

32^e SESSION**CG32(2017)08final**

28 mars 2017

La démocratie locale et régionale en Finlande

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE)
 Karim VAN OVERMEIRE, Belgique (R, NI)

Recommandation 396 (2017)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent document est le troisième rapport sur l'état de la démocratie locale en Finlande depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1991.

Les auteurs de ce rapport notent avec satisfaction les efforts continus qui ont été entrepris en Finlande en faveur de l'autonomie locale, y compris l'initiative claire prise par les autorités finlandaises pour favoriser la décentralisation en créant un second échelon d'autorité territoriale au niveau régional. Les rapporteurs saluent notamment l'adoption de lois visant à moderniser l'administration et le financement de la démocratie locale. Ils notent cependant avec préoccupation des incertitudes concernant l'absence de statut réel de la Charte dans l'ordre juridique interne, le fait que la nature des entités régionales qui seront créées le 1^{er} janvier 2019 dans le cadre de la réforme actuelle des autorités régionales est encore peu clair, de même que la question de l'application de la Charte à ces futures régions, la redistribution des compétences entre ces régions et les autorités locales et les diverses sources de financement de ces régions et des autorités locales.

Le Congrès recommande à la Finlande d'envisager la possibilité d'amender l'article 74 de la Constitution afin de pouvoir inscrire la Charte dans l'ordre juridique finlandais et de permettre son invocation devant les tribunaux. Concernant les réformes en cours, il encourage la Finlande à continuer de promouvoir l'autonomie et le bon fonctionnement des autorités locales en prévoyant d'élargir le champ de compétences des nouvelles régions et leur garantir des ressources diversifiées tout en garantissant le principe de subsidiarité. De même, il invite les autorités finlandaises à opter, dans le cadre de la réforme des autorités régionales, pour la création de régions décentralisées 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. Enfin, les rapporteurs invitent la Finlande à envisager la création d'un statut spécial pour la capitale Helsinki et sa région métropolitaine et à promouvoir la démocratie participative au sein des autorités locales afin d'éviter les dérives technocratiques et bureaucratiques.

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

RECOMMANDATION 396 (2017)²

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

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

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

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

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

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

f. à la Résolution 299 (2010) du Congrès, 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) [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-NR), rapporteurs, à la suite d'une visite officielle dans le pays du 17 au 19 mai 2016.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la République de 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^{er} octobre 1991, la Finlande est liée par l'intégralité de la Convention ;

b. la Finlande a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE 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 le 12 janvier 2001 et la Convention est ensuite entrée en vigueur le 1^{er} mai 2001. Le 1^{er} février 2012, la Finlande a aussi ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, qui est entré en vigueur pour ce pays le 1^{er} juin 2012 ;

c. 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. la 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 (Portugal, L, PPE/CCE) et M. Karim Van Overmeire (Belgique, R, NI-NR), rapporteurs sur la Finlande, de rédiger un rapport sur la démocratie locale et régionale dans ce pays et de le soumettre au Congrès³ ;

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

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

e. 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 en annexe ;

f. 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 rapporteurs 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 République de Finlande ;

b. la culture de consultation et de coopération étroite entre les autorités centrales et locales, en tant que bonne pratique parmi les États membres du Conseil de l'Europe ;

c. l'initiative claire prise par les autorités finlandaises pour favoriser la décentralisation en créant un second 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^{er} février 2012, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), 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 clair, et sur 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 potentielle 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 celles-ci 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 Etat membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Finlande et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES	6
2.1.	Contexte historique.....	6
2.2.	Situation politique et réformes	8
2.3.	Rapports et recommandations précédents.....	12
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	12
3.1.	Constitution et cadre législatif ordinaire.....	13
3.2.	Le système d'administration locale.....	15
3.3.	Statut de la capitale	18
3.4.	Le Gouvernement des îles Åland	20
4.	ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	21
4.1.	Article 2 : Fondement de l'autonomie locale.....	21
4.2.	Article 3 : Concept de l'autonomie locale	22
4.3.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	26
4.4.	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales	27
4.5.	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs	28
4.6.	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local.....	30
4.7.	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales.....	31
4.8.	Article 9 : Ressources financières	32
4.9.	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales	38
4.10.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	38
5.	CONCLUSIONS	39
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Finlande.....	42

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

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et/ou régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. 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 aucune réserve le 3 juin 1991. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte pour ce pays, le 1^{er} octobre 1991, la Finlande est liée par l'intégralité de ce traité.

3. La Finlande a adhéré à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106) le 11 septembre 1990. La Convention-cadre est entrée en vigueur pour ce pays le 12 décembre 1990. La Finlande a ratifié la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local le 12 janvier 2001 et la Convention est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2001. Le 1^{er} février 2012, la Finlande a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour la Finlande le 1^{er} juin 2012.

4. 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.

5. La visite de suivi visant à examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Finlande s'est déroulée du 17 au 19 mai 2016. La commission de suivi a désigné M. Artur TORRES PEREIRA (Portugal, L, PPE/CCE) et M. Karim VAN OVERMEIRE (Belgique, R, NI-NR) en tant que corapporteurs sur la démocratie locale et régionale. Ils ont été assistés de M. Nicolaos-Komninos CHLEPAS, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

6. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux du pays, des maires et conseillers municipaux, des responsables régionaux et des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions centrales de Finlande. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe et le Secrétariat de la délégation finlandaise du Congrès, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite. Ils souhaitent aussi exprimer leur gratitude à toutes les personnes qu'ils ont rencontrées lors de la visite pour leur accueil chaleureux, leur disponibilité et les informations utiles qu'elles leur ont fournies.

2. CONTEXTE HISTORIQUE, SITUATION POLITIQUE ET RÉFORMES

2.1. Contexte historique

8. La Finlande a accédé à l'indépendance en 1917, après une très longue période de domination étrangère, ayant appartenu à la Suède pendant sept siècles et à l'Empire russe pendant un siècle. Ayant fait partie intégrante de la Suède à partir du 12^e siècle, la Finlande était déjà marquée par les traditions juridiques et administratives de ce pays lors de la conquête par la Russie en 1809. La Finlande est devenue un grand-duché autonome, gouverné sous des lois constitutionnelles suédoises par le tsar de Russie en tant que grand-duc.

9. Le 19^e siècle a vu l'essor de l'identité nationale finlandaise. La gouvernance locale moderne remonte à 1865 et 1873, lorsque les premières lois sur les communes ont été promulguées. Les villes et les communes rurales étaient administrées différemment, en vertu de lois municipales distinctes. Avant 1865, le conseil de paroisse de l'Église luthérienne réglait les questions d'aide sociale et d'éducation. La loi de 1865 sur la gouvernance rurale a mis fin à cette tradition. La paroisse a perdu ses compétences dans tous les domaines ne relevant pas purement des affaires ecclésiastiques.

10. En 1906, la Russie a introduit des réformes constitutionnelles qui s'appliquaient aussi à la Finlande. Une nouvelle loi parlementaire a été promulguée et la Diète des quatre états (remontant à l'ère suédoise) a été remplacée par une assemblée législative monocamérale composée de 200 membres, l'Eduskunta. En réponse à l'influence croissante de la Russie, le parlement souhaitait représenter tous les groupes ethniques, religieux et sociaux vivant en Finlande. Le système électoral proportionnel était le seul moyen de permettre à chaque grand groupe politique d'être représenté au parlement. La réforme a été radicale pour cette époque, et elle a aussi eu pour résultat que les Finlandaises ont été les premières femmes au monde à se voir accorder à la fois le droit de vote universel et d'éligibilité sans discrimination (aux élections législatives de 1907).

11. En 1917, après la Révolution russe, le parlement a approuvé la déclaration d'indépendance rédigée par le Sénat, tandis que le 17 juillet la Finlande a promulgué sa première Loi constitutionnelle, reflétant un compromis entre les idéaux républicains et monarchistes. Le Président de la République a reçu des prérogatives constitutionnelles importantes au sein du système de séparation des pouvoirs, bien que la Constitution ait aussi énoncé le principe du parlementarisme. La Constitution finlandaise était divisée en quatre lois distinctes, qui avaient toutes le rang de loi constitutionnelle : la Loi constitutionnelle de 1919 (en finnois : *Suomen hallitusmuoto*), la Procédure du Parlement (1922, *Valtiopäiväjärjestys*), la loi sur la responsabilité ministérielle (1922, *Ministerivastuulaki*) et la loi sur la Haute Cour de destitution (1922, *laki valtakunnanoikeudesta*). Les principes fondamentaux de la Constitution sont restés inchangés pendant 60 ans, en l'absence de pressions importantes pour les modifier. De plus, l'une des caractéristiques de la Constitution finlandaise est sa flexibilité, du fait du recours à des « lois de dérogation » : plutôt que d'amender la Constitution, une loi peut être adoptée en tant que dérogation ponctuelle à la Constitution. Une telle loi n'est pas incorporée dans la Constitution et peut être abrogée comme n'importe quelle loi ordinaire. Cette pratique s'est cependant raréfiée ces dernières décennies.

12. Les années qui ont précédé et suivi l'indépendance ont été marquées par des conflits et de profondes divisions tirant leur origine de conflits de classes, de combats idéologiques au sein de la classe ouvrière entre les démocrates-sociaux et les communistes, de tensions entre les zones urbaines et rurales et de frictions entre la majorité finnoise et la minorité suédoise. La guerre civile de 1918 a vu la victoire des troupes gouvernementales non socialistes. Les blessures qu'elle a entraînées ont eu de profondes répercussions, auxquelles des mesures de conciliation ont toutefois remédié partiellement, notamment celles des sociaux-démocrates alors au pouvoir. La culture de consensus de la politique finlandaise a émergé progressivement après la seconde guerre mondiale, au terme d'une longue procédure de réconciliation. Jusqu'aux années 1960, la politique était davantage marquée par l'antagonisme que par le consensus. De plus, la Finlande a fait l'objet de fortes pressions extérieures à partir de son indépendance en 1917. La position géopolitique du pays entre l'Est et l'Ouest a pesé lourdement sur sa politique étrangère, affectant aussi sa politique intérieure.

13. Du fait des deux guerres contre l'Union soviétique en 1939–40 et 1941–4, la Finlande a connu une transition économique et sociale rapide et initialement complexe. Pays agricole jusqu'aux années 1930, la Finlande a connu une période d'urbanisation et d'industrialisation relativement rapide à partir du début des années 1950. L'État providence finlandais et ses institutions administratives se sont développés par étapes dès les années 1940. Cette évolution a été identique à celle des autres pays nordiques, quoiqu'avec un léger retard sur ceux-ci, et pour l'essentiel elle s'est cristallisée dans les années 1960 et 70. Comme les autres pays nordiques, la Finlande a progressivement transféré la responsabilité des services d'aide sociale du pouvoir central aux communes. Par conséquent, la Finlande est un État unitaire doté d'une puissante administration locale, clairement conforme en cela à la tradition administrative nordique.

