000 à Stockholm. Deux processus de fusions de communes ont eu lieu, d'abord en 1952 puis au début des années 1970, pour leur confier de plus grandes responsabilités, principalement dans le secteur de la protection sociale. Les communes ont pour principales responsabilités l'enseignement primaire et secondaire, les services sociaux, les crèches et les services aux personnes âgées. Elles sont chargées de l'infrastructure locale, y compris la

¹⁵ Voir le rapport de 2014 sur la démocratie locale et régionale en Suède : <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-suede-recommandation-luzette-wage/168071951a>

voirie et les parcs, les loisirs et la culture (qui ne sont pas des tâches obligatoires), ainsi que de la planification de l'occupation des sols et de l'octroi de permis de construire¹⁶.

28. La structure intermédiaire d'entités administratives élues s'est transformée. Jusqu'à la fin des années 1990, elle se composait de conseils de comtés (*Landsting* – aujourd'hui les régions) chargés principalement des soins de santé. Il existait de fait à cette époque au niveau des comtés une protection sociale de type scandinave, qui se rencontrait également au Danemark et en Norvège¹⁷. Inspirées en partie par l'adhésion de la Suède à l'Union européenne, les deux régions de Västra Götaland et Skåne ont été établies à la fin des années 1990 après le regroupement de conseils de comtés. Un processus de régionalisation progressive et expérimentale s'est amorcé en Suède à partir de 1996, année pendant laquelle ces deux comtés (Skåne et Västra-Götaland) ont été autorisés à assumer davantage de fonctions précédemment exercées par le gouvernement central, y compris en matière de développement régional. Les tentatives d'extension de cette initiative qui auraient permis de réformer l'ensemble du regroupement régional ont échoué.

29. Le transfert aux conseils de comtés de la responsabilité de développement régional a en revanche réussi, mais sans modification de leurs limites territoriales. Ce transfert a été suivi d'un changement d'appellation : à partir de 2019, tous les comtés de la Suède sont devenus des régions et ont été chargés du développement régional. Aujourd'hui, les termes de « comté » et de « région » ont des significations différentes : les comtés ont une dimension géographique, tandis que les régions sont des entités politiques ; il existe cependant aussi des comités administratifs de comté, qui représentent l'État au niveau régional. La plus petite entité est le Jämtland, qui compte 127 000 habitants, et la plus grande est le comté de Västra Götaland, qui compte 1,6 million d'habitants¹⁸. Les 21 régions du pays comptent près de 4 600 élus. La majorité d'entre eux, soit 94 %, ne sont pas des professionnels de la politique et s'acquittent donc de leurs fonctions parallèlement à leur emploi ou leurs études.

2.2 Statut de la capitale

30. La capitale de la Suède, Stockholm, n'a pas de statut particulier en tant que telle. Les 101 conseillers sont nommés au terme d'élections générales ayant lieu en même temps que les élections législatives et régionales. Le Conseil municipal établit des objectifs et des lignes directrices pour les activités générales de la ville. Les questions sur lesquelles les conseillers se prononcent ont habituellement déjà fait l'objet d'avant-projets et de débats de divers conseils et commissions. Le Conseil dispose de son propre comité d'audit, qui examine les finances et le fonctionnement de l'ensemble de la commune. Les services et entreprises de la ville prennent le relais au stade de la mise en œuvre des décisions politiques.

31. Le Conseil exécutif de la ville se compose de 13 membres, dont certains représentent la majorité et d'autres l'opposition. Si le Conseil municipal est en quelque sorte le parlement de Stockholm, le Conseil exécutif peut être considéré comme son « gouvernement ». Il rend des avis sur toutes les questions ayant fait l'objet d'une décision du Conseil municipal et est responsable de la préparation, du suivi, de l'évaluation et de l'exécution de ses décisions. Il est également chargé de l'administration des finances et du développement à long terme de la ville. Les réunions du Conseil exécutif ne sont pas ouvertes au public.

32. À Stockholm, la majorité politique est représentée par un maire et neuf maires adjoints et l'opposition par cinq maires adjoints. Le maire occupe une fonction particulière dans la mesure où il préside à la fois le Conseil des maires et le Conseil exécutif de la ville. Les maires sont nommés par le Conseil municipal. Le maire et les 14 maires adjoints forment le Conseil des maires et effectuent un premier examen des questions sur lesquelles le Conseil exécutif de la ville se prononcera. Chaque maire adjoint de la majorité est chargé d'un bureau. Les bureaux correspondent à un ou plusieurs domaines d'activité. Les bureaux actuels sont les suivants : urbanisme, logement et immobilier, transports, environnement et climat, marché du travail, intégration et sports, culture et milieu urbain, écoles et éducation, affaires sociales et services aux personnes âgées et sécurité publique.

16 Anders Lidström (2018): Subnational Sweden, the national state and the EU, Regional & Federal Studies, DOI: 10.1080/13597566.2018.1500907.

17 Jacob Torfing, Anders Lidström et Asbjørn Røiseland (2015) : The Scandinavian Regional Model: Accounting for the shift from convergence to divergence. Scandinavian Journal of Public Administration, vol 19 (4), pp 7-28.

18 Ibid.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

33. D'après le chapitre 1, article 10, de l'Instrument de gouvernement, la Suède participe à la coopération internationale dans le cadre du Conseil de l'Europe. En vertu du chapitre 10, article 3, le gouvernement doit obtenir l'approbation du *Riksdag* avant de conclure un accord international contraignant qui nécessiterait de modifier ou d'abroger des lois ou d'en promulguer de nouvelles ou concerne une question relevant du pouvoir décisionnaire de ce dernier. Le *Riksdag* doit également donner son approbation dans d'autres situations dans lesquelles un accord revêt une grande importance.

34. La teneur normative des accords internationaux doit être transposée en droit suédois, par l'ajout de nouvelles dispositions à une loi ou ordonnance existante ou par la promulgation d'une nouvelle loi ou ordonnance. Il est également possible de décider explicitement que l'accord, et, si besoin est, sa traduction, seront annexés à la loi sur la transformation. C'est cette méthode qui a été suivie en 1994 dans le cas de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

35. Lors de l'approbation de la Charte (en 1989), le gouvernement a considéré que la loi suédoise de 1977 sur l'administration locale était conforme à la Charte et qu'aucune modification importante de la législation suédoise n'était nécessaire. La Charte et l'exposé des motifs ont été ajoutés en annexe aux travaux préparatoires. Cependant, certains ajustements ont été apportés à la loi de 1991 sur l'administration locale du fait de l'évolution de la Charte. Il convient en outre de signaler que les travaux préparatoires suédois constituent généralement un document de la plus haute importance pour l'interprétation du texte promulgué. Ils sont généralement respectés, non parce qu'ils sont juridiquement contraignants mais parce que la tradition juridique suédoise le veut¹⁹. Néanmoins, bien qu'elle ait été ratifiée, la Charte n'a aucun statut juridique auprès des tribunaux. C'est d'ailleurs le cas dans tous les pays qui ne disposent pas d'un système d'incorporation officielle des conventions dans leur ordre juridique national et la Suède ne fait pas exception à la règle²⁰.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

36. Lors du précédent cycle de suivi de la démocratie locale et régionale en Suède mené en 2013 par le Congrès, les rapporteurs ont appelé l'attention sur les points à améliorer pour un fonctionnement optimal de l'administration locale²¹, à savoir :

a. l'absence de mention du principe de subsidiarité dans la Constitution suédoise, bien que le nouveau chapitre 14 de l'Instrument de gouvernement ait renforcé le rôle et le champ de compétence des collectivités locales et, qu'en tout état de cause, un pourcentage très élevé de services publics soient effectués de facto au niveau local ;

b. la nette augmentation du nombre de réglementations détaillées de l'État applicables aux activités locales, par exemple, dans des domaines tels que les conditions de travail, les soins de santé, l'éducation et la passation de marchés publics, d'où le risque d'ingérence dans les affaires locales et la nécessité d'améliorer la procédure de consultation pour prévenir ces atteintes à l'autonomie locale ;

c. la non-indexation des subventions de l'État. Bien que ces subventions soient fréquemment revalorisées, leur montant reste fixe. Par conséquent, une diminution (en valeur) se produit en termes réels du fait de l'inflation. Cette situation pourrait être résolue par l'adoption de règles strictes d'indexation des subventions, ce qui permettrait aux collectivités locales et aux conseils de comtés de renforcer les conditions de planification à long terme ;

d. la participation insuffisante des collectivités locales dans l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation de l'État concernant le niveau local, ce qui conduit parfois à des situations dans lesquelles les autorités nationales ne tiennent pas suffisamment compte de tous les facteurs-coûts connexes.

19 Verb. Tom Madell, Local Government in Sweden, in: A.M. Moreno (dir. de publication), Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective, INAP, Madrid 2012, p. 637 et suivantes.

20 A. Lidström & T. Madell: Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government, *Lex Localis*, Vol 16 n° 4 (2018), p. 951-969 (954); Boggero, G., *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Series: Studies in territorial and cultural diversity governance; vol. 9, Brill: Leiden/Boston 2018.

21 Voir le rapport de 2014 sur la démocratie locale et régionale en Suède : <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-suede-recommandation-luzette-wage/168071951a>.

37. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès a demandé au Comité des Ministres d'inviter les autorités suédoises à :

a. renforcer le principe de subsidiarité, en vertu duquel toutes les tâches susceptibles d'être effectuées au niveau local doivent l'être à ce niveau, en garantissant une application cohérente du principe de proportionnalité récemment introduit, énoncé dans la Constitution ;

b. formaliser une procédure de consultation qui permettrait à toutes les collectivités locales et à l'association les représentant de bénéficier de leur autonomie ;

c. inviter le gouvernement à examiner la demande des autorités locales d'indexer les subventions de l'État sur l'inflation et de les adapter aux changements démographiques ;

d. veiller à renforcer la participation des collectivités locales à l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation de l'État à mettre en œuvre au niveau local ;

e. conférer à davantage de conseils de comtés - et à terme, à l'ensemble des conseils de comtés élus - des responsabilités en matière de développement régional et utiliser le Cadre de référence de la démocratie régionale du Conseil de l'Europe comme ligne directrice à cet égard ;

f. inviter le gouvernement à ratifier le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

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

Article 2

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

38. L'autonomie locale et régionale a pour la première fois été inscrite dans la Constitution suédoise en 1974, à la suite d'une grande réforme constitutionnelle (l'ancienne Constitution remontait à 1809). Dans le chapitre 1, article 1, de la Constitution, il est déclaré que la démocratie suédoise se fonde sur la libre formation d'opinion et le suffrage universel et égalitaire. Cette disposition se concrétise par un régime politique représentatif et parlementaire et par l'autonomie locale et est mise en œuvre dans le respect du droit. Ce principe est d'une importance telle qu'il est inscrit dans la loi fondamentale du pays. L'appui apporté à l'autonomie locale est défini plus précisément au chapitre 14, article 3, de l'Instrument de gouvernement, dans lequel il est indiqué que l'État s'engage à ne pas restreindre l'autonomie locale plus que ce qui est nécessaire au regard des besoins auxquels visent à répondre les mesures législatives.

39. Lors de la ratification de la Charte, la loi de 1977 sur l'administration locale était en vigueur. Le chapitre 1, paragraphe 4, de cette loi mettait l'accent sur l'autonomie locale en disposant que les communes et les conseils de comtés avaient le droit de gérer leurs propres affaires. Une version révisée de la loi sur l'autonomie locale, entrée en vigueur en 1991, avait pour but de décentraliser davantage les responsabilités. Le principe de l'autonomie a été inscrit au chapitre 1, paragraphe 1, de la nouvelle loi, qui disposait que les communes et conseils de comtés devaient s'occuper des questions énumérées dans la loi ou dans des réglementations et procédures spéciales ayant trait aux principes de la démocratie et de l'autonomie locale. La loi sur l'administration locale la plus récente a été adoptée en 2017 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Il s'agit essentiellement d'une version modernisée de la loi de 1991²².

40. Le principe de l'autonomie locale est reconnu à la fois dans la Constitution et dans les lois qui apportent des précisions sur ce statut ou y font référence. La Suède se conforme pleinement à l'article 2 de la Charte.

22 A. Lidström & T. Madell: Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government, *Lex Localis*, Vol 16 n° 4 (2018), p. 951-969.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3

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.

3.2.1 Article 3.1

41. Aux termes du chapitre 14, article 2, de l'Instrument de gouvernement, les collectivités locales sont responsables des questions locales et régionales d'intérêt public, selon le principe de l'autonomie locale. La loi fixe des dispositions plus détaillées à ce sujet. Selon le même principe, les collectivités locales ont également d'autres responsabilités définies par la loi. L'administration locale suédoise se compose de deux niveaux : 290 communes et 21 régions (Gotland est un cas à part puisqu'il s'agit d'une commune dotée de tâches régionales et d'une responsabilité en matière de développement régional et qu'elle a en outre le droit à l'appellation de région). Ces entités jouent un rôle fondamental dans la prestation de services de protection sociale qui sont importants pour les citoyens et relativement généreux conformément au modèle de protection sociale de l'Europe du Nord. Les communes sont chargées des services sociaux, des services aux personnes âgées et de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire. Elles ont également pour responsabilités, par exemple, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les parcs et loisirs et la protection contre les incendies. Les régions sont responsables des soins de santé primaires et des hôpitaux, mais également des services aux personnes handicapées, et de la culture et des transports publics à l'échelle régionale²³. Elles sont également chargées de leur propre développement.

42. Du fait des vastes responsabilités qui lui sont confiées en matière de services de protection sociale, l'administration locale est relativement importante en Suède. Ce secteur représente environ 49 % de l'ensemble des dépenses publiques du pays, qui se classe ainsi à cet égard au deuxième rang en Europe, derrière le Danemark, où l'administration locale est en outre chargée de financer les pensions. Le fait que l'administration locale suédoise emploie environ 83 % de l'ensemble des fonctionnaires du pays, pourcentage le plus élevé d'Europe²⁴, témoigne également de l'importance relative de ce secteur en Suède. De fait, ce rôle crucial dans le système de protection sociale nationale peut être considéré comme une indication de la confiance que le gouvernement central accorde à l'administration locale²⁵.

43. Les rapporteurs concluent que la Suède dispose d'un système d'autonomie locale à part entière et que les collectivités locales gèrent bien, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. La Suède respecte donc le premier paragraphe de l'article 3 de la Charte.

3.2.2 Article 3.2

44. Il est souligné au chapitre 1, article 1, de l'Instrument de gouvernement que tout pouvoir public en Suède émane du peuple, cela se réalisant également par l'autonomie locale. L'article premier du chapitre 14 dispose que les pouvoirs décisionnels des collectivités locales suédoises, qui se composent des communes et des conseils de comtés, sont exercés par des assemblées élues. En Suède, les organes exécutifs sont nommés par ces assemblées, devant lesquelles ils sont responsables.

45. En Suède, le taux de participation aux élections est très élevé. Il a été de 87,1 % aux élections législatives de 2018 à l'échelle nationale. Il n'a jamais été inférieur à 80 % depuis les années 1950. Les taux de participation aux élections régionales et locales ont été de 83,8 % et 84,1 %. Cette forte participation s'explique par de nombreux facteurs : la confiance accordée aux institutions démocratiques, le respect du système électoral et le fait que les élections parlementaires ont lieu en même temps que les élections locales et régionales. Le taux de participation est également élevé parmi les jeunes. Les établissements scolaires préparent souvent les élèves à voter avant l'âge de 18 ans en invitant des représentants de différents partis

²³ Les transports publics sont officiellement une compétence partagée entre les communes et les régions. Dans la plupart des comtés, les régions et les communes ont convenu que les régions seraient responsables des transports publics.

²⁴ Dexia. (2008). Sub-national Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance (Dexia).

²⁵ Ibid. Lidström & Madell.

politiques, afin que les élèves puissent apprendre comment fonctionne le système démocratique du pays et s'informer des orientations générales des différents partis. Les jeunes peuvent ainsi les comparer et tirer leurs propres conclusions.

46. Les élèves de moins de 18 ans participent parfois également à des élections en milieu scolaire (*Skolva*), dans lesquelles ils utilisent les mêmes bulletins de vote que les adultes. Ces voix ne sont pas comptabilisées dans le cadre des véritables élections mais peuvent aboutir à des résultats très différents. Par exemple en 2018, les Sociaux-démocrates, le plus grand parti suédois, ont obtenu 28,3 % des suffrages parmi les adultes, contre 19,5 % parmi les élèves. Le score des Verts a été respectivement de 4,4 % et de 10,3 %. Cette année-là, 1 528 établissements scolaires ont participé à ces élections en milieu scolaire, et près de 370 000 élèves ont voté.

47. La plupart des communes et des régions entretiennent aujourd'hui de leur propre initiative un dialogue avec les citoyens entre les élections, sous une forme ou une autre. En outre, les citoyens peuvent demander qu'une question soit examinée dans le cadre d'initiatives publiques (*Folkinitiativ*) qui sont réglementés par la loi sur l'administration locale. Cela signifie que si au moins 10 % des électeurs demandent la tenue d'un référendum (référendum consultatif), celui-ci aura lieu, à moins que les deux tiers des membres présents à l'assemblée municipale ou régionale s'y opposent.

48. Les communes et les régions peuvent également, conformément à la loi sur l'administration locale, présenter des pétitions de citoyens. Les personnes ayant déclaré résider dans une région ou une commune peuvent ainsi porter à l'attention de l'assemblée générale des questions relevant de la compétence de la région ou de la commune. Environ la moitié des régions et 200 communes ont présenté de telles pétitions.

49. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent qu'il existe en Suède une véritable démocratie locale et régionale et que les dispositions pertinentes des lois suédoises sont conformes à la Charte. La Suède respecte donc pleinement le deuxième paragraphe de l'article 3 de la Charte.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4

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

3.3.1 Article 4.1

50. Aux termes du chapitre 14, article 2, de l'Instrument de gouvernement, « les autorités locales sont responsables des questions locales et régionales d'intérêt public, selon le principe de l'autonomie locale. La loi fixe des dispositions plus détaillées à ce sujet. Selon le même principe, les collectivités locales ont également d'autres responsabilités définies par la loi ». En fait, la répartition des tâches entre le gouvernement central et les communes a évolué au fil des ans. Des activités ont été transférées principalement du gouvernement central aux organes municipaux pour des raisons démocratiques. Le gouvernement central détient des pouvoirs exclusifs sur des questions relatives à la souveraineté nationale, y compris la justice, les affaires étrangères, les finances et la défense nationale ; et le Parlement détient des pouvoirs législatifs exclusifs.

51. Le système de gouvernance à plusieurs niveaux de la Suède a été comparé à un sablier, au sens où le niveau des régions/comtés, pour ce qui concerne les questions de développement régional, a moins d'influence et d'importance que le gouvernement central et les communes. Cette situation évolue cependant,

avec une tendance ces dernières décennies à un rééquilibrage du système et un renforcement du rôle des régions. De plus grands pouvoirs de décision ont ainsi été transférés du gouvernement central aux régions, notamment en ce qui concerne les questions de développement régional.

52. Dans sa Recommandation 357 (2014), le Congrès a invité les autorités suédoises à conférer à davantage de conseils de comtés – et à terme, à l'ensemble des conseils de comtés élus - des responsabilités en matière de développement régional et utiliser le Cadre de référence de la démocratie régionale du Conseil de l'Europe comme ligne directrice à cet égard. D'importants changements ont de fait eu lieu en matière d'autonomie régionale : en 2016, toutes les régions ont été chargées de leur propre développement en application de la loi sur la responsabilité du développement régional. Le 1^{er} janvier 2019, tous les conseils de comtés sont devenus des régions, dotées de ces responsabilités nouvellement étendues. Toutes les régions sont ainsi investies de la même responsabilité principale de mettre en œuvre la politique de développement régional et la Suède a été dotée d'une structure régionale plus clairement définie par la loi sur la responsabilité du développement régional. D'après des associations de collectivités locales, cette responsabilité uniforme en matière de développement régional confère une plus grande clarté et renforce l'obligation démocratique des entités locales de rendre compte de l'action menée aux fins de la croissance régionale.

53. L'Association suédoise des collectivités locales et régionales (SALAR) s'est cependant déclarée préoccupée par le fait que le pouvoir législatif est habilité à répartir les responsabilités entre les communes et les régions ; le niveau régional ne « devrait pas bénéficier d'une supériorité en matière de gouvernance par rapport au niveau municipal ». L'aménagement de l'espace régional et les conditions d'établissement des organes de planification régionale sont, par exemple, des domaines dans lesquels cette préoccupation est particulièrement pertinente. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné qu'il apparaît clairement dans les travaux préparatoires de l'Instrument de gouvernement qu'il n'existe aucun lien de subordination entre les communes et les régions (prop. 2009/10:80 p 209).

54. L'Agence suédoise pour la gestion publique (*Statskontoret*) a recensé et analysé la gouvernance du gouvernement dans le domaine du développement régional (*Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll Statskontoret 2021:11*). Dans ce rapport, elle souligne que, du fait du statut d'entités autonomes conféré aux régions, le gouvernement ne peut administrer les régions de la même façon qu'il gouverne les instances de l'État. La gouvernance de l'État à l'égard des régions se fonde donc sur des offres de missions que les régions elles-mêmes choisissent d'accepter ou non. Dans son rapport, le *Statskontoret* déclare que ce modèle d'offres pourrait être développé et utilisé davantage.

55. Comme le *Statskontoret*, SALAR considère que le gouvernement doit améliorer et renforcer sa gouvernance des autorités nationales. Il n'est pas rare que les missions et les offres relatives au développement régional partent dans des directions différentes et contraires. Les missions émanant des organismes gouvernementaux devraient s'inscrire dans une approche plus concertée et globale. SALAR considère que le gouvernement doit accroître sa gouvernance des autorités de l'État afin de renforcer sa coordination du développement régional. Elle souligne qu'il serait essentiel, dans le contexte suédois, que les communes et les régions constituent des entités autonomes occupant le même niveau administratif et que l'État doit adapter ses pratiques à cette réalité.

56. Bien qu'il soit nécessaire, comme les associations de collectivités locales l'ont mentionné, de continuer à apporter certaines modifications et améliorations, le cadre juridique relatif aux responsabilités des collectivités locales suédoises correspond aux exigences de la Charte et les rapporteurs concluent que la Suède se conforme au premier paragraphe de l'article 4.

3.3.2 Article 4.2

57. Les collectivités locales doivent avoir le droit d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas explicitement exclue de leur compétence par la loi. Outre les tendances à la recentralisation, une autre menace pèse sur la capacité des collectivités locales à prendre des initiatives sur des questions n'étant pas exclues de leur domaine de compétence ni attribuées à d'autres autorités : il s'agit de la multiplication des réglementations nationales ou régionales répertoriant de manière détaillée les activités pouvant être menées au niveau local. Même dans les pays où les autorités locales jouissent d'un solide statut, les pratiques étatiques ou régionales de surréglementation peuvent affaiblir l'autonomie locale.

58. Dans sa réponse aux rapporteurs, la ministre de l'Administration publique a souligné que la Constitution et la législation suédoises conféraient aux communes et régions le pouvoir général de prendre des initiatives dans des domaines qui n'étaient pas réservés à d'autres institutions. La Délégation nationale suédoise auprès du Congrès a également fait savoir que les collectivités régionales et locales avaient toute latitude pour prendre des initiatives relevant de leur compétence. SALAR a cependant souligné que le problème des réglementations détaillées de l'État mis en lumière dans la Recommandation 357 (2014) subsistait. Les communes et les régions sont tenues par la loi de s'acquitter de certaines activités. D'autres activités sont menées volontairement et décidées par l'assemblée du conseil concerné.

Communes

Tâches obligatoires	Tâches menées volontairement
Services sociaux (aides aux personnes âgées ou handicapées ainsi qu'aux individus et aux familles) Enseignement préscolaire, primaire et secondaire et éducation municipale des adultes (<i>komvux</i>) Planification et permis de construire Protection de l'environnement et de la santé Nettoyage des rues et gestion des déchets Eau et égout Secours d'urgence Préparation aux crises et défense civile Bibliothèques Aide au logement	Loisirs et culture Énergie Emploi Développement économique

Régions

Tâches obligatoires	Tâches menées volontairement
Soins de santé Soins dentaires aux enfants et aux jeunes jusqu'à l'âge de 23 ans Développement économique régional Transports publics régionaux et locaux (de concert avec les communes)	Culture Formation Tourisme

59. Dans l'ensemble, la répartition des responsabilités entre toutes les communes et les régions est symétrique mais dans certains cas précis, des communes suédoises sont investies d'autres domaines de responsabilité. Elles peuvent par exemple demander au gouvernement d'être investies de la responsabilité des services d'arpentage qui incombe normalement à l'organisme d'État (*Lantmäteriet*, la Direction suédoise de la cartographie, du cadastre et de l'inscription aux registres fonciers). À ce jour, une quarantaine des plus grandes communes ont obtenu cette compétence pour la zone géographique les concernant. Dans le reste du pays, cette fonction est exercée par le *Lantmäteriet*. Citons un autre exemple : le conseil administratif d'un comté (de l'État) peut déléguer aux communes locales le pouvoir de supervision conformément au Code de l'environnement.

60. Dans certains domaines d'activité, la répartition des responsabilités entre les communes et les régions est également souple et adaptable. Dans certains cas, il a été décidé à l'échelle nationale qu'une tâche donnée relevait de la responsabilité partagée des communes et des régions mais celles-ci sont elles-mêmes convenues de la répartition exacte des activités à mener. La responsabilité des transports publics dans un comté peut par exemple incomber uniquement à la région, à plusieurs communes locales agissant de concert ou à des communes locales et des régions œuvrant en collaboration. Les communes peuvent également assumer la responsabilité des soins de santé en établissement, ce qu'ont fait environ la moitié des communes du pays. Parmi les autres domaines dont la responsabilité peut être déterminée à l'échelle locale figurent notamment l'enseignement obligatoire des élèves atteints de troubles de l'apprentissage (*särskola*)

et l'éducation des adultes atteints des mêmes troubles (*särvux*) ainsi que l'appui et les services destinés à certaines personnes handicapées (LSS).

61. Les rapporteurs souhaiteraient attirer l'attention sur le problème persistant que constituent les réglementations détaillées de l'État. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a souligné qu'il convenait de prendre en considération le fait que la Suède est un État unitaire et qu'une large part des missions publiques sont assurées par les collectivités locales et régionales. Il n'est donc pas surprenant que le *Riksdag* ait un intérêt pour la réglementation de certaines de ces missions capitales. Le paragraphe 2 de cet article dispose en effet que les autorités locales et régionales doivent exercer leur initiative « dans le cadre de la loi ». Par conséquent, même si la législation paraît être trop détaillée et peut ainsi dans certains cas engendrer des problèmes politiques, les rapporteurs sont parvenus à la conclusion que dans l'ensemble le cadre et la pratique juridiques suédois donnent bien aux collectivités locales et régionales la possibilité d'exercer leur initiative et que la Suède respecte donc l'article 4, paragraphe 2.

3.3.3 Article 4.3

62. L'article 3 de la Constitution de 2011 dispose que le législateur doit tenir compte du principe de proportionnalité dès lors que tout projet d'amendement pourrait avoir une incidence sur l'autonomie locale. Il a été noté dans le rapport de suivi de 2014 qu'un principe de proportionnalité avait été introduit dans la Constitution révisée mais les rapporteurs ont critiqué l'application et l'interprétation qui en avaient été faites en ce qui concerne la portée de l'autonomie locale : « Dans l'exercice de sa fonction de mécanisme de contrôle de la proportionnalité, le Conseil de la législation (*Lagrådet*) n'a évoqué jusqu'ici le principe de proportionnalité qu'en lien avec un nombre limité d'actes législatifs. Dans les textes concernés, seules de vagues indications ont été données sur la façon d'équilibrer les intérêts nationaux et les intérêts locaux afin de promouvoir une meilleure législation. » Les rapporteurs ont conclu que l'État gardait le pouvoir de décider quel niveau de l'administration convenait le mieux à une tâche donnée.

63. Les auteurs du rapport de 2014 avaient critiqué le fait qu'il n'existait toujours pas au sein du système politique suédois de principe de subsidiarité qui garantisse l'exécution des fonctions locales par l'administration locale. Pour garantir en droit et en pratique la répartition des pouvoirs entre l'État et les administrations locales conformément à la Charte, il a été proposé d'inscrire dans la Constitution suédoise le principe de proportionnalité en vue de remédier aux tendances à un retour à la centralisation. Les rapporteurs ont recensé plusieurs cas dans lesquels l'autonomie locale avait été restreinte par l'État. Il s'agissait par exemple de la réglementation du secteur social, des conditions de travail, des soins de santé et, en particulier, de l'enseignement et de la passation des marchés publics. Enfin, il avait été suggéré dans la Recommandation 357 (2014) de renforcer le principe de subsidiarité, en vertu duquel toutes les tâches susceptibles d'être effectuées au niveau local doivent l'être à ce niveau, « en garantissant une application cohérente du principe de proportionnalité récemment introduit, énoncé dans la Constitution ».

64. Lors de la dernière visite de suivi, effectuée en avril 2022, la ministre de l'Administration publique a souligné que, lors de la rédaction de nouvelles dispositions législatives ayant une incidence sur les communes et/ou les régions, une évaluation de leur proportionnalité était effectuée pour veiller au respect du principe constitutionnel de l'autonomie locale. Plusieurs dispositions réglementaires décrivent comment analyser les conséquences d'un projet de loi. Elles sont actuellement révisées par les services gouvernementaux. Différents acteurs peuvent faire part de leurs observations sur l'évaluation du principe de proportionnalité à différents stades du processus législatif afin de veiller à l'application cohérente de ce principe :

- Des experts (dont la candidature est souvent proposée par SALAR), nommés au sein de commissions, et des enquêteurs spéciaux qui proposent de nouvelles dispositions législatives contribuent à l'évaluation initiale du principe de proportionnalité.
- Les communes et les régions sont invitées à faire part de leurs commentaires sur les propositions législatives dans le cadre d'une procédure officielle de consultation (*remissförfarande*).
- Différentes divisions, dont la Division de l'administration locale du ministère des Finances, examine les évaluations de proportionnalité lors de la préparation de propositions législatives au sein des services gouvernementaux (*Regeringskansliet*).
- Le Conseil sur la législation (*Lagrådet*) examine toutes les propositions législatives qui imposent des obligations aux communes et aux régions.
- Le Parlement (*Riksdagen*) détermine si ces obligations sont conformes au principe de proportionnalité lorsqu'il promulgue des dispositions législatives.

En outre, la commission constitutionnelle parlementaire (*Konstitutionsutskottet*) peut examiner a posteriori l'application que le gouvernement (*Regeringen*) a faite du principe de proportionnalité lors de l'élaboration de dispositions législatives (voir par exemple, 2016/17:KU10).

65. L'Instrument de gouvernement donne au Parlement la prérogative de promulguer des dispositions législatives qui confèrent aux communes et régions davantage de responsabilités, compte dûment tenu du principe de proportionnalité (comme précédemment expliqué). Le principe constitutionnel de l'autonomie locale s'applique à la fois dans les domaines relevant de la compétence générale des communes et des régions et dans ceux dans lesquels le Parlement leur a conféré des responsabilités supplémentaires. Dans sa réponse au Rapporteur, la ministre de l'Administration publique a souligné que le Parlement avait confié aux communes et régions la responsabilité d'une grande partie de l'administration publique suédoise, qui était ainsi fortement décentralisée et conforme en pratique au principe de subsidiarité.

66. Dans son rapport de suivi de 2014, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe avait abordé la question d'un « catalogue de compétences », qui constituerait un moyen de renforcer le principe de subsidiarité. SALAR doute cependant de la nécessité d'adopter un tel catalogue dans le contexte suédois. Il est très généralement admis en Suède que la plupart des services de protection sociale relèvent d'une certaine façon de la responsabilité commune des niveaux national, local et régional. Un catalogue de compétences présentant une répartition claire des tâches entre l'État et les communes n'a par conséquent jamais été considéré comme adéquat. Le principe de l'autonomie municipale est inscrit dans les *Regeringsformen* (Instruments de gouvernement) et le vaste secteur de l'administration locale est fermement attaché au principe selon lequel les services publics doivent être fournis par des acteurs proches des citoyens. Il est peu probable que l'inscription d'un principe de subsidiarité dans la Constitution ait une quelconque incidence sur le degré de détail des réglementations.

67. D'après SALAR, ce n'est pas en inscrivant officiellement un principe de subsidiarité dans la Constitution, mais en procédant à d'autres changements que l'on pourrait faire évoluer la situation : une application plus ferme du principe de proportionnalité et du principe de financement équitable, associée à un système de consultation plus formel, serait probablement plus efficace. Du point de vue de l'administration locale et régionale, il vaudrait mieux appliquer de façon plus cohérente le principe de proportionnalité que d'adopter un catalogue de compétences. La façon dont le pouvoir normatif est appliqué aux tâches à effectuer aux niveaux local et régional importe plus que la liste de tâches à effectuer à ce niveau. En résumé, SALAR juge nécessaire d'appliquer de façon plus cohérente le principe de proportionnalité mais estime que la solution ne viendra pas d'un catalogue de compétences. Une procédure de consultation plus élaborée serait plus utile.

68. Compte tenu également de l'avis de SALAR, les rapporteurs concluent que, dans la loi et dans la pratique, les responsabilités publiques sont exercées de préférence par les autorités qui sont les plus proches des citoyens. Un contrôle plus approfondi du principe de proportionnalité associé à un système de consultation formalisé et nettement plus élaboré (voir les paragraphes consacrés ci-après à l'article 4.6) permettrait de veiller efficacement à ce que le degré très élevé de décentralisation des responsabilités en Suède puisse être maintenu à l'avenir. Les rapporteurs concluent donc que la Suède se conforme au paragraphe 3 de l'article 4.

3.3.4 Article 4.4

69. Dans le rapport de suivi de 2005 du Congrès, les rapporteurs avaient suggéré de définir plus précisément les tâches et fonctions qui incombent à l'administration locale suédoise, en faisant par exemple figurer dans la Constitution une liste de ces fonctions. Cette proposition a cependant été rejetée au motif qu'elle priverait les réglementations du degré de souplesse nécessaire. La sous-commission et, plus tard, la commission d'étude sur la réforme constitutionnelle ont en revanche recommandé de procéder à différents changements ayant pour effet de souligner l'importance de l'autonomie locale dans le régime politique suédois. Bon nombre de ces changements ont été adoptés par la suite dans la nouvelle Constitution qui est entrée en vigueur en 2011²⁶.

70. Les auteurs du premier rapport de suivi du Conseil de l'Europe, établi en 2005, avaient critiqué la façon dont la Suède se conformait à l'article 4. Ils s'étaient inquiétés du caractère arbitraire de la réglementation

26 A. Lidström & T. Madell, *ibid.* p. 957, et Commission d'étude sur la réforme constitutionnelle (2007), *Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd*. SOU 2007:93.

régissant les tâches et les fonctions de l'administration locale. Ils avaient également critiqué quelques cas spécifiques considérés comme des exemples d'ingérence injustifiée du gouvernement central dans les affaires locales. Certains de ces exemples portaient sur des situations très politisées, par exemple sur les contrôles plus stricts que le gouvernement social-démocrate avait imposés aux conseils locaux n'ayant pas une majorité socialiste qui souhaitaient exécuter des politiques que le gouvernement ne pouvait accepter. Le gouvernement avait décidé de réduire les dotations générales accordées à ces collectivités locales qui vendaient des logements municipaux, ce qui avait pour effet de réduire le nombre de logements accessibles aux personnes les moins aisées. Les rapporteurs ont considéré que cela était contraire au paragraphe 4 de l'article 4, selon lequel les compétences confiées aux collectivités locales doivent être pleines et entières. Parmi les autres exemples cités figuraient une nouvelle loi ordonnant à l'administration locale d'établir des services d'agence de logement et une loi restreignant le droit des conseils de comtés de vendre des hôpitaux de soins aigus. Dans tous ces cas, la mission de suivi a critiqué l'ingérence injustifiée du gouvernement dans les affaires locales²⁷.

