

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 396 (2017)<sup>1</sup> La démocratie locale et régionale en Finlande

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

*a.* à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale »;

*b.* à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 susmentionnée, qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

*c.* à sa Recommandation 66 (1999) sur la démocratie régionale en Finlande;

*d.* à sa Recommandation 311 (2011) sur la démocratie locale et régionale en Finlande;

*e.* à sa Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

*f.* à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui dispose que le Congrès utilisera le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale (MCL-16(2009)11) dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse donnée par le Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009) (CM/Cong(2011)Rec282 final), qui encourage les gouvernements des États membres à tenir compte du cadre de référence susmentionné dans leurs politiques et leurs réformes;

*g.* à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Finlande rédigé par Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE) et Karim Van Overmeire, Belgique (R, NI),

corapporteurs, à la suite d'une visite officielle dans le pays du 17 au 19 mai 2016.

2. Le Congrès rappelle :

*a.* que la Finlande a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1989 et signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après « la Charte ») le 14 juin 1990, avant de la ratifier sans réserve le 3 juin 1991. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte pour ce pays le 1<sup>er</sup> octobre 1991, la Finlande est liée par l'intégralité de la Convention;

*b.* que la Finlande a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 11 septembre 1990. La convention-cadre est entrée en vigueur le 12 décembre 1990 concernant la Finlande. Le pays a ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) le 12 janvier 2001 et la Convention est ensuite entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2001. Le 1<sup>er</sup> février 2012, la Finlande a également ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), qui est entré en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> juin 2012;

*c.* que la situation de la démocratie locale et régionale en Finlande a déjà fait l'objet de la Recommandation 311 (2011), adoptée par le Congrès le 18 octobre 2011;

*d.* que la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi) a décidé d'examiner la situation de l'autonomie locale et régionale en Finlande à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Artur Torres Pereira et M. Karim Van Overmeire de rédiger un rapport sur la démocratie locale et régionale dans ce pays et de le soumettre au Congrès<sup>2</sup>;

*e.* que la visite de suivi s'est déroulée du 17 au 19 mai 2016. La délégation du Congrès a rencontré des représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux du pays, des maires et des conseillers municipaux, des élus régionaux, des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions centrales de la Finlande. Le programme détaillé de la visite figure dans l'annexe au document [CG32\(2017\)08](#);

*f.* que la délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe et le secrétariat de la délégation finlandaise du Congrès, qui ont aidé à l'organisation et au bon déroulement de la visite. Les corapporteurs expriment aussi leur gratitude à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour leur excellent accueil, leur disponibilité et la qualité des informations qu'ils leur ont fournies.

3. Le Congrès note avec satisfaction:

*a.* la bonne situation générale de la démocratie locale et régionale en Finlande;

*b.* la culture de consultation et de coopération étroite entre les autorités centrales et locales existante, en tant que bonne pratique à valeur d'exemple pour les États membres du Conseil de l'Europe;

*c.* l'initiative claire prise par les autorités finlandaises pour favoriser la décentralisation en créant un deuxième échelon d'autorité territoriale au niveau régional;

*d.* les efforts visant à moderniser le système de péréquation ainsi que les nouvelles règles et procédures introduites pour aider les communes à équilibrer leur budget et éviter un endettement excessif;

*e.* le renforcement du rôle du Médiateur parlementaire au niveau local, grâce en particulier à l'utilisation des nouvelles technologies;

*f.* la ratification par la Finlande, le 1<sup>er</sup> février 2012, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui témoigne d'une volonté politique pour renforcer la démocratie locale.

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

*a.* la fragilité du statut juridique de la Charte dans l'ordre juridique interne de la Finlande et, en particulier, l'absence d'applicabilité directe de ses dispositions;

*b.* l'absence de ressources financières correspondant aux tâches supplémentaires transférées aux communes;

*c.* le fait que la nature des entités régionales qui seront créées en 2019 dans le cadre de la réforme actuelle des autorités régionales est encore peu claire, de même que l'application de la Charte à ces futures régions;

*d.* la fragilité du fondement constitutionnel d'un nouvel échelon d'autorité territoriale au niveau régional, en particulier pour ce qui concerne le droit de lever des impôts et les ressources propres des nouvelles régions autonomes, ainsi que l'absence éventuelle de ressources disponibles de nature suffisamment diversifiée et évolutive;

*e.* l'absence d'exception pour les grandes villes, conformément au principe de subsidiarité, au transfert au niveau régional de compétences telles que les tâches liées aux services sociaux et de santé;

*f.* l'absence de statut spécial pour la ville d'Helsinki et sa région métropolitaine, eu égard à sa spécificité en tant que capitale.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande que le Comité des Ministres appelle les autorités finlandaises:

*a.* à garantir l'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne et, en particulier, à veiller à ce qu'elle soit dûment prise en considération dans les procédures judiciaires;

*b.* à veiller à ce que les communes disposent de ressources financières proportionnées à leurs responsabilités afin de pouvoir s'acquitter de ces dernières convenablement;

*c.* à opter, dans le cadre de la réforme des autorités régionales, pour la création de régions véritablement autonomes auxquelles la Charte s'appliquera et à doter ces nouvelles régions d'un fondement législatif et, si nécessaire, constitutionnel clair, incluant leur droit de lever des impôts;

*d.* à doter les nouvelles autorités régionales d'une liberté d'action concernant leurs ressources propres et l'utilisation des futures dotations de l'État;

*e.* à prévoir des exceptions au processus actuel de transfert de compétences au niveau régional, de manière à permettre aux grandes villes de conserver les responsabilités liées à la protection sociale qu'elles sont le mieux à même d'exercer, conformément au principe de subsidiarité;

*f.* à accorder un statut spécial à Helsinki et sa région métropolitaine, afin que les décisions puissent être prises de manière plus pertinente et plus efficace pour régler les problèmes et les questions de politique générale qui affectent la ville dans son ensemble.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres à tenir compte, dans ses activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Finlande, et de son exposé des motifs visite figurant dans l'annexe au document [CG32\(2017\)08](#).

---

1. Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2017, 1<sup>re</sup> séance (voir le document [CG32\(2017\)08](#) exposé des motifs), rapporteurs: Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE), et Karim VAN OVERMEIRE, Belgique (R, NI).

2. Les rapporteurs ont été assistés par le Prof. Nikolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.