14. Les caractéristiques consensuelles du système finlandais se sont accentuées progressivement après les années 1960. Les communistes ont réintégré le gouvernement en 1966 et les conservateurs en 1987, après deux décennies d'exclusion pour chacun d'eux. Entre 1917 et 1983, la durée moyenne des gouvernements a été d'un peu plus d'une année, et des présidences fortes ont restauré la stabilité. À la fin des années 1960, le rôle des groupes d'intérêts a changé, passant d'une politique traditionnelle de pression à un modèle de consultation et de collaboration conjointes, ce qui a été considéré comme une évolution néo-corporatiste de la politique finlandaise. À la fin des années 1980, de larges coalitions gouvernementales étaient devenues la principale expression d'une politique de consensus, tandis que les gouvernements duraient déjà pendant la totalité du mandat parlementaire de quatre ans.

15. Aujourd'hui, la Finlande se caractérise par une combinaison entre de fortes compétences centrales, une vaste autonomie locale et des processus décisionnels basés sur le consensus. En conséquence, la Finlande est qualifiée d'*État unitaire* décentralisé et en premier lieu de *démocratie de consensus*. Le système politique se caractérise aussi par sa nature semi-présidentielle, puisque la Finlande oscille entre un régime présidentiel et un système davantage parlementaire. Les présidents ayant de temps en temps usé de leurs prérogatives en poussant aussi loin que possible les limites constitutionnelles, la légitimité des vastes compétences présidentielles s'est affaiblie jusqu'à ce qu'un grand nombre de ces prérogatives soient abolies après la réforme constitutionnelle de 2000.

16. Depuis l'introduction de la représentation proportionnelle en 1906, le système en vigueur en Finlande, avec de légères modifications, est le système de liste par circonscription selon la méthode d'Hondt. Cela aboutit à une proportionnalité presque totale entre les partis, mais seulement à l'échelle de chaque circonscription car il n'y a pas de répartition nationale des sièges ni de seuil électoral (un pourcentage minimal, par exemple de 5 %, pour être représenté). Bien que des candidats puissent être nommés par des associations de circonscription, les nominations sont principalement le fait des partis politiques. Les sièges sont attribués aux partis en proportion des votes exprimés. Le système électoral finlandais est relativement uniforme. Les élections municipales sont régies par les mêmes grands principes que les élections législatives. Le Président de la République est cependant élu tous les six ans au scrutin majoritaire direct, si nécessaire avec un second tour. Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans la politique finlandaise. Les systèmes de démocratie directe sont très rares au niveau national, bien qu'une nouvelle loi sur les initiatives citoyennes ait été adoptée en 2012. Des référendums publics n'ont été organisés qu'en deux occasions : en 1931 sur l'abolition de la prohibition et en 1994 sur l'adhésion à l'Union européenne.

17. Depuis l'indépendance, quatre grands partis ont dominé la vie politique en Finlande, aucun n'ayant cependant réussi à obtenir une position majoritaire. Tout au long de cette période, les agriculteurs propriétaires terriens ont constitué une force déterminante pour l'édification de la nation. La Ligue agraire dominée par les agriculteurs – rebaptisée Parti du centre en 1965 – et le Parti social-démocrate ont été les deux principaux partis des diverses coalitions de centre-gauche qui ont gouverné jusqu'à l'élection de 1987, lorsque les avancées des conservateurs ont donné aux non-socialistes leur plus forte représentation parlementaire depuis 50 ans.

18. Depuis la fin des années 1980, l'existence de larges coalitions est l'une des caractéristiques majeures de la politique finlandaise. Le Parti de la coalition nationale – conservateur – et les Sociaux-démocrates étaient les deux principaux partis du gouvernement de coalition formé en 1987, reflétant le pouvoir croissant de la classe moyenne dans la société. En 1995, au lendemain de la récession économique, les Sociaux-démocrates ont formé ce qu'on a appelé la « coalition arc-en-ciel », qui incluait le Parti de la coalition nationale, l'Alliance de gauche et d'autres partis majeurs. Depuis 2003, la Finlande est gouvernée par des coalitions de centre-gauche et de centre-droit. Dans diverses combinaisons, de plus petits partis tels que le Parti des Suédois, la Ligue chrétienne finlandaise – qui deviendra les Chrétiens-démocrates – et, après 1987, les Verts font partie des gouvernements de coalition formés ces dernières décennies. Trois grands partis – les Sociaux-démocrates, le Parti de la coalition nationale et le Parti du centre – bénéficiaient d'un soutien électoral dans des proportions quasiment identiques.

2.2. Situation politique et réformes

19. Depuis l'adoption en octobre 2011 de la Recommandation 311 sur la démocratie locale et régionale en Finlande, plusieurs élections ont eu lieu. En 2012, l'élection présidentielle s'est tenue en janvier et février. La Présidente sortante Tarja Halonen ne pouvait se représenter, ayant atteint la limite des deux mandats. Les huit partis représentés au Parlement ont désigné un candidat, dont aucun n'a remporté une majorité des suffrages au premier tour. Sauli Niinistö, candidat du Parti de la coalition nationale, est arrivé en tête du premier tour, suivi de Pekka Haavisto (Ligue verte) avec 18,8 % des voix, de Paavo Väyrynen (Parti du centre) avec 17,5 % des voix et de Timo Soini (Vrais Finlandais, un parti créé en 1995 à la suite de la dissolution du Parti rural finlandais) avec 9,4 %. Sauli Niinistö a remporté le second tour avec 62,6 % des voix (1,8 million des voix) et est devenu Président de la République de Finlande, tandis que Pekka Haavisto a obtenu un score de 37,4 % (1,1 million des voix), ce qui constituait un succès remarquable puisque c'était aussi la première fois qu'un candidat de la Ligue verte était présent au second tour. L'élection présidentielle de 2012 a marqué la fin d'une ère de présidents sociaux-démocrates. Pendant trente années, la présidence avait sans interruption été exercée par des sociaux-démocrates.

20. Des élections municipales se sont tenues en Finlande en octobre 2012. La taille des conseils municipaux ou des conseils de ville dépend de la population, allant de 13 conseillers pour les petites communes à 75 dans le cas d'Espoo, et même 85 pour Helsinki. Du fait de la fusion de certaines communes, il y avait 700 conseillers de moins qu'aux élections municipales précédentes, en 2008. Les candidats aux 9 674 sièges de conseiller municipal, dans 304 communes, devaient déclarer leurs financements, afin d'accroître la transparence. La Cour administrative suprême avait déjà développé une jurisprudence importante sur les élections locales, par exemple concernant les obligations des communes en matière d'affichage public de la part des groupes politiques avant les élections politiques à venir (décisions n^{os} 2012:84, 2006:98 et 2005:62 de la Cour administrative suprême). Les dispositions sur la tenue des élections locales sont contenues dans la loi sur les élections (714/1998) et la loi sur les limites territoriales des collectivités locales (1698/2009). Aux termes de l'article 16, paragraphe 1, de la nouvelle loi sur l'administration locale (410/2015), le nombre des conseillers locaux doit être défini par le conseil local. Il doit s'agir d'un nombre impair, basé sur la population de la commune :

Habitants	Nombre minimal de conseillers locaux
Jusqu'à 5 000	13
5 001-20 000	27
20 001-50 000	43
50 001-100 000	51
100 001-250 000	59
250 001-500 000	67
Plus de 500 000	79

21. Le mandat quadriennal des conseillers élus a débuté le 1^{er} janvier 2013. Par rapport aux précédentes élections municipales, le vote pour les trois principaux partis a reculé : le Parti de la coalition nationale a atteint le score de 21,9 % (-1,6 %) ; les Sociaux-démocrates, 19,6 % (-1,7 %) ; le Parti du centre, 18,7 % (-1,4 %). Le parti des Vrais Finlandais a obtenu 12,3 % des voix, soit une augmentation remarquable (+7 %) par rapport aux élections municipales de 2008, mais moins cependant que son score des élections législatives d'avril 2011 (19,1 %).

22. Lors des élections européennes du 25 mai 2014, le Parti de la coalition nationale (KOK) est une nouvelle fois arrivé en tête, avec 22,6 % des voix, tandis que le Parti du centre (KESK) est arrivé deuxième (19,7 %) et le Parti des Finlandais (PS), troisième (12,9 %). Un an plus tard, en avril 2015, des élections législatives ont eu lieu et le Parti du centre est arrivé en tête (21,10 %, 49 sièges), suivi du Parti de la coalition nationale (18,20 %, 37 sièges) ; le Parti des Finlandais est arrivé troisième par le nombre de voix (17,65 %) mais s'est classé deuxième en nombre de sièges (38) ; les Sociaux-démocrates ont obtenu la quatrième place (16,51 %, 34 sièges).

23. En tant que leader du parti ayant obtenu le plus de sièges, Juha Sipilä, du Parti du centre (KESK), a été chargé de former un nouveau gouvernement de coalition. Les négociations qui s'en sont suivies ont abouti à la formation, le 29 mai, du gouvernement Sipilä, soutenu par une coalition majoritairement de droite et composée des trois principaux partis, à savoir le Parti du centre, le Parti des Finlandais et le Parti de la coalition nationale.