71. Pendant la dernière mission, en 2022, la ministre de l'Administration publique a souligné que la plupart des compétences étaient communes au sens où le Parlement et, dans une certaine mesure, le gouvernement et les services administratifs de l'État promulguent des règles qui régissent de manière générale ce que les autorités locales et régionales devraient faire, et, dans une moindre mesure, comment elles devraient s'acquitter de ces tâches. L'État a de plus pour responsabilité d'accorder des fonds aux communes et aux régions auxquelles il délègue des tâches obligatoires et peut exercer certaines fonctions de contrôle. Les compétences sont cependant rarement communes au sens où, par exemple, certaines tâches devraient être effectuées à la fois par les régions et l'État.

72. Dans sa Recommandation 357 (2014), le Congrès attirait l'attention sur certains points à améliorer, parmi lesquels figuraient « la nette augmentation du nombre de réglementations détaillées de l'État applicables aux activités locales, par exemple, dans des domaines tels que les conditions de travail, les soins de santé, l'éducation et la passation de marchés publics, d'où le risque d'ingérence dans les affaires locales ». Depuis 2017, le *Statskontoret* (l'Agence suédoise de gestion publique), qui est le service d'évaluation du gouvernement, a été chargé d'effectuer des contrôles annuels de la gouvernance des communes et des régions exercée par l'État (Fi2017 / 04702 / K). Il ressort des rapports du *Statskontoret* que la portée, la complexité et le niveau de détail du contrôle des communes exercé par l'État sont allés en augmentant. Lorsqu'on adopte une perspective légèrement plus à long terme, les réglementations sont également devenues plus détaillées et comportent de plus en plus des aspects juridiques et relatifs à leur application, ce qui impose des obligations plus détaillées aux communes et aux régions.

73. De 30 à 40 lois et ordonnances ayant des effets importants sur les activités et le fonctionnement du secteur de l'administration locale ont été ajoutées ou modifiées chaque année depuis 2017. Ces réglementations nouvelles ou révisées portent principalement sur des exigences accrues et des objectifs renforcés de l'État à l'égard du secteur de l'administration locale. Le *Stadskontoret* constate que l'État encadre aujourd'hui une grande partie des services et des activités des communes et régions (« *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting, en analys* » *Statskontoret* 2019). Les réglementations de l'État ne concernent pas seulement ce que les communes et régions devraient faire, mais également de plus en plus comment elles devraient s'acquitter de ces tâches. En outre, ce que l'on appelle la « direction douce » (*mjuka styrningen*) continue de s'intensifier. C'est par exemple le cas pour la gestion des connaissances, les objectifs et stratégies nationaux, les documents de politique nationale, les lignes directrices, les accords (voir le commentaire portant sur l'article 10, par. 2) et les coordonnateurs.

74. D'après un rapport de l'Office national d'audit (*Riksrevisionen*) (« *Nationella samordnare som statligt styrmedel* » (RIR 2016:5)), il arrive de plus en plus souvent que le gouvernement suédois nomme des coordonnateurs nationaux chargés de traiter de questions d'actualité et de problèmes de société. Ces coordonnateurs ne font pas partie du personnel des autorités ou des services administratifs ordinaires. Leurs missions sont d'une durée limitée et se fondent sur le bon vouloir des acteurs soumis aux réglementations de l'État. Entre 2010 et 2019, le gouvernement a nommé 32 coordonnateurs nationaux dont la mission avait une incidence sur les communes et les régions (bien que peu d'entre eux aient travaillé simultanément). D'après le *Statskontoret*, en 2020, le gouvernement avait nommé cinq nouveaux coordonnateurs nationaux dont la mission était considérée comme ayant une incidence sur le secteur de l'administration locale. Il s'agissait par exemple du coordinateur national de la vaccination, du coordonnateur national pour l'activité physique et du coordonnateur national du Programme 2030.

27 Ibid.

75. Les documents de politique nationale (« *Nationella inriktningsdokument* ») font en revanche référence aux stratégies, plans d'action et programmes dans lesquels le gouvernement énonce ce qu'il compte réaliser dans un certain domaine sans qu'il soit fait appel au contrôle de l'État. Au cours de la période 2010–2019, le gouvernement a adopté 66 documents de politique nationale comprenant des mesures qui avaient une incidence sur les communes et les régions. D'après le rapport de 2020 du *Statskontoret*, le gouvernement s'est doté de cinq nouveaux documents de politique nationale ayant une incidence sur les communes et les régions. Deux de ces documents ont été établis en réponse à la pandémie de coronavirus tandis que les autres portaient par exemple sur un plan d'action contre la ségrégation et un plan d'action national contre la corruption.

76. Dans son avis rendu avant la dernière visite de suivi, SALAR a fortement critiqué les interventions détaillées et de vaste portée de l'État dans l'administration des communes et des régions. Au cours des dernières années, plusieurs études ont été entreprises dans le but explicite d'envisager d'accroître les réglementations de l'État et même de placer sous le contrôle direct de celui-ci des activités des communes et des régions. Citons, par exemple, « *Förutsättningar för statligt huvudmannaskap för skolan* » (Dir. 2020:140) (Du transfert à l'État de la responsabilité des établissements scolaires), « *Ökade förutsättningar för hållbara investeringsprojekt i framtidens hälso- och sjukvård* » (S 2019:03, Dir. 2020:116) (Des investissements durables dans les soins de santé) et « *Ökad förutsägbarhet vid miljöprövning av vindkraft* » (Dir. 2020:108) (Des permis pour les centrales électriques éoliennes). En outre, diverses voix s'élèvent dans le débat public en faveur d'un accroissement de la gouvernance de l'État, de nationalisations et même de l'abolition de l'impôt municipal sur le revenu. SALAR observe donc un contexte dans lequel le contrôle exercé par le gouvernement risque de s'accroître encore à long terme mais considère qu'il convient de réduire ce contrôle et de l'améliorer afin qu'il permette d'optimiser les possibilités d'autonomie et d'instaurer ainsi des conditions permettant aux communes et régions de répondre aux défis à venir en matière de protection sociale.

77. De l'avis des rapporteurs, les évolutions susmentionnées brouillent les responsabilités et traduisent une modification de la répartition des rôles entre le gouvernement national et l'administration locale/régionale, au détriment de cette dernière. Continuer de développer et de formaliser les consultations (voir ci-après le paragraphe consacré à l'article 4.6) serait une façon d'harmoniser avec l'administration locale les nouveaux instruments, règles, lignes directrices et méthodes de gouvernance mis en place par l'État. Tant que cela n'est pas le cas, les rapporteurs concluent que la Suède respecte partiellement l'article 4, paragraphe 4.

3.3.5 Article 4.5

78. D'après le Commentaire contemporain du Congrès relatif à l'article 4.5, il convient d'accorder aux collectivités locales toute latitude lorsque d'autres considérations et nécessités ne prévalent pas sur le besoin de pouvoir discrétionnaire quant à la façon d'adapter l'exercice des compétences et des tâches déléguées aux besoins locaux. D'autre part, lorsqu'une collectivité locale effectue des tâches pour le compte d'autorités de niveau supérieur et sans pouvoir discrétionnaire, elle agit en qualité de déléguataire de ces autorités. De toute évidence, si les collectivités locales consacrent une grande partie de leur activité à l'exécution de tâches pour le compte d'autorités de niveau supérieur sans disposer de latitude à cette fin, leur autonomie peut être gravement compromise.

79. Lors de la réunion de la délégation de suivi à la Cour administrative suprême, il a été mentionné que les controverses actuellement les plus importantes en matière d'autonomie locale avaient trait aux financements accordés par les communes aux organisateurs d'écoles indépendantes. En Suède, l'éducation peut être assurée par la commune ou par l'organisateur d'une école indépendante. En vertu de la loi sur l'éducation, l'organisateur d'un tel établissement a droit à des fonds publics, ce qui est accordé par les communes. Depuis que l'enseignement obligatoire moderne a été établi en Suède au cours des années 1950 et 1960, il s'agissait d'une responsabilité partagée entre les communes et le pouvoir central, réglementée et contrôlée par ce dernier tandis que les écoles étaient administrées par les communes, les enseignants étant cependant employés par l'État. À la suite des réformes de décentralisation des années 1980, la réglementation détaillée de l'éducation dans les normes nationales a été réduite, des dotations spécifiques ont été fusionnées au sein de dotations globales et les enseignants sont devenus des employés municipaux. Par conséquent, la réforme a accru l'autonomie locale dans le domaine de l'éducation.

80. La loi dite de la résidence (*Bosättningslagen*) a été introduite en 2016 (*Iag 2016:38 om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*). Cette loi impose aux communes de mettre des logements à la

disposition des réfugiés munis d'un titre de séjour. Les communes n'ont généralement pas de telle obligation pour les dossiers considérés comme « extérieurs » concernant l'aide à apporter aux personnes handicapées, aux jeunes à prendre en charge et aux foyers pour femmes vulnérables. Avant 2016, l'accueil de réfugiés dans une commune se faisait sur la base du volontariat et d'accords entre l'État et les communes. Le ministère des Finances a souligné lors de la procédure de consultation que ce système n'aboutissait pas à une répartition homogène des réfugiés entre les communes. Bien qu'il soit de toute évidence nécessaire de répartir la population de réfugiés dans les différentes régions du pays, cette disposition juridique pourrait ouvrir la voie à plusieurs politiques centrales concernant les bénéficiaires de différentes formes d'assistance, sans que soit pris en compte le principe de l'autonomie territoriale et la responsabilité distincte qui en résulte.

81. Les interlocuteurs représentant le pouvoir central considèrent que la latitude dont les collectivités locales disposent actuellement est suffisante et ils ont mentionné des arguments concernant l'équité et la réduction des inégalités. Les rapporteurs ont cependant l'impression que, dans certains cas, l'imposition par l'État de nouvelles obligations aux communes et aux régions sans l'octroi d'une latitude suffisante sont problématiques au regard de la Charte. Ils concluent donc que la Suède se conforme en partie l'article 4, paragraphe 5, de la Charte.

3.3.6 Article 4.6

82. Lors de la ratification de la Charte, le gouvernement suédois a affirmé que les mécanismes existants, par exemple le système de concertation (*remiss*), donnait aux collectivités locales suffisamment de possibilités d'exprimer leurs avis. Les associations de collectivités locales ont cependant exigé un renforcement de la procédure de consultation. La procédure antérieure, maintenue jusqu'au début des années 1990, a fini par être abolie. La mission de suivi du Congrès a donc recommandé en 2005 de réintroduire des consultations formelles. En se référant directement à la Charte, la sous-commission d'experts chargée de déterminer comment la nouvelle Constitution pourrait mieux protéger l'autonomie locale a fini par suggérer que le droit des pouvoirs publics locaux d'être entendus par le gouvernement devrait être explicitement mentionné dans la Constitution. Ce point a ensuite été inscrit dans le chapitre 7, article 2, de la Constitution suédoise²⁸.

83. Les auteurs du rapport de suivi de 2014 du Congrès avaient pris acte de cette évolution mais avaient noté (en faisant référence aux avis de SALAR) qu'il n'existait toujours pas de procédure de consultation officielle ni de délais dans lesquels des consultations devraient avoir lieu. Le gouvernement a affirmé que la disposition inscrite dans la Constitution suffisait car elle permettait de disposer d'un processus souple et non formalisé. Il a fait savoir que SALAR était invitée à suivre les travaux des commissions d'enquête qui préparaient des projets de réforme ayant une incidence sur les collectivités locales et que SALAR aussi bien que différentes collectivités locales étaient souvent priées de donner leur avis sur les changements de politique suggérés (« le système de concertation »)²⁹. Dans la Recommandation 357 (2014), le Congrès a néanmoins suggéré d'établir une procédure de consultation formelle qui « permettrait à toutes les collectivités locales et à l'association les représentant d'apporter leur contribution à toute décision prise au niveau de l'État qui pourrait limiter l'autonomie des collectivités locales ».

84. Au cours de la dernière mission de suivi, la ministre de l'Administration publique a fait savoir, dans sa réponse aux rapporteurs, qu'aucune nouvelle procédure de consultation formelle n'avait été mise en place depuis l'adoption de la Recommandation 357 (2014). Cependant, le gouvernement consulte les communes et les régions, ainsi que l'association qui les représente, par divers moyens, formels ou informels. Le gouvernement suédois a de nouveau souligné qu'il recueillait s'il y avait lieu des informations et opinions des communes et régions lorsqu'il se préparait à prendre des décisions. Cela se faisait principalement par la procédure de concertation formelle (*remissförfarande*) qui permettait par exemple de faire des observations sur des propositions législatives.

85. En outre, SALAR est souvent invitée à proposer la candidature d'experts devant siéger aux commissions et d'enquêteurs spéciaux chargés de formuler des propositions législatives. Ces experts peuvent être recrutés parmi ses membres ou auprès de diverses communes ou régions. Lors de la préparation de dispositions législatives ayant des conséquences d'ordre financier sur les communes et/ou régions, les services gouvernementaux procèdent, dans le cadre du processus budgétaire de l'État, à une

28 A. Lidström & T. Madell, *ibid.* p. 960.

29 *Ibid.*

évaluation des incidences financières sur les collectivités locales et régionales SALAR doit être consultée lors de cette évaluation, mais elle ne l'est pas toujours.

86. Il existe aussi d'autres formes de consultation. Par exemple, de hauts responsables du ministère des Finances rencontrent les dirigeants de SALAR deux fois par an pour s'entretenir de la situation des communes et des régions. Un organisme spécial – la Commission de la protection sociale (*Välfärdskommissionen*) – a été en activité de 2020 à 2021. Il a réuni des représentants du gouvernement (des ministres des Finances (président), de l'Administration publique, de l'Éducation, des Services sociaux et de l'Égalité de genre), de SALAR (président et premier vice-président) et des syndicats pour définir et analyser des mesures concrètes visant à aider les collectivités locales et régionales à mieux fournir des services de protection sociale (y compris, par exemple, l'éducation et les soins de santé). La commission a été constituée compte tenu des défis auxquels fait face le secteur de l'administration locale, par exemple l'urbanisation et le besoin accru de services sociaux dû au vieillissement de la population. De plus, des échanges de vues ad hoc portant sur des questions précises ont constamment lieu entre le ministère des Finances, les communes et les régions et leurs associations.

87. De l'avis de SALAR cependant, les formes de consultation existantes ne suffisent toujours pas. En faisant participer l'administration locale aux consultations habituelles dans le cadre de la procédure législative, les pouvoirs publics locaux élus par le peuple sont considérés comme un groupe d'intérêts parmi d'autres. Il est ainsi difficile à ce secteur de se préserver la marge de manœuvre nécessaire à l'autonomie des communes. En 2016, SALAR a soumis aux services gouvernementaux un projet portant sur les possibilités d'élaboration d'une consultation formelle. Les propositions de SALAR correspondaient à celles qui avaient été présentées au terme de précédentes études, telles que celle de l'*Ansvarskommittéen* (Comité sur les responsabilités) (SOU 2007: 10), *Grundlagsutredningen* (Étude sur la Constitution) (SOU 2007: 93) et *Delaktighet i EU* (Participation à l'Union européenne) (SOU 2016: 10). Le projet visait à trouver de nouvelles formes de consultation plus formelles ou à développer les délibérations qui ont déjà lieu entre SALAR et le *Finansdepartementet* (ministère des Finances).

88. En outre, l'Agence suédoise de gestion publique (*Statskontoret*) qui a recensé et analysé la gouvernance exercée par le gouvernement dans le domaine du développement régional (*Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll Statskontoret 2021:11*, voir également le commentaire portant sur l'article 9.1), a indiqué dans son rapport que le modèle et notamment les conditions préalables au dialogue entre le niveau national et le niveau régional pourraient être davantage développés et utilisés.

89. SALAR a quant à elle souligné qu'une procédure de consultation formalisée devrait comprendre des conditions préalables d'ordre financier et autre pour que les communes et les régions puissent s'acquitter de leurs tâches, l'élaboration de réglementations de l'État et les résultats que les diverses activités du secteur obtiennent. La consultation devrait ainsi porter sur des questions fondamentales et globales à long terme concernant la relation entre l'État et l'administration locale, les finances municipales et la législation concernant les communes et régions. En plus des délibérations avec le *Finansdepartementet*, les réunions de SALAR avec les instances gouvernementales ont lieu avec divers ministères à différentes occasions et sur différents thèmes sans qu'il soit possible de relier les perspectives sectorielles locales à la situation d'ensemble. En l'absence d'un système formel de consultation, le risque existe également dans le système actuel que les consultations soient liées à certains individus et soient à la merci de changements dus aux élections.

90. D'après SALAR, les consultations doivent être davantage formalisées et porter sur des domaines d'intervention supplémentaires tels que l'éducation, les soins et les soins infirmiers. Cela étant, une procédure de consultation plus formelle ne saurait remplacer les formes actuelles de collaboration, comme la participation à des études officielles et des groupes de travail, les consultations sur les propositions de nouvelles dispositions législatives et les négociations sur la réglementation financière selon le principe de financement. SALAR a souligné que des modalités de consultation plus formelles permettraient d'instaurer des conditions plus propices à l'obtention de solutions par des voies politiques plutôt que juridiques (comme l'établissement d'une Cour constitutionnelle), notamment dans le contexte de la culture politique consensuelle et de la tradition de collaboration de la Suède.