24. Le nouveau gouvernement a élaboré un programme politique articulé autour de cinq priorités stratégiques, déclinées en 26 projets-clés. Le gouvernement a déclaré qu'il souhaitait mettre en œuvre une réforme de l'aide sociale et de la santé, réduire le volume des tâches et obligations des collectivités locales et réformer l'administration centrale et régionale. Le plan d'action correspondant a été publié en février 2016⁴. Il semble exister un consensus au sein du Parlement finlandais quant à la nécessité d'une réforme de l'administration locale. D'après la présidente de la commission constitutionnelle :

« Tous les groupes parlementaires sont préoccupés par les problèmes actuels, en particulier dans le domaine de la santé, et sont déterminés à les résoudre. Tous s'accordent à dire que le système actuel manque de clarté et qu'il est complexe et inefficace sur le plan économique et opérationnel. La commission sur le droit constitutionnel a déclaré récemment à l'unanimité que la préparation d'une

⁴ Plan d'action pour la mise en œuvre des projets-clés et réformes définis dans le Programme gouvernemental stratégique <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1986338/Action+plan+for+the+implementation+Strategic+Government+Programme+EN.pdf/12f723ba-6f6b-4e6c-a636-4ad4175d7c4e>

réforme de l'aide sociale et de la santé aurait un impact significatif sur le financement des tâches et responsabilités des communes. Lorsque la responsabilité des services sociaux et de santé sera transférée aux grandes collectivités régionales, il est de la plus haute importance que le financement soit suffisant et qu'un système d'évaluation soit créé afin de contrôler les relations entre l'État et les autorités régionales. Cette évaluation devrait porter au minimum sur la qualité des services, l'égalité d'accès aux services et l'adéquation du financement.» Concernant les réformes, un objectif gouvernemental a été fixé : « *Le gouvernement améliorera la viabilité des finances publiques au moyen des réformes structurelles suivantes. L'objectif est que les solutions mises en œuvre produisent des économies s'élevant au moins à 4 milliards d'euros. Avant que les propositions de lois soient soumises et mises en œuvre, leur impact sur l'écart de viabilité, tel que visé par les réformes, sera évalué.* »

Sur les cinq projets-clés, quatre concernaient directement les collectivités locales et régionales :

25. Réforme 1 : Réforme de l'aide sociale et des soins de santé (réforme SOTE) : L'objectif de cette réforme est de transférer les services publics d'aide sociale et de santé des collectivités locales vers les grandes régions autonomes (régions SOTE). Avec le retrait de cette responsabilité, l'obligation pour les collectivités locales de financer les services d'aide sociale et de santé sera aussi supprimée, ce qui signifie que les collectivités locales n'auront pas la charge de financer la mise en œuvre de la réforme. Il est prévu que la préparation et la mise en œuvre de la réforme soient financées par des fonds du pouvoir central. Une organisation chargée de préparer la mise en œuvre de la réforme sera créée pour les nouvelles régions autonomes qui seront établies prochainement (18). La préparation du transfert de responsabilités doit inclure des dispositions, notamment, sur le transfert de personnels, la gestion des biens, la compatibilité des systèmes informatiques et la révision des accords sur les services et autres sujets. Il sera procédé à une intégration complète – horizontale et verticale – des services fournis par ces régions autonomes. Le but est de créer une entité rationalisée à partir de la chaîne de services essentiels pour la santé et le bien-être des habitants. La réforme vise à réduire les disparités en termes de bien-être et de santé au sein de la population et à maîtriser les coûts.

26. Les conseils régionaux des régions SOTE seront élus au suffrage universel direct. Le nombre des régions et leur délimitation géographique seront définis lors de la préparation de la réforme de manière à ce que leur nombre facilite une bonne prestation des services sociaux et de santé et la maîtrise des coûts. A ce sujet, le Gouvernement finlandais a informé la délégation qu'il avait décidé que dix-huit régions seraient créées. Les régions SOTE disposeront d'une compétence autonome pour décider de la manière dont elles assureront les services relevant de leur responsabilité. Elles pourront les assurer elles-mêmes et/ou les sous-traiter à des prestataires de services privés ou associatifs. Une utilisation optimale sera faite des TIC et de la numérisation pour l'offre de services. Le financement destiné aux régions autonomes sera, au moins initialement, fourni par le pouvoir central. Lors de la deuxième phase de la réforme, le système actuel de financement des services d'aide sociale et de santé par des voies multiples sera simplifié. Les possibilités d'élargissement des choix proposés aux usagers seront aussi étudiées. Le but est d'améliorer les services de base et de garantir un accès rapide aux services. La viabilité financière des prestataires de services sera renforcée, ce qui aura un impact significatif sur l'écart de viabilité des finances publiques. Le processus de réforme comportera sept phases. Le projet de proposition du gouvernement qui a été adressé en août 2016 aux communes et aux communautés de communes pour commentaire à soumettre avant le 7 novembre 2016 devrait être soumis au Parlement avant fin 2016, tandis que la loi sur la mise en œuvre de l'aide sociale et des soins de santé devrait entrer en vigueur d'ici juillet 2017. La proposition du gouvernement vise à établir les nouvelles régions à partir du 1^{er} janvier 2017 et à définir les modalités de leur gouvernance et leur financement. Des élections et une administration de transition seront organisées en 2017–2018. Un autre objectif est de transférer la responsabilité de l'organisation des services sociaux et de santé des communes vers les comtés au 1^{er} janvier 2019 et de définir de nouvelles modalités pour le financement des comtés, les critères fiscaux pour la collecte des financements, le nouveau système de transferts financiers du pouvoir central aux collectivités locales pour les services publics de base, la mise en œuvre de la réforme, le statut des personnels et la gestion des biens. Les projets d'externalisation – vastes et à long terme – et les investissements majeurs des communes et communautés de communes dans le secteur des services sociaux et de santé seront restreints par une législation à durée de validité limitée.

27. Réforme 2 : Réduction des coûts des collectivités locales par le retrait de tâches et d'obligations. L'objectif de cette réforme est de réduire les dépenses des collectivités locales d'un milliard d'euros d'ici 2019. Le Gouvernement finlandais a indiqué à la délégation que le comité ministériel sur la

politique économique avait adopté en février 2016 un plan d'action visant à réduire les tâches et obligations des communes. Les obligations des collectivités locales seront réduites et assouplies, notamment pour ce qui concerne les conditions de qualification des personnels. Des conditions de fonctionnement plus souples et transversales seront instaurées. Des bouquets de services seront définis et les obstacles et rigidités sectoriels liés à leur mise en œuvre seront éliminés. La direction et la supervision des communes seront développées. Plusieurs expérimentations locales, notamment sur une commune numérique, seront lancées et accélérées. Les expérimentations seront menées dans les domaines qui ne nécessitent pas de modification de la loi. Elles seront facilitées au moyen d'une législation permanente dans certains domaines spécifiques. Les principes des politiques réglementaires et la direction des tâches des collectivités locales seront réformés. Les recettes des collectivités locales provenant des redevances seront augmentées, et les transports de passagers bénéficiant de subventions publiques seront réformés. Des indicateurs pour les coûts de production des collectivités locales seront élaborés. Un système de collecte d'informations sur les différents services sera mis en place à l'usage des collectivités locales.

28. Réforme 3 : La commune du futur : L'objectif est de *définir le rôle et les obligations des collectivités locales et les relations entre celles-ci et les nouvelles régions autonomes* (mesure 1). Le système de transferts gouvernementaux pour les services de base sera réformé (mesure 2). Des changements concernant le rôle et le statut des communes à la suite de la réforme SOTE et de la création de régions autonomes seront définis au moyen d'un débat parlementaire. Un programme d'appui aux changements à l'usage des collectivités locales sera élaboré et mis en œuvre (2017-2020). En lien avec les modifications apportées au rôle et aux tâches des collectivités locales, le système actuel de *transferts du pouvoir central pour les services de base* sera révisé et actualisé. Une proposition de loi du gouvernement concernant les transferts du pouvoir central pour les services de base restant de la responsabilité des collectivités locales sera soumise au parlement et coordonnée avec le calendrier des préparatifs à la création des régions autonomes.

29. Réforme 4 : Réforme de l'administration régionale : Le ministère des Finances parle maintenant à son sujet de « réforme de la gouvernance des comtés ». L'objectif est de *coordonner l'administration régionale et l'administration provinciale du pouvoir central*. Une décision distincte sera prise en vue de *simplifier l'organisation de l'administration régionale (pouvoir central, régions et communes)*. La principale solution consiste à *centraliser les fonctions au sein de régions autonomes dont les tâches et l'autorité sont clairement définies*. Outre les responsabilités en matière d'aide sociale et de santé, les régions reprendront la plupart des tâches des Centres pour le développement économique, le transport et l'environnement, les obligations statutaires des actuels conseils régionaux (qui sont des autorités conjointes de plusieurs communes), la responsabilité de l'organisation des tâches des Bureaux pour l'emploi et le développement économique et certaines tâches des communes et des agences régionales de l'administration d'État. Les comtés entreront en activité le 1^{er} janvier 2019. Un projet a été conçu en vue de préparer la réforme des autorités régionales. Six groupes de travail préparatoires sont chargés des thèmes suivants : le transfert et la réforme des tâches dans divers secteurs ; le système de direction et de financement des comtés et les mesures financières requises par la réforme ; le statut des personnels et le bien-être au travail tout au long du processus de changement ; les systèmes des comtés pour la gestion et le partage des informations ; l'organisation des tâches de préparation et de remédiation aux problèmes éventuels ; enfin, la réforme des agences régionales de l'administration d'État. La proposition du gouvernement à ce sujet sera soumise au parlement en mai 2017.

30. D'après la commission sur le droit constitutionnel, le plan du gouvernement précédent était de créer cinq régions pour la santé et l'aide sociale, au-dessus des 18 régions, dont toutes les communes auraient été membres. Toutefois, cette option aurait été inconstitutionnelle, du fait que les contribuables n'auraient pu contrôler que de manière très éloignée la gestion de leurs impôts. L'autre raison était que la légitimité démocratique aurait elle aussi été très éloignée. Après avoir révisé le plan initial, la commission sur le droit constitutionnel a proposé deux autres options pour réformer les services sociaux et de santé : la création de régions autonomes chargées d'assurer ces services ou le transfert de ces tâches sous la responsabilité de l'État. La proposition de réforme actuelle prévoit le transfert du financement des services d'aide sociale et de santé au pouvoir central. Dans les faits, la population diminue dans certaines régions et s'accroît dans d'autres, ce qui pose problème pour le financement et l'offre des services. Il est très possible que la plupart des conseillers, dans les futures régions, seront issus des grandes villes, tandis que les petites communes auront du mal à faire entendre leur voix. D'après le président de la commission des finances, que la délégation a rencontré, la réforme permettra d'économiser 4 à 5 milliards d'euros sur le long terme, soit une somme essentielle pour le budget de la Finlande.

31. D'après les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs dans la ville de Lahti, la structure intercommunale actuelle manque de transparence financière. Les soins de santé spécialisés sont assurés par des organes intercommunaux, qui les facturent ensuite aux communes. Il est difficile d'estimer les coûts qui doivent être assumés par les communes. Il y a en outre des établissements conjoints de soins primaires municipaux. La nouvelle structure régionale devrait renforcer la transparence et la responsabilité.

2.3. Rapports et recommandations précédents

32. La Recommandation 311 (2011)⁵ du Congrès concernant la Finlande exprimait un avis favorable sur la situation de la démocratie locale dans ce pays (points 4.a et b) :

« a. la démocratie locale en Finlande est un véritable fondement de la vie démocratique du pays, qui se manifeste dans la pratique politique, bénéficie d'une reconnaissance de la part des institutions nationales, et jouit de la protection efficace des juridictions compétentes ;

b. il existe en Finlande une culture exemplaire de la consultation des collectivités locales par le niveau central et de la participation ; »

33. Concernant l'absence d'un second niveau d'autorité locale, le rapport notait que le Congrès était :

« Conscient de l'existence en Finlande d'un système sui generis d'administration régionale fondé sur la coopération intercommunale adapté aux exigences spécifiques du pays, notamment en ce qui concerne ses caractères géographiques, économiques et démographiques ; »

34. Néanmoins, le Congrès formulait les recommandations suivantes :

« a. à prendre des mesures propres à limiter les déficits locaux afin d'éviter un endettement excessif de certaines municipalités conformément au principe d'équilibre budgétaire inscrit dans la loi ;

b. à évaluer, conjointement avec l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, les répercussions de la rationalisation de l'administration régionale de l'État sur l'autonomie locale ;

c. à renforcer le rôle du médiateur au niveau local en augmentant ses ressources de manière à permettre l'optimisation du fonctionnement de cette institution ;

d. à veiller à assurer une qualité égale des services de base sur l'ensemble du territoire, le cas échéant par le biais de transferts supplémentaires de l'État en faveur des municipalités déficitaires ;

e. à ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ainsi que les Protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 159, STCE n° 169 et STCE n° 206). »

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

35. La Finlande a signé la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe de 1985 (STE n° 122) le 14 juin 1990 et a ratifié l'intégralité du texte le 3 juin 1991 sans aucune déclaration. La Charte est entrée en vigueur en Finlande le 1^{er} octobre 1991.

36. La Finlande a signé le Protocole additionnel de 2009 à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié au moyen d'une loi (1335/2011) qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012. Cette ratification n'a nécessité aucune modification de la législation nationale.

⁵ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Recommandation 311 (2011) La démocratie locale et régionale en Finlande. Examinée et adoptée par le Congrès le 18 octobre 2011, 1ère séance (voir Document CG(21)13, exposé des motifs), rapporteur : J.L. TESTUD, France (L, PPE/DC).

3.1. Constitution et cadre législatif ordinaire

37. La Constitution actuelle de la Finlande est l'aboutissement d'une réforme majeure conduite à la fin des années 1990. Il a été considéré à l'époque que la Constitution finlandaise ne pouvait plus être développée raisonnablement au moyen de réformes parcellaires des différentes lois constitutionnelles. Le souci de clarté et de cohérence interne, en particulier, a fait naître l'idée que le système de plusieurs lois constitutionnelles devait être abandonné et que toutes les dispositions constitutionnelles devaient être réunies dans une Constitution unique. De plus, le rôle du Parlement dans le système de gouvernance finlandais devait manifestement être renforcé. Le groupe de travail Constitution 2000 (formé en 1995 afin d'étudier l'opportunité de consolider et actualiser la législation constitutionnelle)⁶ a conclu que les principaux points de droit constitutionnel devant être traités par la réforme étaient la réduction du champ des règles constitutionnelles, le développement des relations entre les plus hauts organes de gouvernance, la clarification des questions de compétence et de responsabilité pour les affaires internationales, la reconnaissance constitutionnelle de l'adhésion à l'UE, le contrôle rétroactif de la constitutionnalité des lois, le recours aux lois d'exception et le système visant à garantir la responsabilité juridique des ministres.

38. La Constitution était divisée en deux instruments principaux : la loi sur le Constitution et la loi sur le Parlement. Celles-ci comprenaient un cadre réglementaire pour l'autorité publique et, séparément, des dispositions sur le pouvoir législatif. Le système finlandais composé de quatre lois constitutionnelles n'avait pas d'équivalent dans le monde. La Constitution actuelle de la Finlande (loi 731/1999) est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000 et contient une disposition (article 131) portant abrogation de la Loi constitutionnelle du 17 juillet 1919 intitulée loi finlandaise sur le modèle de gouvernement. La Loi constitutionnelle de 1919 a été enrichie par un chapitre sur l'autonomie locale, qui sert de base à la législation actuelle. La Constitution a été amendée trois fois depuis 2000. Elle comporte maintenant un chapitre spécifique (chapitre 11) intitulé « Administration et autonomie » (articles 119-126). La plupart des dispositions importantes concernant les collectivités locales et régionales figurent dans l'article 121 relatif à « l'autonomie locale et régionale ». Cependant, on trouve aussi de nombreuses dispositions sur ces questions dans l'article 119, relatif à « l'administration de l'État », et dans le chapitre 11, « Administration et autonomie ».

39. Outre le gouvernement et les ministères, le pouvoir central peut aussi inclure des agences, institutions et autres organes. L'État peut aussi avoir des autorités publiques régionales et locales. Une loi régit plus en détail l'administration assujettie au Parlement.

40. Les principes généraux qui régissent les organes de l'administration d'État sont énoncés par une loi si leurs fonctions impliquent l'exercice de responsabilités publiques. Les principes qui régissent les autorités régionales et locales de l'État sont eux aussi contenus dans une loi. Pour le reste, les dispositions sur les entités de l'administration d'État peuvent être énoncées dans un décret.

41. L'article 120 définit le statut spécial des îles Åland. Celles-ci ont un droit à l'autonomie tel que spécifié dans la loi sur l'autonomie des îles Åland.

42. L'article 121 contient des dispositions sur l'autonomie locale et régionale. La Finlande est divisée en communes, dont l'administration repose sur l'autonomie de leurs résidents. Les dispositions sur les principes généraux régissant l'administration et les responsabilités des communes sont énoncées dans une loi.

43. Les communes ont le droit de lever des impôts locaux. Les dispositions sur les principes généraux applicables à la responsabilité fiscale et l'assiette de l'impôt, ainsi que sur les recours juridiques accessibles aux personnes physiques ou morales assujetties à l'impôt, sont énoncées dans une loi.

44. Les dispositions sur l'autonomie dans les territoires administratifs plus vastes qu'une commune sont énoncées dans une loi. Dans leur région autochtone, les Sames disposent d'un droit d'autonomie linguistique et culturelle, conformément à une loi.

45. Pour ce qui concerne les divisions administratives (article 122), il est indiqué que l'objectif principal doit être de mettre en place des divisions territoriales de manière à garantir l'égalité entre les

6 Jaako Husa (2010), *The Constitution of Finland: A contextual analysis*, Bloomsbury Publishing, Londres, p. 26.

populations finnophones et suédophones en termes de prestation de services dans leur langue respective. Les principes qui régissent la délimitation des communes sont énoncés dans une loi.

46. Pour ce qui concerne la délégation de tâches administratives à d'autres parties que des autorités publiques (article 124), il est indiqué qu'une telle délégation ne peut se faire que par une loi ou en vertu d'une loi si la bonne réalisation de la tâche en question l'exige et si cela ne remet pas en cause les droits et libertés fondamentaux, les recours juridiques ni aucune condition liée à la bonne gouvernance. Toutefois, une tâche impliquant l'exercice effectif de responsabilités publiques ne peut être déléguée qu'à des autorités publiques.

47. Les articles de la Constitution relatifs aux droits électoraux et participatifs, notamment les dispositions introduisant le droit de vote des étrangers, revêtent aussi une importance particulière pour la gouvernance locale.

48. Les dispositions sur les élections et la participation figurent à l'article 14, qui dispose ce qui suit : *« Tout citoyen finlandais âgé d'au moins dix-huit ans a le droit de vote aux élections et aux référendums nationaux. Des dispositions spécifiques de la présente Constitution régissent l'éligibilité aux élections nationales. Tout citoyen finlandais et tout autre citoyen de l'Union européenne résidant en Finlande et âgé d'au moins dix-huit ans a le droit de vote à l'élection du Parlement européen, conformément à la loi [1112/2011, entrée en vigueur le 1.3.2012]. Tout citoyen finlandais et tout étranger résidant de manière permanente en Finlande et âgé d'au moins dix-huit ans a le droit de vote aux élections et aux référendums municipaux, conformément à une loi. Les dispositions sur le droit de participer d'autres manières aux affaires municipales sont énoncées dans une loi. Les pouvoirs publics doivent promouvoir les possibilités pour les personnes de participer à la vie de la collectivité et de peser sur les décisions qui les concernent. »*

49. Aux termes de sa Constitution (article 17), la Finlande a deux langues nationales, le finnois et le suédois. En conséquence, les communes peuvent être soit unilingues, soit bilingues. Une commune considérée comme bilingue fonctionne et offre des services dans les deux langues. Une commune est bilingue si au moins huit pour cent ou 3 000 de ses résidents ont une langue minoritaire pour langue maternelle. Il y a 53 communes bilingues ou suédophones, situées principalement dans les régions littorales de la Finlande. Les seize communes des îles Åland sont suédophones et unilingues.

50. Il n'y a pas de Cour constitutionnelle en Finlande, bien que la question fasse débat depuis de nombreuses années. Il existe un mécanisme chargé de contrôler les projets de loi avant leur adoption – la commission parlementaire sur le droit constitutionnel (commission composée de responsables politiques qui par certains aspects fonctionne comme une juridiction mais tient aussi des auditions avec des universitaires et des conseillers juridiques). La commission sur le droit constitutionnel examine les projets de lois sur demande de la plénière ; cet examen porte sur leur constitutionnalité et leur conformité avec les instruments internationaux de droits de l'homme ; elle peut formuler des suggestions (qui ne sont pas contraignantes). Environ 20 % des projets de lois sont soumis à cette commission. Dans au moins 25 % des projets de loi, des problèmes vis-à-vis de la Constitution sont constatés.

51. Concernant la législation ordinaire, le texte de loi le plus important en lien avec l'administration locale est la loi sur les collectivités locales (LCL) (410/2015), qui compte 17 chapitres et 147 articles et qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2015, abrogeant la précédente LCL 365/1995. Aux termes de l'article 147 du nouveau texte, les articles des chapitres 4-7, les articles 59, 60(2), 64(4) et les chapitres 10, 12 et 16 s'appliqueront à compter du début du mandat des conseils locaux qui seront élus en 2017.

52. La nouvelle LCL comprend un chapitre 3 portant spécifiquement sur les relations entre le pouvoir central et les autorités locales (certains articles sur ces relations avaient été introduits par l'amendement 1375/2007 dans la précédente LCL, dans ses articles 8-8b.). Une attention particulière doit être accordée à l'article 11 de la nouvelle LCL, relatif au processus de négociation entre l'État et les collectivités locales.