91. D'après les interlocuteurs des collectivités locales, dans des déclarations de politiques administratives précédentes, le gouvernement s'est montré quelque peu réticent à renforcer les mécanismes de consultation. Au niveau national, cette réticence s'est exprimée par des déclarations mettant en cause la nécessité de tels changements, mais également par des préoccupations quant à la difficulté de trouver des

formes adéquates de mécanismes de consultation. SALAR considère que le gouvernement n'a pas donné suite aux recommandations précédentes du Congrès (par exemple à la Recommandation 357 (2014)) visant à établir une procédure de consultation formelle. SALAR a proposé au gouvernement de mettre au point une méthode d'élaboration de consultations. Une consultation opérationnelle au niveau politique serait plus proche de la tradition de collaboration de la Suède qu'une Cour constitutionnelle ou un mécanisme de règlement juridique de différends.

92. Le Congrès examine attentivement l'existence de systèmes efficaces de consultation dans les États membres et prône l'adoption d'une approche approfondie et globale en la matière, afin de parvenir à de meilleures décisions et à une gouvernance de qualité aux niveaux local et national. La Stratégie sur le droit de consultation des collectivités locales par les autres niveaux de gouvernement a été adoptée dans la Résolution 368 (2014). Le Congrès a ensuite adopté la Résolution 437/2018 sur la « consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement », qui comprend des lignes directrices qu'il a entrepris d'utiliser comme document de référence dans ses activités de suivi. Ces lignes directrices présentent les principaux éléments que de telles procédures de consultation devraient comprendre.

93. Dans sa Recommandation 328 (2012), le Congrès a souligné que les collectivités locales devraient jouer un rôle actif dans l'adoption des décisions sur toutes les questions qui les concernaient, et ce d'une manière et dans des délais tels qu'elles aient une possibilité effective de formuler et de détailler leurs opinions propres et leurs propositions, afin d'exercer une influence. Le Congrès a également prié les États membres de préciser la forme de ces consultations, de fournir des informations adéquates et suffisamment claires et détaillées, par écrit, bien avant la date des consultations, de mettre à profit l'expertise des collectivités locales et régionales lors de l'élaboration de politiques et législations, et de procéder à une analyse approfondie des implications des décisions d'une grande importance stratégique.

94. D'après la Résolution 437 (2018), la législation pertinente devrait fournir des règles claires et détaillées sur le processus de consultation, afin de rendre celui-ci formel, prévisible et axé sur les résultats. Le cadre juridique pertinent pourrait ainsi décrire clairement a) les objectifs des consultations ; b) les parties concernées et leurs droits et obligations ; c) le calendrier, les formes et les procédures des consultations ; et d) les résultats attendus des consultations. Dans cette résolution, le Congrès a appelé à promouvoir la consultation institutionnalisée et systématique des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement en formalisant la procédure de consultation ; il a en outre appelé à mettre en place des formes et mécanismes de consultation efficaces des collectivités locales dans les règlements et statuts à la fois au niveau des organes parlementaires et des ministères compétents.

95. Les rapporteurs concluent qu'il convient d'établir en Suède des procédures de consultation formelles qui portent sur davantage de domaines d'intervention et répondent aux critères susmentionnés, compte tenu également des lignes directrices du Congrès. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement a annoncé la nomination d'un enquêteur spécial chargé de recenser et d'analyser les formes de coopération et de dialogue existantes entre d'une part le pouvoir central et d'autre part les autorités locales/régionales et leurs associations. L'enquêteur spécial pourrait suggérer de nouvelles formes de coopération et de consultation s'il le juge nécessaire (Dir. 2022: 89). Cependant, tant qu'aucune réforme établissant des procédures de consultation formelle, conformes aux exigences susmentionnées, n'est menée, la situation en Suède n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 6, de la Charte.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5

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.

96. En Suède, les regroupements de communes ont initialement été librement décidés mais ont ensuite été rendus obligatoires pour accélérer le processus. En 1974, le nombre de communes a été ramené de 464 à 278, puis s'est rapproché de son niveau actuel – 290 – quand plusieurs communes ont pris leur indépendance pour former des entités distinctes. Aujourd'hui, une commune compte en moyenne 34 000 habitants (contre 9 700 pour la moyenne des pays de l'OCDE). En 2016, 53 % des communes comptaient de 5 000 à 20 000 habitants et 42 % plus de 20 000 habitants. Les communes suédoises varient cependant considérablement par leur superficie et leur population ainsi que par leur assiette fiscale et leur pyramide des âges. Pour ce qui est de la superficie, par exemple, la plus petite commune ne fait que 9 km² et la plus grande 19 155 km². Le nombre d'habitants des communes varie entre 2 450 et 923 520.

97. Il est précisé au chapitre 14, article 6, de l'Instrument de gouvernement que les principes applicables à la modification des limites territoriales locales sont régis par le droit ordinaire. En 2019, la loi relative à la modification de la division de la Suède en communes et régions (*Jagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner*) a été révisée afin que l'avis des régions concernées soit dûment pris en compte lors de l'examen de propositions qui modifieraient la structure d'une région. En 2019, le projet de regroupement de deux communes de l'île d'Öland a fait l'objet d'un référendum. La majorité des citoyens des deux communes s'y est opposée.

98. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que la Suède se conforme à l'article 5.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6

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.

3.5.1 Article 6.1

99. Lors de la ratification de la Charte, les communes suédoises devaient obligatoirement, en vertu d'une réglementation spéciale, se doter de six commissions municipales, dont une commission scolaire et une commission du bâtiment et de la planification. Il est indiqué dans le Rapport explicatif de la Charte qu'il est acceptable de rendre obligatoire « certaines » commissions, tant que leur nombre reste « limité de manière à ne pas imposer de structures organisationnelles rigides ». Ces six commissions correspondaient à plus de la moitié du nombre total de commissions dans la plupart des communes suédoises. La loi suédoise sur l'administration locale a cependant été révisée dès 1991 de façon à permettre aux collectivités locales d'établir plus librement leur propre organisation politique. D'après la nouvelle version de la loi, la commission exécutive et une commission chargée de l'administration des élections demeuraient obligatoires. Ces changements s'inspiraient de « l'expérience des communes libres », qui avait autorisé certaines collectivités locales à s'affranchir de la réglementation de l'État à titre expérimental et temporaire³⁰. Les collectivités locales se sont vu accorder plus de latitude pour se doter de l'organisation interne qu'elles jugeaient la mieux adaptée.

100. Des restrictions demeurent cependant. Lorsqu'aucun surintendant n'a été nommé, chaque commune doit disposer d'un conseil de supervision. Dans les régions, il doit exister des « conseils de patients », chargés d'apporter appui et aide aux usagers des services de santé et de soins dentaires. Un comité doit se voir confier la responsabilité des tâches pertinentes lors d'événements exceptionnels qui perturbent gravement d'importantes fonctions de la société et nécessitent donc une action urgente de la part d'une commune ou d'une région. Pour autant, cela ne signifie pas que la mise en place d'un « comité de crise » spécialisé soit obligatoire. Les auditeurs font également partie de l'organisation politique de chaque commune et région.

101. Dans la plupart des cas, cependant, les administrations infranationales peuvent également décider librement de la façon dont les services seront fournis, soit en les fournissant directement soit en les externalisant dans le cadre de la coopération intermunicipale ou auprès d'une société à responsabilité limitée, d'un partenariat commercial, d'une association dotée de la personnalité morale, d'une association sans but lucratif, d'une fondation ou d'une personne physique. De fait, les communes et régions peuvent faire appel aux services d'entreprises privées. Les prestataires de services gérés par des entités privées qui sont financés par des recettes fiscales doivent fournir aux citoyens les services concernés dans les mêmes conditions que celles qui s'appliquent à un service public similaire. Les collectivités locales suédoises détiennent ainsi certaines ou la majorité des parts d'environ 1 800 entreprises. Ces entreprises publiques locales sont généralement établies pour fournir des services de logement, de transport, de gestion de biens, d'énergie et de communication. Sur le plan juridique, elles sont traitées comme n'importe quelle autre société privée, la différence étant que les collectivités locales en détiennent des parts.

³⁰ A. Lidström & T. Madell, *ibid.* p. 961.

102. En ce qui concerne la capacité des communes et des régions à prendre des décisions sur des questions organisationnelles et fonctionnelles, certains interlocuteurs locaux ont mentionné des problèmes ayant trait aux réunions en ligne : un certain nombre de décisions de justice ont affaibli les bases juridiques de telles réunions. SALAR a demandé que des dispositions législatives définissent plus clairement la situation. La question devrait être examinée dans une perspective à plus long terme. De fait, l'enquête gouvernementale mentionnée ci-dessus (Dir. 2022/89 – article 4.6 de la Charte) portera aussi sur cette question.

103. Malgré quelques problèmes mineurs, les rapporteurs concluent que la Suède respecte dans l'ensemble ce paragraphe.

3.5.2 Article 6.2

104. Les communes et les régions emploient en tout plus d'un million de personnes, ce qui correspond à environ 25 % de la main-d'œuvre totale de la Suède. Les administrations infranationales emploient plus des trois quarts des fonctionnaires, puisqu'elles prennent en charge les salaires des enseignants et du personnel des services sociaux et du secteur de la santé. Cette proportion élevée s'explique par l'importance relative de l'administration locale et régionale ainsi que par l'importance dans la vie des citoyens des services qu'elle offre. Les communes emploient environ 760 000 personnes et les régions 250 000. Les femmes représentent un peu plus de 80 % du personnel des communes et des régions.

105. Il existe des pénuries de personnel dans certaines professions, par exemple dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le gouvernement a développé les structures d'enseignement supérieur existantes et en a ouvert de nouvelles au cours des dernières décennies pour remédier à cette pénurie. Il a également accordé des subventions spéciales pour permettre aux communes et régions d'augmenter les salaires de certaines professions.

106. Les rapporteurs concluent que la Suède respecte pleinement le deuxième paragraphe de l'article 6.

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

Article 7

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.

3.6.1 Article 7.1

107. Les communes comptent environ 14 500 représentants élus et environ 40 000 personnes qui occupent des fonctions électives de tout type. En tout, 43 % des représentants élus sont des femmes. L'équilibre entre les sexes est dans l'ensemble considéré comme atteint, bien que la proportion de femmes et d'hommes varie généralement entre 40 et 60 %. La proportion de représentantes élues est supérieure à 40 % dans 205 des 290 communes. Dans les régions, la proportion de femmes et d'hommes est beaucoup plus équilibrée. Cela s'applique à la fois aux conseils et commissions. Les citoyens nés à l'étranger sont sous-représentés parmi les représentants élus mais cette sous-représentation a tendance à se résorber, quoique lentement.

108. Dans certaines communes, plusieurs partis, en particulier les plus petits d'entre eux, se sont heurtés à un manque de candidats. L'adhésion aux partis politiques recule au fil des ans. Dans les années 1970, les partis politiques nationaux cumulaient plus de 1,5 million d'adhérents. Ce chiffre ne peut pas être comparé avec les données récentes sur l'adhésion aux partis politiques, puisqu'il inclut près d'un million de membres inscrits collectivement au parti social-démocrate (sur décision de la section syndicale locale). Cette pratique a été abolie en 1991. Le nombre des membres individuels d'un parti politique était de 625 000 en 1991 et de 245 000 en 2020.

109. Un problème tient au fait que les élus font l'objet de discours de haine, de menaces et de violences, ce qui menace le système démocratique à plusieurs égards. D'une part, il est plus difficile pour cette raison de recruter et de retenir à leurs fonctions des femmes ou des hommes politiques et, d'autre part, une plus grande agressivité du discours démocratique peut nuire à l'ouverture et à l'inclusion d'une société démocratique. À terme, le processus décisionnel démocratique peut aussi en pâtir. Les menaces et la haine se répercutent également sur les membres du personnel des communes et régions, ce qui peut réduire au silence et conduire à une ingérence inacceptable dans le processus décisionnel, ainsi qu'à des risques de corruption plus élevés. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a informé les rapporteurs qu'une enquête sur la sécurité des responsables politiques est menée tous les deux ans. Il s'agit d'une enquête approfondie sur l'étendue et les conséquences des menaces et du harcèlement, ainsi que des violences, du vandalisme et des vols visant des membres ordinaires de tous les conseils municipaux et régionaux du pays. De plus, le gouvernement a souligné qu'il avait apporté un soutien financier à SALAR afin de renforcer les travaux des communes et des régions en matière de prévention et de traitement des menaces et de la haine envers les élus politiques.

110. Les rapporteurs souhaitent souligner les efforts considérables ainsi déployés pour combattre les phénomènes susmentionnés, mais ils invitent néanmoins les autorités suédoises à adopter des mesures supplémentaires pour protéger les élus contre les menaces et la violence. Sans préjudice de ce qui précède, ils concluent que la Suède respecte cette disposition de l'article 7.

3.6.2 Article 7.2

111. La fonction de représentant élu local ou régional est protégée par la loi sur l'administration locale. Ces représentants ont droit à une compensation financière adéquate des revenus professionnels et d'autres avantages financiers perdus pendant l'exercice de leur mandat. Les assemblées municipales et régionales adoptent des lignes directrices relatives à la compensation financière des élus, qui n'est par conséquent pas la même dans l'ensemble du pays. Cela est une conséquence de l'autonomie locale et régionale.

112. Plus précisément, la loi sur l'administration locale dispose que les élus ont droit à une compensation raisonnable de la perte de revenus professionnels et d'avantages financiers qu'ils subissent en s'acquittant de leurs fonctions. Le même principe s'applique aux élus porteurs d'un handicap qui ont droit à un dédommagement raisonnable des frais de déplacement liés à l'exercice de leurs fonctions. Chaque conseil municipal ou régional est chargé de fixer des lignes directrices en matière de rémunération et peut décider dans quelles proportions les élus seront remboursés de leurs frais de déplacement et d'autres dépenses causées par leurs fonctions, ainsi que convenir d'une compensation de la perte de revenus, d'accords de retraite et d'autres avantages financiers. Le montant des honoraires sera le même pour des missions de niveau égal. Il appartient donc à chaque commune et chaque région de décider de la méthode de calcul des honoraires et des modalités exactes de compensation. Les montants fixés varient selon les communes et régions mais se fondent souvent sur les dédommagements accordés aux membres du Parlement ou sur un montant de base fixé par le Trésor.

113. La grande majorité des élus des communes et des régions s'acquittent de leurs fonctions dans leur temps libre, parallèlement à leur emploi ou leurs études. L'expression « responsables politiques de temps libre » (*Fritidspolitiker*) désigne des élus qui consacrent à leurs fonctions politiques un nombre d'heures rémunérées inférieur à 40 % des horaires de travail ; 96 % des élus appartiennent à cette catégorie dans les communes et 93 % dans les régions.

114. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la Suède respecte cette disposition de la Charte.

3.6.3 Article 7.3

115. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local figurent à l'article 4 de la loi sur l'administration locale. Sur la base du cadre juridique, de leurs observations et de leurs entretiens, les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8

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.

3.7.1 Article 8.1

116. Plusieurs organes administratifs nationaux se sont vu confier des tâches de contrôle des communes et des régions dans les domaines qui ont été délégués par le Parlement, par exemple ceux de la santé et de l'éducation. La portée et la nature du contrôle sont variables mais reposent toujours sur la législation. Plusieurs organes gouvernementaux sont chargés de contrôler les activités des communes. Cela vaut principalement pour le domaine de la santé et des soins, qui relève de l'Inspection suédoise de la santé et des soins (*Inspektionen för Vård och Omsorg*), et celui de l'éducation, où le contrôle est exercé par l'Inspection suédoise des écoles (*Skolinspektionen*). En outre, les conseils d'administration des comtés (*Länsstyrelsen*) contrôlent également le processus de planification conformément à la loi sur la planification et la construction (*plan och bygglagen*), les gardiens en chef, le transport des déchets et les inspections des communes concernant l'alcool et le tabac.

117. Le principe d'ouverture et de transparence tient une place centrale dans le système juridique suédois. Cela signifie que chacun (y compris les particuliers et les représentants des médias) dispose d'un droit de regard et d'accès sur les activités de l'État, des régions et des communes.

118. Dans chaque commune ou région, l'audit municipal est un instrument de contrôle démocratique local consistant à examiner la prise de décision au sein des comités et des conseils ainsi que les activités effectivement menées. Le résultat de cet examen sert de base à la décision annuelle du conseil sur le quitus pour l'année écoulée. Il incombe à chaque commune ou région d'assurer la vérification de ses opérations. L'audit municipal effectue son examen au nom du conseil. Les auditeurs ne peuvent pas être élus au conseil pendant la période où ils exercent leur fonction d'auditeur. Ils sont nommés par les partis et peuvent avoir des activités politiques ailleurs. Dans leurs fonctions d'auditeur, ils sont cependant supposés faire preuve d'impartialité. Les auditeurs déterminent chaque année si les comités et le conseil ont géré les opérations de façon efficace et financièrement satisfaisante. Ils déterminent également si les systèmes de contrôle interne sont suffisants et si les comptes sont exacts.

119. Sur la base du cadre juridique, de leurs observations et de leurs entretiens, les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

3.7.2 Article 8.2

120. Le médiateur parlementaire veille à ce que les autorités nationales, régionales et locales traitent les personnes de manière légale et correcte. Son contrôle repose principalement sur des plaintes individuelles et peut donner lieu à des déclarations selon lesquelles une autorité publique ou un agent public a agi en conflit avec la loi. Le médiateur ne peut pas examiner les décisions des assemblées locales et régionales.