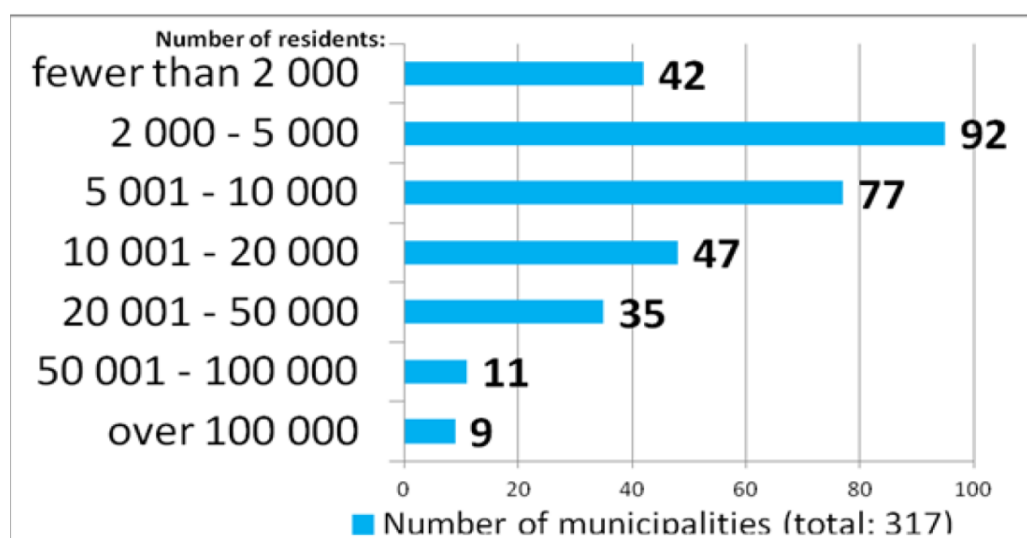
53. Le processus de négociation entre l'État et les collectivités locales (article 11) *« doit porter sur la législation relative à l'administration locale, sur les mesures du pouvoir central ayant par principe des effets significatifs et de grande ampleur sur les activités, les finances et l'administration des collectivités locales, et sur la coordination des finances publiques centrales et locales, telle que définie aux articles 12 et 13. Dans le processus de négociation les communes seront représentées*

par l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux ». L'accent est clairement mis sur la consultation et la coopération étroite entre les autorités centrales et l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, et cela pourrait être considéré comme un exemple de bonne pratique parmi les États membres du Conseil de l'Europe.

3.2. Le système d'administration locale

54. La Constitution garantit l'autonomie locale non seulement en tant qu'institution mais aussi en termes de droit à l'autonomie pour les habitants des communes (article 121.1). Par principe, la législation finlandaise ne permet que la fusion volontaire de communes. A titre exceptionnel, des fusions obligatoires sont possibles dans certains cas définis par l'article 18 de la loi sur la structure des communes de Finlande (1698/2009) et, d'après l'Association finlandaise des pouvoirs locaux et régionaux, par la loi sur les limites territoriales des collectivités locales. Une décision gouvernementale imposant une fusion peut être contestée devant la Cour administrative suprême. Aujourd'hui, l'autorité locale en Finlande constitue un système à un seul niveau, formé par les communes (*kunta*), auxquelles s'ajoute une vaste coopération intercommunale, principalement par le biais d'autorités communales conjointes. Le gouvernement a proposé la création de régions autonomes (dite régions SOTE), mais cette proposition n'est pas encore mise en œuvre. Aux termes de la Constitution finlandaise, « les dispositions relatives à l'autonomie locale dans les zones administratives incluant plus d'une commune sont énoncées dans une loi ». En 2016, le nombre des communes était de 313, à la suite de plusieurs fusions, mais la plupart des communes comptent encore moins de 10 001 habitants, tandis que 29 % en ont moins de 5 001 et 13 % encore moins que 2 000 :

Figure1 : Nombre des communes de Finlande selon leur population, année 2015⁷



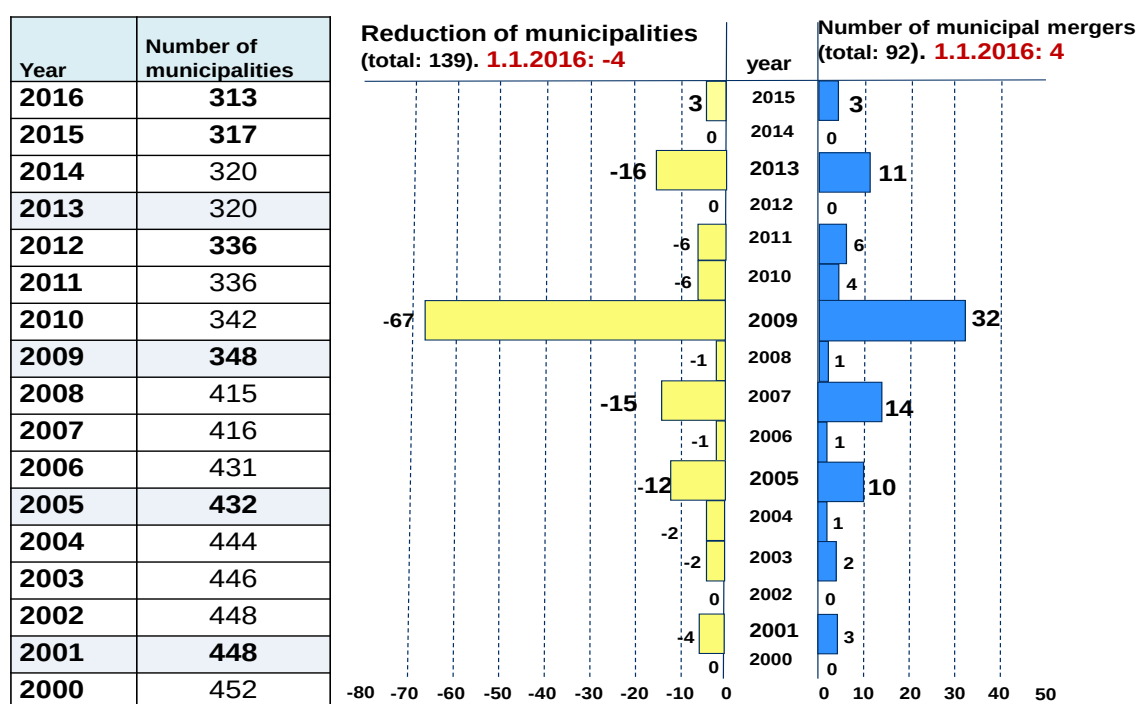
Source : Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF)

55. Comme le ministère des Finances l'a indiqué, la structure communale est définie par les limites territoriales des communes. La plupart des autorités administratives de l'État, des juridictions et des circonscriptions électorales sont également délimitées par le découpage en régions. Toute modification des limites territoriales des communes vise à créer une structure communale viable et uniforme à l'échelle régionale, dotée d'une structure locale opérationnelle de nature à renforcer la capacité d'autonomie des habitants des communes. L'objectif est que toutes les communes soient constituées par une zone de déplacements domicile-travail ou toute autre entité fonctionnelle capable de financer, d'organiser et de proposer des services à leurs résidents. La nouvelle loi sur la structure des communes s'applique aux modifications des limites territoriales des communes. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. En cas de proposition conjointe de plusieurs conseils municipaux à cet effet, le gouvernement peut décider de fusionner des communes.

⁷ En 2016, le nombre total des communes est de 313.

56. Il a fallu beaucoup de temps en Finlande pour que de vastes réformes soient mises en œuvre en matière de fusions entre communes, bien qu'au fil du temps de nombreuses fusions ponctuelles aient ramené le nombre des communes de 548 en 1960 à 413 en 2008. Le gouvernement a aussi lancé un projet de restructuration en 2005 (le Projet de restructuration de l'administration et des services locaux – PARAS), qui visait à créer un système de nature à garantir des services municipaux de qualité à l'avenir. L'une des conséquences du projet a été que fin 2008 le nombre des communes avait été ramené à 348 au moyen de fusions volontaires. Les fusions de communes ont atteint un pic en 2009, avec un total de 32 fusions entraînant une baisse de 67 du nombre des communes. La loi susmentionnée sur la structure des communes, entrée en vigueur en 2013, n'est pas parvenue à accélérer ces fusions (voir la figure ci-dessous). Au total, au cours de la période 2000-2016 il y a eu 92 fusions de communes, entraînant au total une baisse de 139 du nombre des communes. Depuis le début de cette année (1^{er} janvier 2016), quatre fusions de communes ont été effectuées, et le nombre total des communes a encore diminué de 4 par rapport à l'année dernière (2015) :

Figure 2 : Fusions de communes en Finlande 2000-2016



Source : Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF)

57. Concernant les cas de fusions et la solution de substitution de la coopération intercommunale, le maire de la ville de Raasepori a indiqué aux membres de la délégation de suivi que les petites communes proches géographiquement les unes des autres avaient plus de chances de bénéficier d'une fusion à long terme. Les grandes communes devraient privilégier la coopération intercommunale afin d'éviter un éloignement vis-à-vis de leurs habitants. Si l'on peut tirer un enseignement des fusions de 2009 à Raasepori et dans la ville de Salo, c'est que ces processus nécessitent du temps. Il est délicat de combiner les cultures de trois communes ou plus dans une seule. De nombreuses structures issues d'une fusion privilégient encore les principales communes et les préoccupations de leurs centres plutôt que de les envisager dans leur ensemble. Adapter l'offre de services s'est révélé une tâche difficile.

58. Comme celles d'autres pays nordiques, les communes de Finlande sont chargées d'assurer les services locaux et les services sociaux pour leurs résidents. Cependant, du fait que la structure finlandaise d'administration reste un système à un seul niveau (ou le restera jusqu'à ce que le projet de régions autonomes soit mis en œuvre, voir ci-dessus), les collectivités locales ont en charge un éventail de responsabilité exceptionnellement large. La loi sur les collectivités locales prévoit que celles-ci peuvent assumer des responsabilités non statutaires aussi bien que des fonctions statutaires. Parmi ces dernières, les principales sont l'aide sociale, les soins de santé, l'éducation, la protection de l'environnement et les infrastructures techniques. Les fonctions facultatives relevant de la compétence générale des communes concernent les loisirs, le sport, la culture et les politiques

industrielles. Globalement, les principaux domaines de compétence des communes sont les suivants :

- les soins de santé, à la fois secondaires et primaires, y compris les services de soins dentaires ;
- les services sociaux, y compris l'aide sociale, les garderies et les services aux personnes âgées et aux personnes handicapées ;
- l'éducation, y compris l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, la formation professionnelle, la formation des adultes et les services bibliothécaires ;
- la programmation culturelle et sportive ;
- l'occupation des sols ;
- les transports publics ;
- la construction et l'entretien des infrastructures locales et de l'environnement communal, y compris la voirie, la gestion de l'énergie, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées, la gestion des déchets et les ports ;
- la promotion des entreprises locales et de l'emploi.