121. Comme le rapport précédent l'indiquait déjà, les conseils administratifs de comté (CAC) et les organes du gouvernement central sont chargés par le gouvernement de contrôler les communes et les conseils de comté pour s'assurer qu'ils respectent les lois et règlements. La protection de l'environnement, les services sociaux et l'éducation sont les domaines dans lesquels le contrôle est exercé de manière intensive. Différents instruments de contrôle sont utilisés, tels que les évaluations, les inspections, les systèmes d'analyse comparative et les exercices de suivi.

122. Sur la base du cadre juridique, de leurs observations et de leurs entretiens, les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

3.7.3 Article 8.3

123. Aux termes de la loi sur les collectivités locales (*Kommunallagen*), tout membre (résident) d'une commune ou d'une région a le droit de faire examiner la légalité de la décision de la commune ou de la région au moyen d'un recours devant le tribunal administratif. De même, les communes et les régions peuvent, pour leur part, contester la légalité d'une décision ou d'une mesure prise dans le cadre d'un contrôle par une autre autorité.

124. Sur la base du cadre juridique, de leurs observations et de leurs entretiens, les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9

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.

3.8.1 Article 9.1

125. Le pouvoir d'imposition des collectivités locales et régionales est aujourd'hui régi par le chapitre 14, article 4, de l'Instrument de gouvernement suédois (*Regeringsformen* 14:4). Il y est indiqué que « les communes peuvent lever des impôts pour la gestion de leurs affaires ». Dans les faits, la perception des impôts locaux est assurée par l'État, qui transfère les fonds aux communes et aux régions sur une base mensuelle. L'État verse également aux communes et aux régions des subventions générales (non réservées), qui représentent actuellement environ 17 % de leurs recettes (y compris les subventions pour les coûts des médicaments). En 2019, les subventions gouvernementales ciblées représentent environ 6 % des recettes des communes et des régions. D'après la délégation nationale suédoise du Congrès, les ressources financières des communes et des régions sont suffisantes, principalement en raison du droit légal de lever des impôts et des subventions non réservées versées par le pouvoir central. Toutefois, les subventions gouvernementales seraient érodées par l'augmentation des prix et des salaires et les changements démographiques, du fait que leur montant nominal reste inchangé au fil du temps. À intervalles réguliers, l'État augmente les subventions générales, mais dans la pratique cela ne couvrirait que partiellement les augmentations des salaires et des autres coûts. En outre, les réformes menées au niveau de l'État ne seraient pas toujours entièrement financées. Lors de la procédure de consultation, les représentants du gouvernement ont souligné que ces dernières années la subvention générale avait fortement augmenté et ils ont affirmé que les augmentations des coûts étaient pleinement couvertes.

126. En 2020, les recettes des communes s'élevaient à 753 milliards de couronnes suédoises (73,31 milliards d'EUR)³¹ et les recettes régionales à 423 milliards de couronnes suédoises (41,21 milliards d'EUR)³².

31 [Diagram för kommunerna | SKR](#)

32 [Diagram för regionerna | SKR](#)

Répartition des recettes des communes en 2020 ³³	
Recettes fiscales	64,7 %
Subventions générales du pouvoir national	17,0 %
Subvention spéciale du pouvoir central (pour des domaines spécifiques)	6,3%
Impôts et taxes	5,2 %
Vente d'opérations et de contrats	0,6 %
Loyers et baux	2,8 %
Autres recettes	3,4 %

Répartition des recettes des régions en 2020 ³⁴	
Recettes fiscales	64,4 %
Subventions générales du pouvoir national	10,7 %
Subvention pour prestations pharmaceutiques	7,2 %
Subvention spéciale du pouvoir central	10,5 %
Droits et redevances	2,4 %
Autres recettes	4,9 %

127. En Suède, les recettes fiscales des administrations infranationales sont presque entièrement constituées par l'impôt local sur le revenu (des personnes physiques). En 2020, les recettes fiscales représentaient 64,7 % des recettes des communes et 64,4 % de celles des régions. Les administrations infranationales du pays ont un degré de décentralisation budgétaire (66 % en 2017) nettement supérieur à la moyenne de l'UE (17 % en 2017). L'indicateur mesurant le niveau d'autonomie fiscale atteste également un niveau élevé d'autonomie budgétaire pour les collectivités locales du pays, 98 % du total des recettes fiscales locales étant sous le contrôle total des autorités locales.

128. L'impôt sur le revenu est prélevé sur les salaires, les retraites et les prestations d'assurance maladie et de chômage, et il représentait 97,3 % des recettes fiscales des collectivités locales en 2016, 53,5 % de leurs recettes et 13,1 % du PIB. Les communes et les comtés sont libres de fixer les taux de l'impôt sur le revenu, mais le gouvernement central contrôle l'assiette fiscale. Au total, le taux d'imposition des communes est d'environ 20 %, tandis que celui des comtés est d'environ 10 %. Techniquement, les impôts sont collectés par l'administration centrale puis redistribués sur la base de chaque impôt. La taxe foncière (elle n'est pas appelée taxe foncière mais taxe immobilière) est un impôt de l'administration centrale, qui fixe la taxe et en définit l'assiette. Les collectivités infranationales perçoivent une part des recettes tirées de la taxe immobilière, ces recettes représentant (en 2016) 2,7 % des recettes fiscales des collectivités, 1,5 % de leurs recettes totales et 0,4 % du PIB, soit l'un des chiffres les plus faibles de l'OCDE, où les impôts fonciers récurrents représentaient 1,1 % du PIB en 2016.

129. Outre les subventions (voir ci-dessous, commentaires sur l'article 9.7), qui représentent 23 % des recettes des communes et 21 % de celles des régions, les communes et les régions perçoivent des redevances et des droits (9,8 % des recettes des collectivités infranationales, 6 % des recettes des communes et 3 % de celles des régions) pour les services locaux fournis, tels que les prestations aux enfants et aux personnes âgées et les soins de santé. Les communes et les régions sont autorisées à appliquer des redevances, qui sont cependant plafonnées pour certains services. Le rôle des frais d'utilisation en tant que recettes des autorités infranationales reste inférieur à la moyenne de l'OCDE (14,9 %). Les revenus des actifs ont représenté 1,4 % des revenus des collectivités locales en 2016 (contre 2 % en moyenne dans l'OCDE). Depuis 2013, les collectivités locales ont également la possibilité de constituer des fonds de réserve afin de réduire la cyclicité de leurs recettes.

130. Dans sa réponse aux rapporteurs, la ministre de l'Administration publique a souligné que les communes et les régions sont globalement dans une situation financière solide. Les communes et les régions disposent d'un pouvoir d'imposition protégé par la Constitution, qui représente environ les deux tiers de leurs revenus. En outre, elles reçoivent d'importantes subventions de l'État et perçoivent des revenus supplémentaires grâce aux redevances pour les services qu'elles fournissent. Les résultats financiers des communes et des régions ont atteint un niveau historique en 2020 et 2021. Peu de communes et de régions ont enregistré des résultats négatifs en 2021 (données préliminaires) : quatre communes (sur 290) et une région (sur 20). Les

33 [Diagram för kommunerna | SKR](#)

34 [Diagram för regionerna | SKR](#)

résultats financiers peuvent s'expliquer par le fait que l'assiette fiscale a augmenté davantage que prévu, mais aussi par des subventions publiques dues à la pandémie et qui ont augmenté le revenu financier net. Le secteur devrait également afficher un résultat élevé pour 2022. Les contributions de l'État resteront élevées en 2022 en raison des subventions destinées à faire face aux conséquences de la pandémie.

131. Les rapporteurs notent que les communes ont un statut et un éventail de recettes qui répondent aux exigences de ce paragraphe.

3.8.2 Article 9.2

132. Les pouvoirs infranationaux assurent un large éventail de services publics et de prestations dans des domaines clés, ce qui fait de la Suède l'un des pays unitaires les plus décentralisés de l'OCDE. Les dépenses des comtés/régions et des communes représentent une part importante des dépenses totales des administrations publiques dans les domaines de la santé (presque la totalité, 97 % en 2017), du logement et des équipements collectifs (91 % en 2017), de l'éducation (80 % en 2017), des loisirs, de la culture et de la religion (79 % en 2017) et de la protection de l'environnement (51 % en 2017).

133. Plus généralement, les collectivités infranationales représentent environ 50 % des dépenses publiques et 25 % du PIB (les moyennes de l'OCDE sont de 40,4 % des dépenses publiques et 16,2 % du PIB) : ces chiffres témoignent de l'importance financière de ces collectivités. Conformément à la tradition nordique d'un système de protection sociale fort, les dépenses sociales sont également supérieures à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE. Étant donné que les communes sont responsables d'un plus grand éventail de tâches, elles gèrent environ deux fois le budget des comtés. En 2020, les dépenses totales des communes se sont élevées à 715 milliards de couronnes suédoises (69,65 milliards EUR) et celles des régions à 393 milliards de couronnes suédoises (38,28 milliards EUR).

134. La protection sociale et les soins de santé constituent les catégories de dépenses les plus importantes des collectivités infranationales. Ensemble, ces secteurs ont représenté près de 55 % des dépenses infranationales, suivis de l'éducation et des services publics généraux. Pour les régions, la principale catégorie de dépenses est celle des soins de santé (environ 90 %). Les principaux services assurés par les communes sont la protection sociale et l'éducation. Les communes sont responsables d'un éventail de services beaucoup plus large que celui des comtés. Par exemple, elles sont responsables du logement et des équipements collectifs, des loisirs et de la culture (qui ne sont pas des domaines obligatoires), ainsi que des affaires économiques et des transports (conjointement avec les entreprises de transport organisées par les comtés).

Répartition des dépenses des communes en 2020 ³⁵ :	
Activités préscolaires et garderies	14,5 %
Enseignement primaire	18,3 %
Enseignement secondaire	6,5 %
Autre enseignement	4,1 %
Soins aux personnes âgées	18,9 %
Personnes handicapées	11,3 %
Assistance financière	2,2 %
Soins individuels et familiaux	5,0 %
Vie économique	3,4 %
Culture et loisirs	4,6 %
Infrastructure et protection	7,3 %
Divers	3,9 %

Répartition des dépenses des comtés en 2020 ³⁶		
Soins de santé (environ 90 %)	Soins primaires	16,1 %
	Soins somatiques spécialisés	46,6 %
	Soins psychiatriques spécialisés	7,5 %
	Dentisterie	2,7 %

35 [Diagram för kommunerna | SKR](#)

36 [Diagram för regionerna | SKR](#)

	Autres soins médicaux et de santé	7,6 %
	Autres soins de santé	0,5 %
	Médicaments (accès libre)	7,0 %
Divers	Développement régional	2,6 %
	Infrastructures de transport	9,4 %

135. En 1993, le Parlement a adopté le « principe de financement » (*finansieringsprincipen*) en vertu duquel le gouvernement central a l'obligation, lorsqu'il attribue une nouvelle tâche au niveau local, de préciser également la manière dont elle doit être financée. Le rapport de suivi de 2005 soulignait le recours croissant à la « législation sur les droits » qui donne à des clients spécifiques le droit à des services particuliers. Cette tendance a commencé dans les années 1980, lorsque la loi sur les services sociaux et d'autres lois sur les personnes handicapées ont été introduites, accordant des droits inaliénables à certains services, indépendamment des ressources disponibles pour les collectivités locales. Tout en reconnaissant qu'il était important de garantir que les personnes en situation de vulnérabilité reçoivent les services auxquels elles ont droit, le rapport de 2005 estimait que ce type de législation pouvait limiter la portée de l'autonomie locale. D'après le rapport, un problème tenait au fait que le Parlement était l'arbitre final et que la collectivité locale n'avait aucun droit de regard sur l'interprétation du principe de financement. Le Congrès recommandait qu'il y ait un moyen institutionnalisé d'évaluer les coûts réels de la prestation de services fondés sur les droits, par exemple une commission d'audit indépendante.³⁷

136. SALAR a également souligné combien il était important que la base de calcul du gouvernement soit transparente pour les communes et les régions, ainsi que pour le *Riksdag*. En 2018, le *Riksrevisionen* (la Cour des comptes nationale) a publié le rapport *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt ?* (RIR 2018:8). L'objet du rapport était d'évaluer si l'application du principe de financement par le Gouvernement avait été suffisante pour aboutir à une réglementation financière adéquate, conformément à l'intention des règles financières. L'examen porte à la fois sur le travail préparatoire et sur le calcul des coûts et repose principalement sur trois exemples (la réforme de l'enseignement secondaire supérieur de 2011, l'allocation de garde d'enfants et l'enseignement préscolaire général pour les enfants de trois ans et l'augmentation du temps d'enseignement des mathématiques). Le *Riksrevisionen* a été critique et a considéré que le principe de financement n'était pas appliqué de la manière prévue. Plus précisément :

- Les travaux préparatoires des réformes proposées sont à bien des égards peu clairs et insuffisants. D'importants sous-objectifs n'ont pas été atteints (particulièrement en ce qui concerne les délibérations et les délais).
- Aucune analyse n'est faite concernant la manière dont les réformes affectent les différentes communes et un appui limité est apporté pour l'évaluation de l'impact financier sur les communes.
- Les coûts des réformes sont rarement constants dans le temps et ne font pas l'objet d'un suivi.

Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné qu'il souscrivait partiellement (skr. 2017/18:300) aux conclusions du rapport et il a déclaré qu'il était important de veiller à ce que les calculs reposent sur une base solide et que les processus de préparation fonctionnent convenablement. En conséquence, des évaluations de l'impact sont en cours d'élaboration au sein des services du gouvernement.

137. Le *Riksrevisionen* a recommandé de préparer les réformes financières municipales de manière transparente et argumentée, y compris en accordant aux comités un soutien suffisant pour effectuer la plupart des calculs conformément aux lignes directrices ; en outre, d'inviter les représentants des communes et des régions à participer, dans des délais appropriés, aux travaux préparatoires des réformes économiques municipales. En outre, l'examen et l'évaluation des conséquences économiques des réformes municipales devraient inclure une analyse de la manière dont les conséquences diffèrent entre les communes. Il serait particulièrement important d'effectuer un suivi afin d'évaluer les répercussions sur les coûts au fil du temps. Le gouvernement n'a pas souscrit à cette recommandation (skr. 2017/18:300) mais déclaré qu'il ne serait pas nécessaire d'introduire un suivi général des coûts afin d'amender les réformes ultérieurement. Cela entraînerait un surcroît de coûts administratifs et le gouvernement assurerait déjà un suivi et une analyse des besoins de ressources additionnelles des communes, ainsi que de la manière dont le système de péréquation des coûts des communes reflète les différences structurelles entre les communes et entre les régions.

³⁷ A. Lidström & T. Madell, *ibid.* p. 361.

138. De son côté, SALAR a largement approuvé les recommandations du *Riksrevisionen*, mais contrairement à celui-ci SALAR estime que le montant du versement devrait toujours être établi en couronnes par habitant. Une solution possible dans les cas où une nouvelle activité, entraînant des différences significatives en termes de coût entre les communes, est créée consiste à ajuster le montant du versement. Les nouvelles réglementations et réformes affecteront inévitablement les communes et les régions de manière différente. Cependant, au fil du temps et avec de nouvelles réglementations dans de nombreux domaines, il est probable que les différences disparaîtront. SALAR estime en outre que les ajustements effectués en cas d'absence de documents devraient faire l'objet d'un suivi unique quelques années après leur entrée en vigueur, et non de plusieurs exercices de suivi. Cela permet d'ajuster une réglementation incorrecte. Par la suite, ces réglementations devraient également être incluses dans les subventions de l'État et l'évaluation du *Riksdag* du montant des subventions de l'État, c'est-à-dire ne pas faire l'objet d'un suivi spécifique au cours des années suivantes.

139. Un autre point, d'après SALAR, concerne le moment où les autorités prennent des décisions contraignantes modifiant les règles applicables aux activités menées dans les communes ou les régions. Le principe de financement s'applique également dans ces cas. Cependant, lorsqu'une autorité n'a pas de ressources pour les coûts correspondants, l'activité doit être prise en charge dans le processus budgétaire de l'État, ce qui rend difficile l'adoption de règlements et donc la volonté de respecter le principe de financement. Les autorités devraient donc avoir l'obligation de toujours contacter le ministère responsable en cas de problèmes de financement.

140. Selon SALAR, rien n'a été fait concernant les recommandations du *Riksrevisionen* susmentionnées. Par ailleurs, l'application du principe de financement s'est globalement détériorée au fil du temps, alors qu'elle doit être appliquée de manière plus cohérente. Les négociations sur le principe de financement entre les ministères et SALAR ont pratiquement cessé. L'une des causes serait la pandémie, qui a fait l'objet de beaucoup d'attention et a également mobilisé une grande part des ressources de l'État. Par ailleurs, dans la situation parlementaire actuelle, le gouvernement doit négocier avec les partis qui l'appuient, ce qui aurait rendu plus compliquée la prise en compte du principe de financement.

141. Pour sa part, le ministère des Finances a souligné que le principe de financement était appliqué lorsque de nouvelles responsabilités sont confiées aux communes et aux régions ou lorsque les responsabilités existantes sont modifiées. Si les compétences concernent des activités assurées par les communes et les régions de leur propre initiative, l'État n'est pas tenu de fournir un financement. Dans certains cas il est néanmoins possible de demander des subventions réservées.

142. Eu égard aux préoccupations exprimées ci-dessus, les rapporteurs considèrent que la situation en Suède est partiellement conforme au principe de proportionnalité.

3.8.3 Article 9.3

143. Lors d'un débat sur la réforme menée en 2004 (voir ci-après, article 9.5), la question de la conformité des plafonds fiscaux temporaires avec la Constitution a été soulevée. Cette question faisait l'objet d'une critique dans le rapport du Congrès de 2005. Bien que la Constitution garantisse le droit d'imposition, le gouvernement a introduit un moratoire sur les augmentations d'impôts des collectivités locales pendant la crise financière des années 1991-1993. Si la commission parlementaire sur la Constitution a jugé qu'un plafonnement temporaire était acceptable, les rapporteurs ont quant à eux estimé que les conditions de limitation du droit d'imposition devaient être clarifiées, étant donné que de nouveaux plafonds pourraient être imposés à l'avenir.