Aux termes de la Constitution, les communes ont le droit de lever des impôts municipaux (article 121.2), mais les dispositions sur les principes généraux régissant la responsabilité fiscale et l'assiette de l'impôt sont contenues dans une loi. En 2013, les recettes totales des communes étaient de 44,8 milliards EUR. Sur ce total : 45 % (20,2 milliards EUR) provenaient de l'impôt ; 19 % (8,3 milliards EUR), de transferts du pouvoir central destinés aux dépenses de fonctionnement ; 27 % (12,2 milliards EUR), de recettes d'exploitation, 2 % (1 milliard EUR), de recettes d'investissement ; 6 % (2,7 milliards EUR), d'emprunts.

59. D'après les données fournies par l'APLRF, la performance des communes de Finlande semble remarquable. Elles améliorent en permanence le cadre de vie de leurs résidents au moyen de leur politique foncière et de leurs plans d'occupation des sols. Les collectivités locales :

- délivrent environ 60 000 – 75 000 permis de construire chaque année, et contrôlent quelque 16 000 permis environnementaux et en traitent environ 700 ;
- fournissent un chauffage urbain à 2,5 millions de personnes ;
- gèrent chaque année quelque 2,5 millions de tonnes de déchets solides municipaux ;
- assurent des services liés à l'eau pour plus de 5 millions de personnes, fournissant une eau de haute qualité via un réseau de canalisations de 100 000 km et collectant les eaux usées via un réseau d'égouts de 50 000 km ;
- gèrent un parc locatif de 260 000 logements ;
- gèrent des établissements scolaires accueillant 700 000 élèves ; possèdent et gèrent plus de 50 000 bâtiments publics, d'une surface de plus de 40 millions de mètres carrés ;
- entretiennent 28 000 km de routes (accueillant plus de 30 % de la circulation routière), 12 000 km de voies privées et 13 000 km de voies distinctes pour les véhicules non motorisés ;
- par le biais de services de secours intercommunaux, assurent chaque année quelques 100 000 interventions de secours et plus de 300,000 opérations d'urgence.

Néanmoins, les services les plus coûteux assurés par les communes de Finlande sont les services d'aide sociale et de santé, qui représentaient 50 % des dépenses totales des communes en 2013 (22,8 milliards EUR sur un total de 45,3 milliards EUR). Les services éducatifs et culturels représentaient 21 % (9,7 milliards EUR), tandis que les autres domaines d'activité (infrastructures municipales, voir la liste ci-dessus) représentaient 14 % (6,2 milliards EUR) et les dépenses d'investissement, 10 % (4,3 milliards EUR). Le service de la dette était aussi conséquent, s'élevant à 4 % (1,9 milliards EUR).

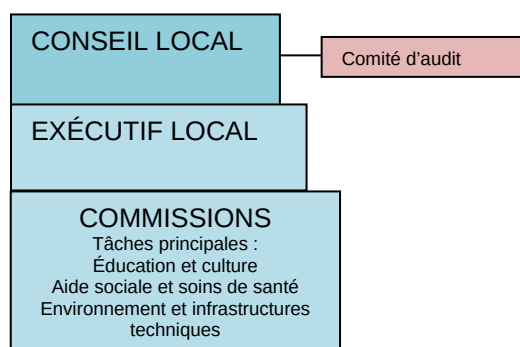
60. Mises à part les îles Åland, et jusque l'entrée en vigueur de la réforme introduisant les régions SOTE autonomes en 2017-19, la Finlande n'a pas d'autorité régionale élue au suffrage direct. Les îles Åland sont une province administrative suédophone unilingue et une région de Finlande déclarée autonome depuis une décision de 1921 de la Ligue des Nations et démilitarisée depuis 1856. Les Åland ont une population de 29 000 habitants, pour la plupart suédophones (plus de 90 %). Les personnes nées sur les îles Åland disposent de la citoyenneté régionale, laquelle est requise pour voter aux élections locales et régionales et acheter un terrain sur l'archipel. Les îles Åland sont gouvernées par un parlement élu au suffrage direct, habilité à promulguer ses propres lois dans les domaines relevant de l'autonomie régionale, tels que les soins de santé, l'éducation et la culture. Les

Åland comptent seize communes allant de 130 à 11 000 habitants. L'autonomie locale est aussi une compétence régionale, et elle est donc régie par une loi des îles Åland sur les communes.

61. Le système des communes de Finlande se caractérise par une division entre la gestion politique et professionnelle. Les collectivités locales disposent d'un certain degré de liberté pour organiser la gouvernance municipale. Chacune d'elles doit avoir un conseil municipal, qui est le principal organe de décision, un comité exécutif municipal, un comité d'audit, chargé de contrôler la gestion et les finances municipales, et une commission électorale, responsable de l'organisation des élections. Les autres commissions sont optionnelles. La plupart des communes ont des commissions responsables de certains services, bien que l'organisation des commissions soit très variable d'une commune à une autre. Les plus fréquentes sont les commissions sur l'éducation, sur l'aide sociale et la santé et sur l'occupation des sols. Les membres des commissions municipales sont sélectionnés de manière à refléter les partis représentés au conseil, mais ils ne sont pas nécessairement conseillers municipaux. Plusieurs communes de Finlande ont adopté le modèle dit « acheteur/fournisseur », selon lequel les commissions achètent des services auprès de divers fournisseurs. Toutefois, pendant le processus de consultation, le Gouvernement finlandais a souligné que certaines communes, comme Tampere et Espoo, abandonnent actuellement ce modèle. L'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande considère également que le modèle acheteur/fournisseur est de moins en moins fréquent en Finlande.

62. Le comité municipal est chargé de préparer les questions examinées par le conseil et d'appliquer ses décisions. Les membres du comité municipal sont nommés par le conseil. La LCL prévoit l'existence de conseils pour les personnes âgées (article 27) et de conseils sur le handicap (article 28). Tous deux sont mis en place par l'exécutif local, mais ils peuvent aussi être partagés par deux communes ou plus.

Figure 3 : L'organisation des collectivités locales



Source : Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF)

63. Lors des dernières élections municipales, en 2012, quelque 9 700 responsables ont été élus et la participation électorale a été 58,3 %. La proportion des conseillères municipales a d'abord connu une augmentation constante, passant de 10,7 % en 1968 à 36,7 % en 2008, avant de reculer légèrement à 36,2 % en 2012. Depuis 1968, les élus locaux de la plupart de la communes de Finlande n'exercent pas de responsabilités politiques à temps partiel ni à plein temps, ce qui signifie qu'ils remplissent leurs fonctions sur leur temps libre. Actuellement, seules sept communes comptent des responsables politiques de métier – à temps plein ou partiel – parmi leurs élus municipaux : Espoo, Hämeenlinna, Lahti, Oulu, Rovaniemi, Tampere et Turku. Ils représentent au total environ 20 % des responsables politiques. Deux communes de Finlande ont pour maire un responsable politique (la ville de Tampere et la commune de Pirkkala). Il est également prévu qu'Helsinki introduise un système d'élection du maire après les élections municipales d'avril 2017. Naturellement, le fait qu'une large majorité des élus municipaux de Finlande ne soient pas des responsables politiques de métier, que ce soit à temps plein ou temps partiel, signifie que les personnels administratifs locaux sont particulièrement importants et puissants au sein des collectivités locales.

3.3. Statut de la capitale

64. A ce jour, Helsinki n'a pas de statut spécial. Toutefois, le futur statut de la ville et de sa métropole faisait déjà l'objet de discussions au niveau national lors de la précédente visite de suivi, en 2010. La

capitale est dotée d'un exécutif politique fort, puisque le mandat des maires est de sept ans alors que le conseil est élu pour quatre ans. De plus, la capitale a aussi essayé de promouvoir la participation locale des citoyens et lancé plusieurs projets pilotes, portant notamment sur la budgétisation participative, les outils électroniques d'interaction et de participation (comme « dites-le sur la carte »), des soirées et des manifestations sur l'urbanisme à l'intention des résidents. Une transparence maximale est cruciale pour les grandes villes comme Helsinki, et la situation de la Finlande de ce point de vue est très satisfaisante, puisque la loi dispose que tous les rapports municipaux sont publics (en particulier les statistiques) et que chacun peut demander à consulter tout document public (à de rares exceptions près).

65. L'Accord MAL, relatif à la politique métropolitaine et à la coopération avec l'État, joue un rôle particulièrement important. Il est utilisé, dans l'intégration des infrastructures urbaines et le système de circulation, afin de créer des conditions favorables pour multiplier les parcelles constructibles et les constructions de logements, réaliser les conditions nécessaires au bon fonctionnement de l'économie et améliorer les services de circulation. Les accords de développement ont pour but de stimuler la croissance et la compétitivité de l'économie de la ville, par exemple en faisant d'Helsinki une ville pionnière dans le domaine des solutions intelligentes et propres.

66. D'après le maire adjoint d'Helsinki, le principal problème de toutes les grandes villes de Finlande est l'étalement urbain, qui entraîne des dispositifs coûteux et inefficaces d'occupation des sols. L'idée de former une zone métropolitaine en fusionnant des communes a été étudiée, mais rejetées par les communes concernées. Le précédent gouvernement finlandais a aussi rejeté en 2015 l'idée d'un conseil de niveau métropolitain susceptible de mettre un terme à « la pratique nuisible de choix à la carte des communes périphériques en appliquant un plan d'occupation des sols à l'échelle métropolitaine », d'après les autorités d'Helsinki. Le pouvoir central prépare maintenant une forme d'autonomie à l'échelle du comté, où les questions urbaines ne devraient pas être considérées comme une priorité.

67. La création des nouvelles régions autonomes ne semble pas tenir compte de la situation unique de la zone métropolitaine d'Helsinki ni, en particulier, de la ville d'Helsinki, dont les finances lui permettent d'assurer les services d'aide sociale et de santé. Il n'est toujours pas envisagé d'accorder à Helsinki un statut spécial tel qu'il est prévu par la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales. Le maire adjoint d'Helsinki, M. Pekka Sauri, a présenté aux rapporteurs les propositions élaborées et contenues dans une Note sur la réforme régionale et le futur rôle de la région de la capitale.

68. La « *Solution distincte pour la zone métropolitaine d'Helsinki* » présentée par les quatre communes de la région de la capitale dans une note du 7 avril 2016 repose sur l'hypothèse selon laquelle il y aura 18 régions (comtés) autonomes et une zone métropolitaine régie par une législation spécifique. Cette zone métropolitaine sera constituée des quatre communes en question (Helsinki, Espoo, Vantaa et Kauniainen). La solution spéciale repose sur la législation spécifique actuelle applicable à la zone métropolitaine et sur une approche différente de celle du reste du pays concernant la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale et de la santé et de la réforme de l'autonomie locale, puisque les grandes villes sont assez puissantes en termes de savoir-faire et de ressources pour être en mesure de gérer leurs tâches actuelles. A ce sujet, lors du processus de consultation le Gouvernement finlandais a décidé en octobre 2016 qu'« *une solution spécifique en matière sociale et de santé n'était pas possible. Toutefois, les négociations concernant une solution spéciale sur les services 'de croissance' ont débuté.* »

69. Une autre hypothèse de départ de la proposition formulée par les communes de la zone métropolitaine est que les tâches supra-municipales peuvent cependant être gérées au moyen de décisions conjointes des villes dans le cadre de la coopération. Celle-ci, dans la zone métropolitaine, repose actuellement sur une coopération statutaire et contractuelle entre les villes. La prise de décisions sur le Système de transports de la région d'Helsinki (HLJ), sur la planification du système de circulation et sur l'organisation et la gestion des transports publics, ainsi que la gestion des eaux et des déchets, le contrôle de la qualité de l'air et la collecte et l'analyse des informations sur l'environnement, est régie par une législation spécifique sur la coopération entre les villes. Aux termes de la *Solution distincte*, ces tâches sont gérées par des autorités municipales conjointes (HSL, HSY) établies spécifiquement à ces fins. La coopération se poursuit entre la zone métropolitaine et les autres communes de la région d'Helsinki dans le cadre de l'Accord MAL (sur l'urbanisme, le logement et la circulation) et du HLJ (Plan de la région d'Helsinki pour le système des transports). Les ressources de la ville devraient être utilisées dans la politique conjointe de développement

économique de la zone métropolitaine et le programme de marketing de la ville pour renforcer la compétitivité internationale et promouvoir les activités économiques et l'innovation.

70. Concernant la réforme de l'aide sociale et de la santé, les quatre villes de la région de la capitale ont proposé que les organes chargés de ces services au sein de la zone métropolitaine négocient leur financement et leur organisation par l'État. L'organisation et l'offre de services de santé spécialisés plus pesants devraient incomber au comté. Les organes chargés d'assurer les services d'aide sociale et de santé au sein de la zone métropolitaine auraient des compétences similaires à celles des provinces autonomes pour ce qui concerne l'organisation et l'offre des services de santé primaire et des services étroitement liés de santé spécialisée et d'aide sociale dans la zone métropolitaine, tandis que les communes de cette zone pourraient proposer les services en question elles-mêmes, en coopération entre elles ou en tant que services achetés auprès de prestataires de services externes. Cependant, le Gouvernement finlandais a rejeté ces propositions pour ce qui concerne l'aide sociale et les soins de santé.

3.4. Le Gouvernement des îles Åland

71. Aux termes du statut spécial de la province des îles Åland, le pouvoir central est tenu de consulter les autorités de l'archipel pour toutes les questions qui concernent cette province ou revêtent une importance particulière pour elle. De plus, deux institutions sont particulièrement cruciales pour la coopération entre les îles Åland et le pouvoir central finlandais : le gouverneur et la « délégation des îles Åland ». Le gouverneur exerce une double fonction : il représente la République sur les îles Åland et relaie les intérêts de l'archipel auprès du pouvoir national. Il peut intervenir devant le parlement régional mais n'y dispose pas du droit de vote. La délégation des îles Åland se compose de cinq membres : le gouverneur, qui est le président de la délégation ; deux membres désignés par le Gouvernement finlandais ; deux membres désignés par le Parlement des îles Åland. La délégation est essentiellement en charge du budget et des questions liées à l'autonomie.

72. L'autonomie des îles Åland est reconnue par les articles 75 et 120 de la Constitution, en lien avec la loi sur l'autonomie des îles Åland (loi sur l'autonomie), dont la version de 1993 définit le statut juridique de la région. Le Gouvernement des îles Åland n'a pas besoin du consentement des autorités centrales pour signer des accords ou mettre en œuvre des programmes conjoints avec des collectivités locales et régionales de pays voisins. Les îles Åland prennent part à la coopération nordique dans le cadre du Conseil nordique et du Conseil nordique des ministres et elles sont un partenaire indépendant au sein de plusieurs programmes de l'UE, comme le Programme Baltique centrale 2014-2020 financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER).

73. Toute modification de la loi sur l'autonomie doit suivre le même parcours législatif qu'un amendement constitutionnel mais nécessite en outre l'accord du Parlement des îles Åland. La répartition des compétences entre les îles Åland et les autorités centrales de Finlande ne peut donc être modifiée que sur la base d'un consensus. L'actuelle loi sur l'autonomie est la troisième, et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993. Cette loi transpose une décision de juin 1921 du Conseil de la Ligue des Nations sur l'autonomie des îles Åland. Parmi les principales dispositions de cette loi figurent son article 18, sur les compétences législatives de la province des îles Åland, son chapitre 5, qui définit l'autorité de l'État central, et son article 51, relatif aux dotations spéciales de la part de l'État central⁸.

74. L'autonomie des îles Åland inclut le droit de légiférer dans les domaines liés aux affaires intérieures de la région et d'exercer ses propres compétences budgétaires. Le parlement d'Åland est appelé le *Lagtinget*. Il nomme le Gouvernement régional des îles Åland ou *Landskapsregeringen* suivant les principes parlementaires après des négociations entre les divers partis politiques.

⁸ « Article 51 – Dotation spéciale

La région autonome des îles Åland bénéficie de dotations sur le budget de l'État dans le but :

1) de prévenir ou d'éliminer tout problème économique conséquent touchant en particulier les îles Åland ;

2) de couvrir les coûts entraînés par une catastrophe naturelle, un accident nucléaire, une marée noire ou tout autre incident comparable, sauf s'il est justifié que ces coûts soient couverts par la région autonome des îles Åland elle-même. Le Gouvernement des îles Åland introduit la procédure de demande de dotation dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle les coûts ont été supportés. Une décision sur cette demande sera, si possible, prise dans un délai de six mois après l'ouverture de la procédure. »

75. L'administration des îles Åland se compose principalement de la fonction publique régionale et compte six départements. Le Gouvernement des îles Åland est en charge de tous les domaines sur lesquels la loi sur l'autonomie donne autorité aux îles Åland. Le Gouvernement et l'administration de la région s'occupent donc de tâches qui, dans d'autres parties du pays, sont assurées par le Gouvernement finlandais, ses ministères ou diverses autorités de l'État. Les îles Åland comptent seize communes. La gouvernance locale étant une compétence régionale, les règles relatives à l'autonomie locale sont contenues dans une loi des îles Åland (la loi sur les communes des îles Åland, AFS 1997:73). Le contrôle des communes est exercé par des fonctionnaires employés par le Gouvernement des îles Åland ou par des autorités de régulation indépendantes créées par lui. Le conseil local est l'organe décisionnel des communes. Il est élu lors d'élections générales pour un mandat de quatre ans. Peut voter et se présenter à l'élection toute personne majeure ayant un droit de domicile ou ayant résidé de manière permanente sur les îles Åland au cours de l'année qui précède le jour du scrutin.

76. La plus grande commune des îles Åland est leur seule ville, Mariehamn, qui compte 12 000 habitants soit plus de 40 % de la population des îles. Des autres communes de l'île principale, Jomala, voisine de Mariehamn, est la plus grande. La plus petite commune des îles Åland, et de toute la Finlande, est Sottunga (98 habitants). Aux termes de la législation en vigueur, les communes sont responsables, entre autres domaines, des garderies, de l'enseignement primaire, de la prise en charge des personnes âgées, des services sociaux, des bibliothèques et de la culture. A la différence du reste de la Finlande, les communes ne sont pas en charge des services de santé puisque ceux-ci relèvent de la compétence de la province. Les services de base sont censés être dispensés de manière identique dans toutes les communes mais ils peuvent être organisés de diverses manières selon la commune. Le niveau des impôts municipaux peut aussi varier selon les communes.

77. Le Gouvernement des îles Åland aide financièrement les communes par le biais d'un système appelé le *landskapsandelsystem*, qui répartit chaque année 38 millions EUR entre les seize communes. La moitié environ des recettes totales des petites communes provient du *landskapsandelsystem*. Puisque les îles Åland collectent uniquement des impôts locaux, il existe un système de péréquation entre les îles Åland et l'État finlandais, décrit dans les articles 45 à 47 de la loi sur l'autonomie.

78. Le Gouvernement des îles Åland semble se préoccuper de plus en plus de l'impact des réformes menées en Finlande sur les îles Åland. La nouvelle stratégie de développement financier, qui modifiera en profondeur le système fiscal national, aura un impact particulier sur la structure économique régionale des îles Åland, de sorte que cette question fait actuellement l'objet de négociations entre le Gouvernement des îles Åland et le Gouvernement central finlandais. D'autres sujets de préoccupation concernent la place du suédois à la suite des réformes et la possibilité pour les autorités des îles Åland de communiquer en suédois avec les autorités de l'État finlandais. Cependant, il a été indiqué clairement que la création de nouvelles régions dans le reste de la Finlande n'aurait aucun impact direct sur les îles Åland, puisque celles-ci possèdent leur propre statut d'autonomie garanti par le droit international et la Constitution. Néanmoins, le Gouvernement des îles Åland ne considère pas le niveau d'autonomie actuel comme un statu quo, puisqu'il évolue constamment, comme le montre la révision actuelle de la loi sur l'autonomie. Il est prévu que ce processus de révision aboutisse d'ici 2021 à une nouvelle loi moderne sur l'autonomie. Le Gouvernement des îles Åland considère que l'une des caractéristiques majeures du texte révisé devrait être l'introduction d'un système économique modernisé et plus souple incluant un nouveau mécanisme de péréquation financière.

4. ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1. Article 2 : Fondement de l'autonomie locale

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

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

79. La Constitution finlandaise reconnaît expressément le principe de l'autonomie locale. Dans son article 121, paragraphe 1, elle dispose que « *la Finlande est divisée en communes, dont l'administration doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants* », tandis que le paragraphe 2 de cet article indique que les communes « *ont le droit de percevoir des impôts municipaux* ». De plus, l'article 14 de la Constitution dispose que « *tout citoyen finlandais et tout citoyen étranger (...) dispose du droit de vote* ». La Cour administrative suprême a considéré que le principe des ressources proportionnées des communes (article 9, paragraphe 2, de la Charte) était reconnu en Finlande, bien qu'il ne soit pas inscrit expressément dans la Constitution. La loi sur les collectivités locales (410/2015) énonce des règles détaillées sur le statut légal des communes.