144. Aujourd'hui, selon les informations fournies par la délégation nationale suédoise au Congrès, la part moyenne des recettes fiscales propres dans le total des recettes régionales et municipales est d'environ 65 % (voir ci-dessus, article 9.1, la composition des recettes des collectivités infranationales). Les autorités régionales et municipales ont le droit de déterminer les taux d'imposition, tandis que la base est déterminée par l'État.

145. Les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

3.8.4 Article 9.4

146. Le commentaire contemporain de la Charte souligne que le second aspect mentionné dans ce paragraphe concerne la nature « évolutive » des systèmes de finances locales. Il signifie que ces systèmes doivent permettre une augmentation des finances locales afin de répondre à la hausse des coûts de la prestation de services ; en d'autres termes, les finances locales doivent pouvoir suivre l'évolution des circonstances, des besoins et des scénarios macroéconomiques et être d'un niveau suffisant pour couvrir la prestation des services. Ce principe se concrétise de multiples façons. Premièrement, les transferts provenant d'organes régionaux ou nationaux devraient être actualisés et si possible augmentés au fil des années afin de prendre en compte la hausse des prix ou divers facteurs liés à la prestation des services. Deuxièmement, les autorités locales devraient également être autorisées à augmenter leurs taux d'imposition lorsqu'une telle décision est nécessaire en raison de l'inflation (les plafonds fiscaux devraient être évités, en particulier en période d'inflation). Enfin, toute décision des autorités supérieures d'imposer des coûts supplémentaires aux autorités locales devrait garantir que ces coûts sont couverts par de nouvelles ressources financières (c'est-à-dire de nouveaux transferts financiers, des subventions, etc.) ou par une augmentation des ressources existantes. De même, le fait de déléguer une tâche sans indiquer la source de financement qui permettra de couvrir le coût de son exécution est incompatible avec le principe d'évolutivité

147. La Recommandation 357 (2014) invitait le gouvernement suédois à « examiner la demande des autorités locales d'indexer les subventions de l'État sur l'inflation et de les adapter aux changements démographiques ». D'après le ministère des Finances, le gouvernement procède chaque année, dans le cadre du processus budgétaire, à une analyse approfondie de la nécessité d'augmenter le montant des subventions de l'État. Cette analyse tient compte, par exemple, des changements démographiques et de l'augmentation des coûts. Le ministère a souligné que les subventions générales de l'État aux communes et aux régions avaient été augmentées de plus de 50 % depuis 2014. Le gouvernement entré en fonction en 2018 s'est engagé (avec deux autres partis politiques représentés au Parlement) à augmenter la subvention générale de manière continue pendant la durée de son mandat.

148. D'après SALAR, cependant, le gouvernement n'a pris aucune mesure concernant les subventions publiques indexées depuis le dernier examen. Du fait que le montant nominal des subventions gouvernementales reste inchangé, en termes réels elles sont érodées d'année en année. Historiquement, les subventions publiques ont été augmentées au fil du temps, mais de manière ad hoc et souvent avec une certaine forme d'augmentation des attentes du gouvernement. Celle-ci peut s'exprimer au moyen de déclarations de représentants du gouvernement ou de modifications législatives qui, du moins dans ce dernier cas, sont associées à des augmentations directes des coûts. L'indexation réglementée fondée sur l'évolution des prix et de la population renforcerait les conditions d'une planification à long terme pour les communes et les régions. SALAR a souligné qu'une telle indexation des subventions gouvernementales était nécessaire.

149. Les rapporteurs, compte tenu de ce qui précède et de leurs discussions avec les interlocuteurs locaux, encouragent les autorités suédoises à procéder à une indexation systématique des subventions de l'État et concluent que la Suède respecte partiellement ce paragraphe de la Charte.

3.8.5 Article 9.5

150. En 1995, un débat politique sur la constitutionnalité du système suédois de péréquation fiscale a été ouvert. Du fait que la Constitution dispose que les impôts locaux ne peuvent être utilisés qu'à des fins locales, le débat portait sur le droit constitutionnel du gouvernement central de transférer des ressources fiscales locales d'une commune à une autre. Il a conduit à la nomination d'une commission d'enquête multipartite chargée d'examiner la protection constitutionnelle de l'autonomie locale (commission d'enquête sur l'autonomie locale, 1996). Dans son rapport, la commission a fait référence à la Charte nouvellement ratifiée et a souligné que toute modification de la Constitution devrait être conforme à la Charte. La commission a suggéré quelques modifications de la Constitution, qui n'ont cependant pas été mises en œuvre à l'époque, mais incluses dans une révision plus large de la Constitution suédoise³⁸.

151. Une commission d'enquête multipartite a été créée en 2004 pour préparer ces changements. Le débat sur la constitutionnalité du système de péréquation fiscale s'est poursuivi et s'est encore exacerbé autour de la question de la conformité ou non des plafonds fiscaux temporaires avec la Constitution. Finalement, dans

38 A. Lidström & T. Madell, *ibid.* p. 361.

la nouvelle Constitution entrée en vigueur en 2011, au chapitre 14 de l'Instrument de gouvernement, la question précédemment controversée de la péréquation financière intercommunale a été réglementée dans l'article 5. Celui-ci dispose que les collectivités locales peuvent être obligées, par le biais d'une loi ordinaire, à contribuer aux coûts d'autres communes, si cela peut être justifié en tant que moyen de créer des conditions d'égalité financière³⁹.

152. Le ministère des Finances a déclaré que le système de péréquation avait pour but d'offrir aux communes et aux régions des conditions économiques égales, indépendamment du revenu de leurs résidents et d'autres différences structurelles. Le système de péréquation municipale est conçu pour donner à toutes les communes et régions des conditions équivalentes afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités. Le système est révisé périodiquement afin de tenir compte de l'évolution de la société. En ce qui concerne la péréquation des revenus, les recettes fiscales sont égalisées entre les communes et entre les régions respectivement. La péréquation des coûts est réalisée pour les différences de coûts structurels, c'est-à-dire pour ce que chaque activité « devrait » coûter en fonction de paramètres tels que la pyramide des âges, l'économie sociale et la superficie, avec une efficacité et un niveau d'ambition moyens.

153. Le système de péréquation budgétaire tient compte des différences entre les assiettes fiscales. Les transferts du pouvoir central comprennent une compensation pour les tâches obligatoires sur la base d'une évaluation ex ante et sont alloués sur la base d'un montant par habitant au moyen de subventions générales.

154. Si on les compare à l'échelle internationale, les pouvoirs infranationaux de la Suède se distinguent comme étant relativement autonomes (comme il a été mentionné ci-dessus, les recettes propres représentent près de 70 % des recettes). Cette part relativement faible des recettes infranationales provenant des subventions signifie que le déséquilibre budgétaire vertical (c'est-à-dire l'asymétrie entre les recettes infranationales et les responsabilités en matière de dépenses) en Suède est faible. En outre, l'écart budgétaire horizontal dans le cas de la Suède semble relativement modeste : en 2015, seulement trois communes avaient une part de subvention générale supérieure à 30 % de l'ensemble des recettes municipales. Néanmoins, le système de péréquation suédois compense assurément les inégalités : après la péréquation, la plupart des différences dans les coûts calculés des services et les assiettes fiscales sont compensées.

155. En 2020, un nouveau système de péréquation des coûts a été mis en place pour les communes et les régions afin d'assurer l'équité sur la base des besoins. D'après SALAR, toutefois, la finalité du processus de péréquation et les principes qui le sous-tendent n'ont pas changé. La seule différence fondamentale tient à l'introduction pour les communes d'une péréquation portant sur l'éducation des adultes. Entre-temps, le gouvernement a informé les rapporteurs, lors de la procédure de consultation, qu'une mission d'enquête publique avait été désignée en avril 2022 afin de réviser le système⁴⁰.

156. En outre, une délégation (*Delegationen för kommunal ekonomi i balans*) a été mise en place en 2021 afin de distribuer des subventions temporaires aux communes dont les finances sont particulièrement faibles, dans le but de les aider à mettre en œuvre les mesures de restructuration et d'efficacité nécessaires, et les communes les plus faibles financièrement peuvent elles-mêmes demander à la délégation susmentionnée d'obtenir des fonds supplémentaires.

157. Les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

3.8.6 Article 9.6

158. D'après le commentaire contemporain de la Charte concernant l'article 9.6, la consultation n'est pas seulement une procédure obligatoire qui doit être menée en temps utile avant l'adoption d'une décision définitive. Elle doit en outre porter non seulement sur la décision elle-même mais aussi sur la manière dont celle-ci est prise et sur les critères utilisés pour ce faire. Compte tenu des problèmes récurrents mentionnés dans les rapports de suivi, le Congrès a appelé à une plus grande participation des collectivités locales ou de leurs représentants sur les questions financières, y compris pour l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation nationale à mettre en œuvre au niveau local.

³⁹ Ibid

⁴⁰ Kommittédirektiv En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning (regeringen.se).

159. Dans le rapport de suivi de 2014, une critique portait sur le fait que les collectivités locales n'étaient pas associées à l'évaluation des incidences financières des nouvelles réformes, ce qui impliquait parfois que tous les facteurs liés aux coûts n'étaient pas pris en compte. Comme le principe de financement prévoit que les nouvelles tâches confiées aux collectivités locales doivent être accompagnées de ressources suffisantes, cela a conduit à des situations où les réformes sont sous-financées.

160. Dans sa réponse aux rapporteurs, la ministre de l'Administration publique a évoqué les efforts visant à assurer une plus grande participation des autorités locales à l'estimation des incidences financières de toute nouvelle législation nationale. Les propositions de nouvelle législation sont normalement rédigées par un comité ou un enquêteur spécial nommé par le gouvernement et publiées en tant que rapports officiels du Gouvernement suédois (*Statens offentliga utredningar*). Les propositions incluent les conséquences financières calculées pour les communes et les régions. Les ajustements opérés conformément au principe de financement sont fondés sur ces calculs. SALAR est souvent invitée à nommer des experts pour conseiller les comités et les enquêteurs spéciaux concernant les nouvelles tâches des communes et des régions. Les communes et les régions sont souvent consultées par les comités et les enquêteurs spéciaux au sujet du coût des propositions.

161. La ministre a souligné que les communes et les régions, ainsi que SALAR, peuvent également formuler des observations sur l'estimation des incidences financières lorsqu'elles sont consultées dans le cadre de la procédure formelle d'examen des propositions législatives. Lorsque les services gouvernementaux élaborent un texte législatif (souvent basé sur les propositions des comités/enquêteurs spéciaux) qui a des conséquences financières pour les communes et les régions, une évaluation est effectuée par les services gouvernementaux sur les implications financières pour ces autorités. SALAR est consultée lors de cette évaluation. La compensation estimée pour les nouvelles tâches est finalement ajoutée à la subvention générale aux communes et aux régions dans le processus budgétaire de l'État (conformément au principe de financement).

162. Dans sa Recommandation 357 (2014), le Congrès recommandait une implication plus forte des collectivités locales dans l'estimation des coûts concernant toute nouvelle législation qui serait mise en œuvre au niveau local. Le principe de financement est fondamental pour permettre aux communes et aux régions de mettre en œuvre les réformes nationales de manière judicieuse. Aussi est-il important que la réglementation économique soit mise en œuvre au bon niveau, avec clairvoyance et en concertation avec les représentants du secteur. Il est également important que la base de calcul du gouvernement soit transparente à la fois pour les communes et les régions et pour le *Riksdag*. Dans le Rapport *Riksrevisionen* de 2018 susmentionné (voir le commentaire sur l'article 9.2), le Bureau national d'audit a recommandé de fournir aux comités un soutien suffisant pour effectuer la plupart des calculs conformément aux lignes directrices, et d'inviter en outre les représentants des communes et des régions à participer, dans des délais appropriés, aux travaux préparatoires des réformes des finances municipales.

163. Compte tenu de ce qui précède (et à la lumière également des conclusions ci-dessus au titre de l'article 4.6) ainsi que des discussions avec les interlocuteurs locaux lors de la visite de suivi, les rapporteurs concluent que la Suède ne respecte pas ce paragraphe de la Charte.

3.8.7 Article 9.7

164. Peu après la ratification de la Charte par la Suède, un certain nombre de modifications ont été apportées. À partir de 1993, douze subventions spéciales ont été remplacées par une subvention générale. Dans le rapport de suivi de 2005, le Congrès citait un certain nombre de points critiques spécifiques qui étaient considérés comme des exemples d'ingérence injustifiée du gouvernement central dans les affaires locales. Certains de ces exemples portaient sur des questions hautement politisées, pour lesquelles le gouvernement social-démocrate avait imposé des contrôles plus stricts sur les conseils locaux dont une majorité des membres voulaient mener des politiques que le gouvernement ne pouvait pas accepter. Le gouvernement a décidé de réduire les subventions générales accordées aux collectivités locales qui vendaient des logements municipaux avec pour effet de réduire le parc de logements pour les moins aisés. Il s'agissait évidemment d'une forme d'incitation financière « réservée », destinée à « persuader » les communes de ne pas vendre de logements municipaux⁴¹.

41 A. Lidström & T. Madell, *ibid.* p. 362.

165. Dans sa réponse au rapport de suivi de 2005, le gouvernement a souligné qu'il y avait eu une transition de subventions spécifiques à des subventions générales et qu'il s'agissait peut-être d'une question moins pertinente en Suède, où 70 % des recettes des autorités locales provenaient de leurs propres impôts. Il ne paraissait pas nécessaire de réglementer davantage le droit à la fiscalité locale puisqu'aucun plafond fiscal n'était prévu. Le système de péréquation était en cours de révision et le projet de proposition réduirait sensiblement les transferts entre les autorités locales, ce qui était conforme à la recommandation du Conseil de l'Europe⁴².

166. L'État-providence suédois repose sur la promesse pour les citoyens d'avoir un accès égal aux services publics, quel que soit leur lieu de résidence. Il s'agit d'un défi considérable pour les collectivités locales, car les conditions de prestation des services et les bases de revenus peuvent varier dans certains territoires. Outre le système de péréquation financière, des subventions peuvent également contribuer à la réduction des inégalités. Une importante réforme des subventions a été mise en œuvre au début des années 1990, remplaçant le système de subventions spécifiques par des subventions générales. En complément du système des subventions générales, le pouvoir central utilise également des subventions réservées pour des objectifs spécifiques. Une autre réforme a été menée en 2014. Le système des subventions générales pour les communes et les régions suédoises se compose de trois parties principales : les subventions de péréquation des revenus (85 % de la subvention générale), les subventions de péréquation des coûts (9 %) et les subventions structurelles (3 %). En outre, il existe une « subvention transitoire » destinée à ce que l'impact de la réforme des subventions de 2014 ne prenne effet que sur plusieurs années. Il existe également une subvention destinée à équilibrer le solde entre les coûts estimés des communes et des régions et les subventions générales et spécifiques qu'elles reçoivent.

167. Dans sa réponse aux rapporteurs, la ministre de l'Administration publique a souligné que les communes et les régions de Suède opèrent dans des conditions géographiques et démographiques différentes. Le système de péréquation vise à compenser ces différences de façon générale, tandis que d'autres subventions visent à apporter un soutien spécifique aux communes confrontées à des problèmes précis. En Suède, la part des subventions ciblées du pouvoir central est nettement inférieure à celle de ses subventions générales. En 2019, les subventions centrales ciblées représentaient au total respectivement 30 % et 28 % des subventions centrales accordées aux communes et aux régions (à l'exclusion des subventions accordées aux régions pour *Läkemedelsförmånen* : les produits pharmaceutiques, qui sont de nature particulière). L'année 2019 est utilisée comme référence, car la pandémie a temporairement augmenté la proportion des subventions ciblées pour 2020 et 2021.

168. Même dans les années qui ont précédé la pandémie, le financement ciblé a été axé sur l'octroi d'un soutien temporaire en vue de la réponse à l'afflux de réfugiés. Des interlocuteurs des autorités locales ont fait remarquer que la proportion des financements et subventions ciblés avait légèrement augmenté ces dernières années, alors que leur nombre avait fortement augmenté en relation avec les stratégies de « pilotage incitatif » des autorités nationales. Certains de ces interlocuteurs se sont plaints de la complexité des procédures et des conditions requises pour demander et/ou recevoir des subventions et des financements ciblés. Cette situation aurait un grave effet dissuasif, les autorités locales renonçant dans certains cas à demander ces subventions. En 2019, les subventions centrales ciblées représentaient environ 6 % des recettes des communes et des régions.

169. Les rapports du *Statskontoret* ont montré que le nombre des subventions centrales ciblées avait augmenté chaque année et qu'en 2020 il était de 183, contre 165 l'année précédente (« *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020* », *Statskontoret* 2021). La plupart des subventions centrales ciblées concernent les soins et l'éducation. D'après SALAR, les subventions pour l'égalité scolaire (« *likvärdighetsbidraget* »), qui s'élevaient en 2020 à environ 5 milliards de couronnes suédoises, sont des exemples de nouvelles subventions centrales ciblées qui limitent l'autonomie locale. La répartition de la subvention se fait sur la base d'une estimation des besoins, bien que le système de péréquation inclue un modèle ayant le même objectif. Les autres subventions centrales dans le domaine scolaire sont l'augmentation des salaires des enseignants (introduite le 1^{er} juillet 2013) et les services d'orientation professionnelle (introduite en 2016, modifiée en 2020 lorsque trois subventions de service d'orientation professionnelle ont été fusionnées en une seule, mais divisées en deux postes). Dans le domaine des soins aux personnes âgées, il existe désormais des subventions spécifiques destinées à accroître la péréquation.

42 Ibid.

170. Les rapporteurs sont conscients du fait que, dans plusieurs cas, les subventions ciblées ne peuvent être évitées, en particulier lorsque le système de protection sociale suédois doit répondre à des défis spécifiques auxquels certaines communes sont confrontées. Toutefois, le fait que le nombre de ces subventions ait considérablement augmenté et, en outre, que plusieurs représentants des autorités locales se soient plaints de la complexité des procédures et des exigences qui dissuadent les communes de demander des subventions ciblées devrait être pris en compte et donner lieu à des mesures de systématisation et de simplification. Néanmoins, les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte, notamment parce que la part totale des subventions affectées au sein des recettes des collectivités locales et régionales est relativement faible.

3.8.8 Article 9.8

171. La loi sur les collectivités locales contient des règles, par exemple, sur la bonne administration économique, mais chaque commune et chaque région définit ses objectifs en la matière. Il existe également une exigence d'équilibre selon laquelle chaque commune et chaque région doit établir un budget pour l'année civile suivante tel que les recettes dépassent les coûts. Les frais exigés pour un service municipal ne peuvent dépasser le coût de sa prestation.

172. Depuis 1992, les collectivités locales sont tenues d'exercer une bonne gestion financière dans leurs activités. L'exigence d'équilibre budgétaire pour le secteur des autorités locales est en vigueur depuis 2000. Elle signifie que chaque commune et région doit planifier son budget pour atteindre l'équilibre, c'est-à-dire un solde budgétaire nul ou positif. Les collectivités locales doivent aussi adopter des lignes directrices pour une bonne gestion financière. Afin de satisfaire à cette exigence, les budgets locaux sont généralement élaborés selon une approche prudente visant un excédent de 2 à 3 %. Cette règle fait partie d'un cadre de politique budgétaire plus large, qui a été renforcé en juin 2016 à la suite d'un accord multipartite visant à assurer la viabilité à long terme et la transparence de la politique budgétaire.

173. La loi autorise les communes et les régions à prendre des décisions autonomes sur leurs emprunts, sans examen ni approbation par le gouvernement central. L'emprunt est néanmoins indirectement limité, du fait que tous les coûts associés à la dette doivent être inclus dans le budget équilibré. Il n'existe pas de limite directe du volume des emprunts des collectivités locales et régionales. En Suède, l'encours de la dette des collectivités locales et régionales en pourcentage du PIB est inférieur à la moyenne de l'OCDE (16,4 % contre 24,5 %), mais la part de la dette publique totale est plus élevée (27,3 % contre 20,7 %). Il est composé de la dette financière (65 %), d'autres comptes débiteurs (20 %) et des pensions d'assurance. La dette financière comprend à la fois des emprunts (66 % de l'encours de la dette financière) et des obligations (34 %).

174. D'après le ministère des Finances, les dettes devraient augmenter (en particulier dans les communes) en raison d'un niveau élevé d'investissements financés en partie par des prêts. Les dépenses d'investissement ont fortement augmenté au cours de la dernière décennie. De nombreuses communes comptent de plus en plus d'habitants et ont besoin de nouveaux locaux pour les écoles et les maternelles. Dans le même temps, l'augmentation du nombre des personnes âgées entraîne un surcroît de besoins d'investissements dans les soins de santé et les soins aux personnes âgées. Les anciens bâtiments et infrastructures doivent également être rénovés ou remplacés.

175. Les rapporteurs concluent que la Suède respecte ce paragraphe de la Charte.

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

Article 10

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 État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

3.9.1 Article 10.1

176. En 2018, une nouvelle loi sur les collectivités locales (*kommunallagen* (2017:725), qui s'applique à la fois aux communes et aux régions) a été introduite. Elle offre davantage de possibilités de coopération entre les communes et entre les régions. Les autorités locales et régionales peuvent créer des associations régionales et/ou municipales (*kommunalförbund*), des comités mixtes (*gemensam nämnd*), des sociétés détenues conjointement et des fiducies. Elles peuvent également coopérer par le biais de contrats dans des situations spécifiques. Le chapitre 9, article 37, de la loi sur les collectivités locales donne aux communes une compétence juridique claire pour coopérer uniquement sur la base d'accords. La règle est également applicable entre les régions, mais seulement dans une certaine mesure entre les communes et les régions. Toutefois, certains problèmes se sont posés concernant la réglementation des marchés publics. Le gouvernement a confié récemment à l'Agence suédoise de gestion publique (*Statskontoret*) la tâche d'analyser les différentes formes de coopération intercommunale et, si possible, d'identifier des mesures qui pourraient être appliquées pour rendre cette coopération plus efficace.

177. Il existe environ 170 associations municipales en Suède. Les domaines d'activité les plus fréquents sont les services de secours, l'eau et l'énergie, le marché du travail et l'éducation. L'activité la plus courante au sein des comités mixtes concerne l'administration, par exemple les marchés publics, la gestion des salaires et les échanges téléphoniques. Les régions collaborent dans leurs principaux domaines de compétence – plans de développement régional, infrastructures, transports publics, culture et soins de santé. Dans ce dernier cas, les régions coopèrent principalement au sein de six grandes régions de coopération (*samverkansregioner*), en particulier en ce qui concerne les services médicaux spécialisés. Il existe une large coopération dans plusieurs domaines, comme l'aviation ambulancière, par exemple. Pendant la pandémie, les régions ont renforcé leur collaboration en vue de s'entraider pour la relocalisation des personnels ou des patients afin de réduire la charge de travail et d'accroître la capacité dans toutes les régions de la Suède. Les régions de coopération ont décidé de différentes formes de structures juridiques pour leur coopération.

178. Les rapporteurs concluent que la Suède satisfait aux exigences de ce paragraphe de la Charte.

3.9.2 Article 10.2

179. L'Association suédoise des autorités locales et régionales (SALAR) est une organisation qui représente et défend les collectivités locales suédoises. Toutes les communes et régions de Suède en sont membres. L'Association représente et défend les intérêts des collectivités locales en soulevant des questions et en influençant l'opinion publique. SALAR dispose d'un personnel hautement qualifié qui fournit également des éléments et des conseils scientifiques et intervient au nom de ses membres dans le dialogue avec le gouvernement, le *Riksdagen* (Parlement suédois), les agences gouvernementales, l'UE et d'autres organisations clés. Dans le même temps, SALAR rassemble des communes et des régions qui emploient plus d'un million de personnes, ce qui en fait la plus grande organisation d'employeurs du pays. En tant qu'organisation d'employeurs, SALAR signe des conventions collectives centrales, travaille pour les intérêts de ses membres et leur offre un soutien et des services.

180. Les accords conclus entre le gouvernement (ou, dans certains cas, une autorité de l'État) et SALAR impliquent un arrangement entre les parties pour réaliser conjointement un projet dans un domaine spécifique. D'après le rapport *Statskontoret* (« *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020* », *Statskontoret* 2021), il y avait 26 accords en 2020, soit sensiblement le même nombre que ces dernières années. Toujours d'après ce rapport, il existe des différences significatives concernant la durée et le volume financier des accords. La plupart des accords sont d'une durée limitée et sont renégociés chaque année, tandis que d'autres sont valides pour 3 à 5 ans ou jusqu'à nouvel ordre. Afin d'aider les communes dans leur réponse à la pandémie, certains accords existants entre le gouvernement et SALAR ont été modifiés et d'autres accords ont été signés. Par exemple, un accord sur le renforcement du dépistage national pour la covid-19 a été signé, visant à augmenter la capacité de test.

181. Les rapporteurs concluent que la Suède satisfait aux exigences de ce paragraphe de la Charte.

3.9.3 Article 10.3

182. La Suède coopère étroitement avec ses voisins et a, par exemple, promulgué récemment une loi qui accorde aux salariés de Suède le droit de quitter leurs fonctions afin d'effectuer des missions politiques au sein de collectivités locales et régionales d'autres pays de l'UE/EEE, du Royaume-Uni et de la Suisse. Il

existe également une coopération significative entre la Suède et les pays voisins en matière de coopération en matière de sauvetage et de soins de santé. En outre, le règlement (UE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale peut être utilisé pour promouvoir la coopération transfrontalière entre les communes et les régions. Des exemples de coopération particulièrement étroite peuvent être observés dans le nord-est de la Suède, notamment au moyen d'un groupement européen de coopération territoriale appelé Conseil de Kvarken, qui réunit des communes et des régions suédoises et finlandaises.

183. La ville de Haparanda-Torneå est un exemple notable de coopération transfrontalière entre la Suède et la Finlande : l'éducation, la culture et les infrastructures sont quelques-uns des domaines clés communs aux « deux » villes. Cette coopération étroite a été gravement affectée par la pandémie lorsque les frontières ont été fermées. L'un des effets a été que les gens n'étaient pas en mesure de se rendre au travail, mais il y a aussi eu des effets plus indirects. Du fait que la Suède et la Finlande avaient des approches différentes concernant les stratégies relatives au COVID, un sentiment de méfiance et de peur envers « l'autre côté » est apparu sur les médias sociaux et dans les informations et les discussions autour de la table Fika. Dans d'autres cas, cependant, les événements incitent les régions à prendre de nouvelles initiatives de coopération, comme c'est le cas actuellement avec la crise des réfugiés en Ukraine.

184. Un autre exemple de coopération transfrontalière est l'Interreg Öresund-KattegatSkagerrak (Suède, Norvège et Danemark) qui soutient des projets scandinaves communs de développement sociétal. Les domaines de la coopération sont notamment l'innovation, l'économie à faible émission de carbone, les transports et l'emploi. La coopération de l'Öresund est axée par exemple sur le développement des compétences et l'éducation, l'amélioration de l'offre et de la demande de compétences, une coordination accrue des mesures en faveur de l'emploi et la reconnaissance réciproque des qualifications professionnelles au Danemark et en Suède.

185. La coopération transfrontalière a été un problème dans quelques régions frontalières des zones à faible densité de population – par exemple à la frontière avec la Norvège et dans la région de Haparanda et Torneå. Selon des responsables du gouvernement suédois, ce type de coopération est complexe, soulève une grande variété de questions juridiques et crée des tensions au sein du système juridique. Il est peu probable qu'un groupement européen de coopération apporte une solution à ces problèmes. Le Protocole n'a pas été ratifié par les pays avec lesquels la Suède partage une frontière et il n'y a pas de processus en cours en Suède pour la signature ou la ratification du Protocole. Par conséquent, il semble peu probable qu'une ratification du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements de coopération eurorégionale n'ait lieu dans un avenir prévisible.

186. Les rapporteurs encouragent néanmoins les autorités suédoises à reconsidérer leur position et à procéder à la ratification du Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontière. Indépendamment de cet aspect, les rapporteurs concluent que la Suède satisfait aux exigences de ce paragraphe de la Charte.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11

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.

187. Les communes et les régions peuvent librement engager des procédures devant les tribunaux suédois concernant des litiges juridiques concrets, par exemple en faisant appel des décisions des organes administratifs de l'État. Tous les tribunaux ont le pouvoir d'effectuer un contrôle juridictionnel de constitutionnalité sur un cas concret. Le principe de l'autonomie locale peut parfois être pris en considération par les tribunaux lorsqu'ils exercent un contrôle juridictionnel dans des cas concrets (chapitre 14 de l'Instrument du Gouvernement). Ainsi, un tribunal ne peut appliquer une disposition spécifique s'il constate qu'elle est en conflit avec la Constitution ou avec une autre disposition énoncée dans une loi de rang supérieur. En Suède, le contrôle juridictionnel est donc, comme il a déjà été mentionné, un contrôle juridictionnel in concreto et les tribunaux ne peuvent pas déclarer un acte invalide (voir par exemple l'arrêt de la Cour suprême du 28 septembre 2018, NJA 2018 s. 743, paragraphes 14 à 41).

188. La question de la protection juridique de l'autonomie locale par le biais d'une forme de recours judiciaire a déjà été examinée dans le rapport de suivi de 2005 ; la recommandation 163/2005 correspondante reconnaissait que « cela impliquerait la création d'une Cour constitutionnelle, option qui semble-t-il n'est pas en grande faveur chez les Suédois, même auprès des collectivités locales »⁴³. Les rapporteurs soulignaient cependant la nécessité d'équilibrer les pouvoirs entre le Parlement et les collectivités locales, notamment en matière de financement. Par conséquent, il était suggéré de créer une commission parlementaire permanente sur l'autonomie locale, qui pourrait entendre les deux parties, c'est-à-dire le gouvernement et les pouvoirs locaux.

189. Au cours du processus de modification de la Constitution, la sous-commission compétente a examiné les options proposées par les rapporteurs, mais a retenu une suggestion plus faible, à savoir de confier au Conseil de la législation (*Lagrådet*), organe juridique consultatif⁴⁴, une tâche supplémentaire d'évaluation de la manière dont les nouvelles lois affectent les collectivités locales. De fait, ce point a finalement été inclus dans l'Instrument de gouvernement révisé en 2011 (chapitre 8, article 21). L'avis du *Lagrådet* devrait être obtenu avant que le *Riksdag* ne prenne une décision sur « un texte législatif relatif à la fiscalité locale ou touchant aux obligations des autorités locales ». À la suite de ces modifications, le principe de l'autonomie locale, tel qu'il est exprimé au chapitre 14 de l'Instrument du gouvernement, doit principalement être respecté au cours du processus législatif, y compris le système suédois de navette, mais aussi le débat public. Dans ce contexte, l'examen judiciaire effectué par le Conseil de la législation a un rôle important à jouer⁴⁵.

190. Le deuxième rapport de suivi du Conseil de l'Europe, en 2014, exprimait un avis globalement positif sur les changements intervenus depuis 2011. La nouvelle fonction du Conseil de la législation serait suffisante pour satisfaire aux exigences de la Charte, et il était également reconnu que les collectivités locales avaient obtenu le droit de s'adresser à la Cour administrative suprême en cas de violation du « principe de financement » (le principe de « proportionnalité » selon la formulation de l'article 9.2 de la Charte) dans le cas où une autorité centrale attribuait de nouvelles obligations aux collectivités locales sans leur allouer le financement nécessaire. Dans certains cas, le tribunal doit trouver un compromis entre les droits individuels des personnes et l'autonomie des collectivités locales. Un exemple relativement récent de recours d'une commune devant la Cour administrative suprême (HFD 2018 réf. 75) concerne le pouvoir d'une commune d'adopter des règlements interdisant la mendicité dans certaines zones. Un conseil administratif de comté a estimé que la commune avait outrepassé ses compétences, mais la Cour administrative suprême a statué en faveur de la commune.

191. Comme l'ont souligné les interlocuteurs représentant la Cour administrative suprême lors de la dernière visite de suivi en 2022, une commune ou un conseil de comté peut saisir la Cour afin de faire valoir ses droits à l'égard d'une autorité centrale, par exemple dans des affaires concernant le droit à une compensation pour les coûts liés aux réfugiés (HFD 2017 réf. 3). Il y a quelques années, la Cour avait statué en faveur d'une commune dans plusieurs affaires concernant le droit à une compensation pour les coûts liés aux réfugiés (HFD 2013, réf. 19). Elle a également statué (en 2015) que les régions devaient obtenir le financement nécessaire pour les services psychiatriques. D'autre part, les décisions des autorités locales peuvent être contestées devant les tribunaux, comme cela a été le cas pour une décision municipale d'interdire la burqa, en instance devant la Cour.

192. Les décisions des autorités locales fondées sur la législation, qui se caractérisent par le fait que les particuliers peuvent fonder leur revendication sur des « droits », peuvent faire l'objet d'un recours de ces particuliers devant les tribunaux administratifs. Lorsqu'ils statuent sur de telles affaires, les tribunaux administratifs ne se contentent pas d'agir en cassation, mais peuvent également examiner l'opportunité d'une décision. Les jugements rendus par les juridictions administratives peuvent donc avoir une incidence sur la portée des obligations et des coûts des autorités locales. D'autres décisions des communes peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité (*laglighetsprövning*) conformément aux dispositions du chapitre 13 de la loi sur les collectivités locales. Dans ces cas, les tribunaux administratifs agissent en tant que juridictions de cassation.

193. Le système suédois de contrôle juridictionnel semble efficace, y compris pour ce qui concerne les délais nécessaires pour les décisions de justice. Une décision d'un tribunal administratif en première instance

43 <https://rm.coe.int/la-democratie-locale-et-regionale-en-suede-rapporteurs-i-micallef-malt/1680719e5d>

44 Chapitre 8: Conseil de la législation. Article 20 : Il est instauré un Conseil de la législation composé de juges ou, le cas échéant, d'anciens juges de la Cour suprême et de la Cour administrative suprême et chargé de prononcer des avis sur les projets de législation. Des règles plus détaillées sur la composition et les procédures de travail du Conseil de la législation sont énoncées dans la loi.

45 A. Lidström & T. Madell, *ibid*.

nécessite habituellement un délai de 3 à 6 mois et il en est de même pour les décisions en deuxième instance. Le rôle principal de la Cour administrative suprême est de traiter les affaires où des précédents juridiques sont jugés nécessaires. À cette fin, environ 1 % des affaires jugées en deuxième instance (généralement un total de 7 000 affaires font l'objet d'un appel chaque année) sont sélectionnées et environ 70 décisions de jurisprudence sont publiées chaque année (dans un délai de 3 à 6 mois après la sélection).

194. De même que d'autres pays nordiques, la Suède ne possède pas de cour constitutionnelle. Même si, comme il a déjà été mentionné, le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité par d'autres tribunaux est possible, les juges suédois sont généralement réticents à entrer dans la sphère politique et tendent à conserver leur rôle d'administrateurs de la loi plutôt que de participer à son élaboration. Après tout, la Constitution suédoise est suffisamment flexible pour pouvoir évoluer. Par conséquent, une cour constitutionnelle est souvent perçue comme une menace pour la démocratie (puisque les juges ne sont pas élus) et problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs. Compte tenu de la tradition juridique et politique suédoise, du fait que le système judiciaire est très efficace et des considérations qui précèdent, les rapporteurs considèrent que la Suède respecte les dispositions de l'article 11 de la Charte.

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

195. Les régions et, dans une moindre mesure, les communes sont responsables au premier chef de la prestation des soins de santé en Suède. Elles ont conservé cette responsabilité pendant la pandémie de Covid-19, ce qui signifie bien entendu qu'elles ont été soumises à une forte pression.

196. Dès le début de la pandémie, le gouvernement a déclaré que l'État couvrirait les coûts des régions et des communes liés à la Covid, ce qu'il a fait. Le gouvernement a par exemple augmenté les subventions générales de l'État et conclu avec SALAR des accords sur le dépistage et la vaccination qui garantissent que les régions reçoivent une compensation adéquate.

197. Dans le même temps, l'augmentation des coûts dans les communes a été faible entre 2019 et 2020. Cela s'explique principalement par le fait que la pandémie a limité certaines activités dans les communes. La pandémie a toutefois eu un impact majeur sur l'augmentation des coûts de la prise en charge des personnes âgées et des soins de santé.

198. Des fonds importants ont été fournis aux communes et aux régions afin de couvrir les coûts supplémentaires engendrés par la pandémie, mais aussi pour appuyer la gestion par les régions des soins de santé différés en raison de la pandémie. Des fonds ont également été réservés pour renforcer les soins aux personnes âgées et accroître les compétences du personnel.

199. Par conséquent, tant les communes que les régions ont affiché des résultats financiers positifs tout au long de la pandémie. Il y a aussi eu peu de limitations de leur autonomie liées à l'action du pouvoir central en réponse à la pandémie. Plusieurs organes administratifs de l'État ont reçu des instructions spécifiques du Gouvernement pour aider les communes et les régions de différentes manières.

200. La pandémie a placé la société dans son ensemble sous une pression considérable. Pour des secteurs tels que l'éducation, la santé et les soins aux personnes âgées, cela a nécessité des efforts extraordinaires et des changements rapides. De nombreuses mesures et initiatives temporaires ont été nécessaires pour faire face aux conséquences de la pandémie, telles que des subventions gouvernementales ciblées pour les tests et la vaccination. Un autre aspect est toutefois l'important « arriéré de soins de santé » qui subsiste du fait que de nombreuses opérations n'ont pas pu être effectuées pendant la pandémie lorsque des soins intensifs étaient nécessaires pour les patients atteints de Covid. SALAR affirme que dans le même temps les mécanismes de contrôle du gouvernement sans lien avec la pandémie ont continué de se développer.

201. En ce qui concerne l'impact de la crise des réfugiés provoquée par la guerre déclarée par la Russie contre l'Ukraine, il convient de mentionner tout d'abord que très tôt les dirigeants des 310 communes et régions ont été invités à des réunions avec la ministre de l'Administration publique, le ministre des Migrations et des représentants de l'Office suédois des migrations pour discuter des défis auxquels les communes et les régions sont confrontées en raison de la guerre. Il y a également eu un dialogue continu à différents niveaux avec SALAR.

202. La directive de l'UE sur l'afflux massif de réfugiés, à laquelle sont soumis les réfugiés ukrainiens, signifie qu'ils bénéficient d'une protection temporaire et d'un permis de séjour et de travail pour une période limitée. Cependant, contrairement à d'autres réfugiés ayant obtenu un permis de séjour en Suède, les réfugiés de masse sont couverts par la même législation que les demandeurs d'asile. Cela signifie notamment qu'ils n'ont pas le droit de s'inscrire et qu'ils n'ont pas accès aux initiatives d'intégration qui sont normalement accessibles aux réfugiés par le biais du programme d'établissement (géré par le Service public de l'emploi), à l'orientation sociale, à l'enseignement du suédois pour les migrants ni à d'autres programmes d'éducation des adultes. Cela réduit évidemment la capacité des communes à travailler activement avec les initiatives d'intégration.

203. L'octroi d'une nouvelle tâche aux communes ne signifie pas par définition une restriction de l'autonomie locale, mais si le financement fait défaut ou si des contraintes s'appliquent à l'organisation de la tâche en question, l'intervention doit être évaluée afin de déterminer si elle est proportionnelle ou si les besoins d'intervention pourraient être satisfaits d'une manière moins intrusive. Un nouveau projet de loi, qui devrait entrer en vigueur le 1er juillet de cette année, permettra à l'Office suédois des migrations d'ordonner à une commune d'organiser l'hébergement des personnes titulaires d'un permis de séjour assorti d'une protection temporaire, bien que cette autorité conserve la responsabilité principale de l'accueil. Ce nouveau projet de loi imposerait aux communes d'accueillir des réfugiés ukrainiens.

204. Des systèmes analogues existent déjà pour les autres réfugiés titulaires d'un permis de séjour. L'objectif de la nouvelle loi est d'assurer une répartition plus équitable des réfugiés ukrainiens entre les communes. De nombreuses communes sont favorables à la proposition. Toutefois, les réfugiés ont toujours la possibilité de s'installer où ils le souhaitent, à condition de trouver eux-mêmes un logement.

205. D'après SALAR, les finances locales pâtissent du fait que la compensation de l'État ne couvre pas intégralement les coûts / surcoûts des communes engendrés par l'accueil de réfugiés, par exemple pour ce qui concerne la scolarisation et l'aide sociale. Cela devient particulièrement visible pour les communes en cas d'afflux d'un grand nombre de réfugiés. Les communes ont aidé l'État à accueillir les réfugiés d'Ukraine, par exemple en leur fournissant des logements d'évacuation. Les communes ont pu organiser l'hébergement rapidement et ont également accordé une aide financière aux personnes qui en avaient besoin avant que l'État ne commence à verser l'allocation journalière. L'État a pour sa part fourni aux communes des prévisions sur le nombre de réfugiés ukrainiens attendus, ce qui (malgré l'incertitude sur les chiffres) a dans une certaine mesure aidé les communes à planifier l'accueil. Depuis le début de la crise des réfugiés, SALAR entretient un dialogue permanent avec les organes gouvernementaux concernés. Des forums de collaboration ont également été créés à tous les niveaux, ainsi que des groupes de travail réunissant les acteurs des domaines concernés, tels que le logement, l'indemnisation et la réglementation.

206. Comme on l'a vu, les personnes qui ont obtenu un permis de séjour conformément à la directive sur les réfugiés et qui ne sont pas enregistrées en Suède doivent bénéficier d'une prise en charge dans les mêmes conditions que les demandeurs d'asile. Les régions offrent des soins médicaux et dentaires et leurs coûts sont couverts par l'État comme suit :

- une allocation forfaitaire d'un certain montant qui est accordée par trimestre et par personne ;
- une indemnité spéciale si le coût de soins est supérieur à 100 000 couronnes suédoises ;
- une allocation forfaitaire pour un examen de santé par personne, incluant les entretiens médicaux et le coût d'un interprète dans le cadre de l'examen de santé.

Les prestations sont régies par une ordonnance sur l'indemnisation par l'État pour les soins médicaux et de santé pour les demandeurs d'asile et s'appliquent aux personnes qui ont obtenu un permis de séjour en vertu de la directive sur les réfugiés de masse.

207. En Suède, l'État est responsable de l'accueil des réfugiés ukrainiens. Il indemnise les communes et les régions pour les coûts des services obligatoires qu'elles fournissent, par exemple l'éducation et les soins de santé. Auparavant, l'hébergement relevait de la responsabilité de l'État, mais en vertu d'une nouvelle législation entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022, bien que l'État reste responsable de l'hébergement et rembourse les coûts, les communes fournissent un logement à un certain nombre de réfugiés ukrainiens. Il a également été décidé d'accorder une subvention afin d'indemniser les communes pour les coûts imprévus liés à l'accueil de réfugiés ukrainiens.

208. Plusieurs organes administratifs de l'État se sont vu confier des tâches spécifiques. Par exemple, les conseils administratifs de comté ont été chargés de collecter de manière continue des informations sur les

conséquences pour les communes et les régions. L'Agence nationale suédoise pour l'éducation a reçu plusieurs tâches visant à aider les communes à donner aux réfugiés un accès à l'éducation.

209. Lors de la visite de suivi, les interlocuteurs ont mentionné plusieurs autres défis liés à la démocratie locale et régionale, parmi lesquels les difficultés liées au vieillissement de la population, qui nécessitera davantage de services sociaux. Les communes et les régions doivent investir et se préparer à cette évolution, mais aussi essayer de trouver de nouvelles solutions, par exemple en utilisant les outils numériques et en coopérant plus étroitement. De nombreuses communes et régions sont confrontées au problème du poids démographique croissant des enfants et des personnes âgées et de la diminution correspondante de la part de la population qui contribue à l'aide sociale par l'impôt. Le gouvernement a nommé récemment (Dir. 2021:110) un enquêteur spécial chargé de promouvoir le développement de solutions innovantes à cette évolution et à d'autres problèmes auxquels les communes et les régions sont confrontées. Un autre problème tient à la question de la fraude aux prestations sociales dont sont victimes les communes et les régions, entraînant une influence indue ainsi que des conflits d'intérêts. Il s'agit d'un domaine où davantage d'informations, de compétences et de connaissances sont nécessaires.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

210. Le présent rapport constitue le troisième exercice de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Suède, un pays doté d'une tradition très forte d'institutions démocratiques, d'autonomie locale et de protection sociale. La Suède se caractérise par des normes élevées en matière de démocratie locale, de droits de l'homme et de solidarité sociale. Les rapporteurs tiennent également à saluer le large éventail de responsabilités des collectivités locales et régionales et leur niveau élevé d'autonomie en matière d'organisation et de personnel, qui leur offrent de nombreuses possibilités d'élaborer des politiques pertinentes et de décider des mesures appropriées pour leur mise en œuvre. En outre, la forte participation aux élections municipales et régionales, ainsi que le pourcentage relativement élevé de femmes élues à des postes électifs dans les communes et les régions, reflètent un haut niveau de confiance dans le processus politique et les institutions politiques inclusives.

211. La Suède est exposée aux défis auxquels sont confrontées toutes les nations européennes, tels que le changement climatique et la crise environnementale, l'évolution démographique et l'émergence de nouvelles sociétés beaucoup plus complexes et diversifiées, marquées par une pluralité de valeurs et de modes de vie. En tant que pays caractérisé par un État-providence étendu et généreux financé par l'impôt, qui parvient également à combiner de faibles niveaux d'inégalités avec la compétitivité économique, la Suède doit maintenir des niveaux élevés de capital social et de développement humain. À cette fin, la contribution de l'autonomie locale et régionale est d'une importance capitale, tout comme elle l'est également pour faire face à des situations de crise, telles que la pandémie de covid ou l'afflux récent de réfugiés en provenance d'Ukraine.

212. Au premier rang des évolutions positives figure la création en 2019 de collectivités régionales dotées d'une véritable autonomie, qui ont la responsabilité du développement régional, des soins de santé, des soins dentaires pour les enfants et des transports publics régionaux et locaux (conjointement avec les communes). En particulier, la responsabilité, en vertu de cette réforme, d'assurer un développement régional uniforme accroît la clarté et la responsabilité démocratique locale vis-à-vis des activités dans ce domaine. D'autre part, l'existence d'un système d'autonomie territoriale à deux niveaux dans le cadre du système suédois de gouvernance multiniveaux rend plus nécessaire encore l'existence d'une consultation formelle, systématique et efficace (voir ci-dessous).

213. Une autre observation positive de la mission de suivi concerne la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité et la pratique consistant à accorder une marge d'initiative aux autorités locales et régionales. Il en découle qu'une introduction formelle du principe de subsidiarité ne serait pas nécessaire ou pourrait même restreindre la flexibilité dans le contexte suédois. De fait, les responsabilités publiques sont exercées de préférence par les autorités les plus proches des citoyens. Un contrôle de proportionnalité plus approfondi, combiné à un système de consultation formalisé et considérablement plus développé, constitue le moyen efficace de garantir durablement dans le pays le niveau très élevé de décentralisation des responsabilités.

214. En dépit des constatations qui précèdent concernant la situation globalement très positive de la démocratie locale et régionale en Suède, les rapporteurs ont examiné certains aspects problématiques ainsi

que la mise en œuvre des différents points et suggestions contenus dans la recommandation précédente 357/2014 et ils sont arrivés à la conclusion que certains des problèmes soulevés dans le précédent rapport de suivi n'ont pas été résolus.

215. Dans certains cas, de nouvelles obligations sont imposées par l'État aux communes et aux régions sans leur accorder une latitude suffisante (principalement en raison de réglementations détaillées).

216. On note un changement dans la répartition des rôles entre les autorités de l'État et les collectivités locales/régionales, au détriment de ces dernières, du fait de règles, de lignes directrices, de méthodes et d'instruments de gouvernance nouvellement adoptés par l'État.

217. L'indexation des subventions est nécessaire pour garantir que les ressources financières sont évolutives et proportionnées aux responsabilités des collectivités locales et régionales.

218. Les problèmes susmentionnés pourraient être résolus si la Suède établissait des procédures de consultation formelles incluant davantage de domaines d'action et conformes aux critères du Congrès ainsi qu'à ses lignes directrices en la matière.

219. Les élus sont parfois la cible de discours de haine, de menaces et même de violences.

220. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que les autorités suédoises devraient être invitées :

- à accorder aux collectivités locales et régionales une marge d'appréciation suffisante chaque fois qu'elles leur imposent de nouvelles obligations ;
- à ne pas court-circuiter les collectivités locales au moyen de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de gouvernance et de mise en œuvre et à trouver plutôt des solutions pour inclure les collectivités dans ces nouveaux dispositifs de gouvernance et de mise en œuvre des politiques ;
- à introduire un système élaboré d'indexation des dotations d'État, suivant des procédures de consultation appropriées ;
- à établir des procédures de consultation formelles incluant davantage de domaines d'action et conformes aux critères du Congrès ainsi qu'à ses lignes directrices en la matière ;
- à introduire des mesures supplémentaires pour protéger les élus contre les menaces et la violence.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Suède

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN SUÈDE
Stockholm, Uppsala, Östhammar
(5-7 avril 2022)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Harald BERGMANN

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, GILD⁴⁶
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de Middelburg, Pays-Bas

M. Matija KOVAC

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, PPE/CCE
Membre de la commission de la gouvernance du
Congrès
Membre de l'Assemblée de la province autonome de
Voïvodine (Novi Sad), Serbie

Expert :

M. Nikos CHLEPAS

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

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Cheffe de la Division des Commissions statutaires du
Congrès et Secrétaire de la commission de suivi

Interprètes :

Mme Louise RATFORD

Mme Maria HEMPH

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

⁴⁶ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**Mardi 5 avril 2022
Stockholm**

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LA DÉLÉGATION NATIONALE DE LA SUÈDE
DU CONGRÈS ET AVEC LES ASSOCIATIONS NATIONALES**

**- ASSOCIATION SUÉDOISE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES RÉGIONS
(SALAR)**

Accueil par M. Anders KNAPE, président

Membres du comité exécutif de SALAR

M. Staffan ISLING, directeur général

- DÉLÉGATION NATIONALE DE LA SUÈDE DU CONGRÈS⁴⁷

M. Anders KNAPE, président de la délégation, maire de Karlstad
Mme Cecilia DALMAN EEK, conseillère régionale, Västra Götaland

M. Jan BOMAN, maire, Borlänge

Mme Jelena DRENJANIN, conseillère municipale, Huddinge

M. Johan ROCKLIND, maire, Gnesta

M. Michael ROSENBERG, conseiller municipal, Helsingborg

Mme Amelie TARSCHYS INGRE, conseillère municipale, Lidingö

M. Thomas ANDERSSON, président du conseil régional, Jämtland & Härjedalen

M. Magnus BERNTSSON, conseiller régional, Västra Götaland

M. Kristoffer TAMSONS, conseiller régional, région de Stockholm

M. Karin THOMASSON, conseiller régional, Jämtland & Härjedalen

Mme Azra MURANOVIC MUJAGIC, conseillère municipale, Värnamo

- EXPERT INDÉPENDANT (GEI)

Dr Anders LIDSTRÖM

VILLE DE STOCKHOLM

Mme Anna KÖNIG JERLMYR, maire

Mme Cecilia BRINCK, présidente du Conseil municipal

PARLEMENT

M. Andreas NORLÉN, Président

**Mercredi 6 avril 2022
Stockholm**

COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME

M. Henrik JERMSTEN, juge et vice-président de la Cour administrative suprême

Mme Helen LIDÖ, juge arbitre

MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE

M. Per LENNERBRANT, médiateur parlementaire (depuis 2019)

⁴⁷ Au 10/03/2022.

Mme Charlotte HÅKANSSON, cheffe de division
Mme Maria WAGERMARK, cheffe de division
Mme Charlotte DE GEER FÄLLMAN, conseillère juridique principale

MINISTÈRE DES FINANCES & MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Mme Ida KARKIAINEN, ministre de l'Administration publique

M. Peder BJÖRK, conseiller politique

Mme Christina FREDIN, directrice générale adjointe du Département régional

M. Håkan ERIKSSON, directeur adjoint

Mme Maria ANTONSSON, administratrice

M. Lars KARLANDER, administrateur

Jeudi 7 avril 2022
Uppsala, Östhammar

HÔTEL DE VILLE D'UPPSALA

Mme Eva EDWARDSSON, présidente du conseil municipal

M. Erik WEIMAN, président du conseil régional

HÔTEL DE VILLE D'ÖSTHAMMAR

M. Jacob SPANGENBERG, maire

M. Roger LAMELL, président du conseil municipal

M. Peter NYBERG, administrateur municipal