80. Concernant les régions et/ou les autres niveaux supérieurs d'autonomie locale ou régionale, l'article 121, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « *l'autonomie des subdivisions administratives plus grandes que les communes est réglée par une loi* », tandis que l'article 14 (« *Droit de vote et de participation* ») ne contient aucune disposition concernant les élections régionales ou la participation citoyenne au niveau régional. Le statut légal de régions autonomes n'est pas encore défini en Finlande et les mesures nécessaires à cette fin restent encore à adopter, une réforme régionale étant en cours.

81. Concernant les communes, l'article 2 est respecté en Finlande. La législation sur les nouvelles régions autonomes est en suspens, la réforme régionale n'étant pas achevée. Un amendement constitutionnel élevant le statut constitutionnel des régions au niveau de celui des communes semble cependant nécessaire si le Gouvernement décide de créer de véritables régions autonomes.

4.2. Article 3 : Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

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

82. D'après l'article 14 de la Constitution (paragraphe 3) : « *Tout citoyen finlandais et tout citoyen étranger établi de façon permanente dans le pays et âgé d'au moins dix-huit ans dispose du droit de vote aux élections et aux référendums municipaux, conformément à des dispositions fixées dans une loi. Le droit de participer autrement à l'administration municipale est réglé par la loi* ». Les règles sur le droit de vote aux élections locales sont énoncées à l'article 20 de la loi sur les collectivités locales (410/2015), qui accorde aussi des droits électoraux aux non-ressortissants de l'UE résidant en Finlande depuis deux ans et aux agents d'organisations internationales exerçant en Finlande. L'article 21 de cette loi énonce les règles applicables au droit de vote lors des référendums municipaux et des référendums locaux concernant un territoire donné au sein d'une commune. Les articles suivants de la loi détaillent les divers moyens de participation et d'exercice d'une influence sur les activités municipales (groupes de travail, conseils d'usagers, planification indépendante par les résidents, etc.), ainsi que la participation des jeunes, les conseils de personnes âgées et les conseils sur le handicap. La Finlande a aussi joué un rôle pionnier en matière de participation électronique, en mettant en œuvre plusieurs projets pilotes dans ce domaine. Concernant la responsabilité des organes exécutifs vis-à-vis de l'assemblée municipale, il est à souligner que diverses instances décisionnelles, comme les présidents des assemblées, les maires et leurs adjoints, peuvent être révoqués avant la fin de leur mandat s'ils n'ont plus la confiance du conseil (article 34 de la loi sur les collectivités locales).

83. Les dispositions détaillées sur la responsabilité politique et la participation citoyenne sont non seulement le produit de traditions démocratiques solidement établies mais aussi d'un attachement de la population aux normes démocratiques et au respect de la démocratie. Ces dernières années, une grande attention a été portée à la situation de la démocratie locale en Finlande et aux défis auxquels elle est confrontée. Les principaux sujets de préoccupations ont été la baisse de la participation électorale et les inégalités entre les habitants du point de vue de leurs possibilités de participation et

de leur influence sur les processus décisionnels. Lors des élections municipales en particulier la baisse de la participation date déjà des années 1990. Ces deux problèmes (la participation électorale et l'inégalité devant la participation) étaient aussi les deux points principaux soulevés dans le rapport gouvernemental sur la politique démocratique. En 2014, le Gouvernement a soumis au Parlement le premier rapport gouvernemental sur la politique démocratique, qui contenait des définitions sur cette politique en lien avec la nécessité de développer la démocratie et des objectifs pour les années à venir. Ceux-ci incluaient notamment des activités et des objectifs liés à l'échelon local et ils ont été pris en compte notamment dans la révision de la loi sur les collectivités locales. Ces objectifs sont mis en œuvre actuellement. Des activités et des objectifs très divers ont été définis afin de résoudre ces problèmes et plusieurs autres. Les activités s'adressaient notamment aux institutions publiques de différents niveaux, aux ONG et aux partis politiques. Plusieurs ministères ont déjà commencé à les mettre en œuvre en coopération avec les ONG et les collectivités locales.

84. La nouvelle loi sur les collectivités locales (410/2015) définit et introduit de nouveaux moyens de renforcer la transparence, la réactivité et la responsabilité. En outre, elle instaure de nouveaux moyens et dispositifs de participation. La loi 410/2015 visait aussi à renforcer la démocratie directe au niveau local en introduisant de nouveaux articles sur les moyens de participation et en soulignant les droits de participation des résidents, ainsi que l'obligation pour les conseils locaux de veiller à ce qu'il existe des possibilités de participation diverses et effectives. La loi comporte des articles sur les conseils des jeunes, les conseils pour les personnes âgées et les conseils sur le handicap, qui deviendront des organes obligatoires au niveau local à partir du début du mandat des prochains conseils.

85. La nouvelle loi énonce aussi le droit des citoyens et des élus à l'information. Les communes doivent veiller, par exemple, à ce que les informations nécessaires pour les travaux de préparation aux discussions des organes décisionnels soient diffusées par le biais de réseaux d'information publique une fois que l'ordre du jour de la réunion est prêt, afin de répondre au besoin général d'informations. Dans leurs communications en ligne, les communes doivent veiller à ne pas divulguer des informations confidentielles via les réseaux d'information publique et à ce que la vie privée soit protégée lors du traitement de données à caractère personnel. Les élus ont le droit d'obtenir des informations auprès des autorités municipales lorsqu'ils considèrent qu'elles sont indispensables pour leurs travaux et ne sont pas encore tombées dans le domaine public, en vertu des articles 6 et 7 de la loi sur les collectivités locales.

86. Un exemple intéressant à cet égard est Raasepori, où la commune utilise le service électronique national *kuntalaisaloite.fi* proposé par le ministère finlandais de la Justice, qui permet aux habitants de prendre contact avec les autorités par voie électronique et de suivre le traitement de leur demande sur le site web de la commune. Raasepori est aussi très active sur les médias sociaux (Facebook, Twitter, Instagram et Pinterest), qui fonctionnent à la fois comme des lieux interactifs de questions/réponses mais aussi comme des moyens de diffuser rapidement des informations et comme des outils de marketing. La ville encourage ses employés dans les divers secteurs à rester en contact avec les habitants par le biais des médias sociaux.

87. Pour ce qui concerne le fondement constitutionnel (article 2 de la Charte) et le concept de l'autonomie locale (article 3 de la Charte), la présidente de la commission sur le droit constitutionnel a souligné lors de la rencontre avec les rapporteurs que l'article 121 de la Constitution mentionne aussi les autorités régionales plus grandes que les communes, mais dans une seule phrase (voir ci-dessus au sujet de l'article 2 de la Charte). Le Gouvernement prépare une nouvelle loi qui transfèrera une part importante du pouvoir décisionnel des communes à des autorités plus grandes dotées de conseils élus au suffrage libre et direct, de compétences relativement étendues et, peut-être à l'avenir, du droit de collecter des impôts auprès de leurs résidents. Par conséquent, il peut être justifié d'envisager une modification de la Constitution afin de décrire les obligations et compétences des nouvelles régions autonomes. D'autres parlementaires ont aussi souligné la nécessité de modifier la Constitution afin de permettre au nouveau niveau d'autonomie locale de lever des impôts (conformément à l'article 4 de la Charte, voir ci-dessous). Toutefois, lors du processus de consultation, la médiatrice parlementaire adjointe a indiqué à la délégation que de son point de vue l'interprétation de l'article 121 de la Constitution, relatif à cette question, n'est pas encore établie. Par conséquent, selon elle, il est peut-être encore trop tôt à ce stade pour s'interroger sur la nécessité d'une modification de la Constitution. Néanmoins, les rapporteurs considèrent qu'il serait préférable de garantir concrètement le droit du niveau régional de lever des impôts. Une modification de la Constitution contribuerait à une telle garantie puisque le contenu de l'article 121 vise uniquement à accorder ce droit aux communes.

88. Le transfert de la responsabilité de l'aide sociale et des soins de santé au nouveau niveau régional aura pour conséquence que 60 % des tâches municipales seront transférées aux régions, d'après un conseiller municipal d'Orimattila. Les nouvelles entités régionales seront soumises à un contrôle national, du fait que le contrôle administratif par le pouvoir central sera renforcé et que les ressources financières des nouvelles autorités régionales consisteront en dotations globales de l'État. A ce sujet, les rapporteurs s'inquiètent du fait que ces dotations, en l'état actuel du projet, visent uniquement à financer un nombre limité de compétences. Ils considèrent que les futures régions autonomes n'ont pas de compétences suffisamment diversifiées ces dotations pourraient dans la pratique équivaloir à des dotations réservées. De plus, le groupe parlementaire des sociaux-démocrates a souligné que la réforme pourrait avoir un impact variable selon les régions. Les régions autonomes les plus petites compteront environ 70 000 habitants alors que les plus grandes en compteront jusqu'à 1 600 000. Au final, la réforme pourrait contribuer à renforcer le pouvoir central et à affaiblir les prises de décision locales. Dans une petite région autonome, le risque de concentration excessive au niveau régional serait relativement faible, mais ce danger pourrait être beaucoup plus marqué dans les grandes régions.

89. Concernant les effets négatifs de la régionalisation pour les communes, un membre du parlement favorable aux plans du gouvernement a déclaré à la délégation que la réforme pourrait clairement réduire les tâches et le rôle des communes. À l'avenir, celles-ci agiraient davantage comme des collectivités participatives locales, de sorte qu'il y aurait naturellement « *un risque de concentration excessive au niveau régional* ».

90. D'un autre côté, comme cette même personne l'a aussi souligné, certaines petites communes sont aujourd'hui soumises à des restrictions budgétaires et leurs budgets ne sont pas équilibrés. Là encore, cette situation a mené à ce qu'un grand nombre de services et de responsabilités municipales soient pris en charge par des groupements de communes. Ces groupements sont financés par les communes, mais leurs organes décisionnels ne résultent pas d'élections publiques et les résidents ne peuvent donc pas peser directement sur la prise de décisions. Certains affirment que la situation actuelle, où des groupements de communes gèrent les affaires locales, est « antidémocratique ».

91. Actuellement, la Finlande possède une structure de gouvernance à deux niveaux : local et national. Le niveau local (les communes) est à la base de la démocratie locale, tandis que le parlement garantit le caractère démocratique du pouvoir central. Au niveau régional il n'existe pas de véritable démocratie représentative. Malgré la faiblesse de la démocratie régionale, ce niveau joue un rôle important en matière de soins de santé et de développement régional. Les réformes des soins de santé, de l'aide sociale et de la gouvernance régionale introduiront une démocratie représentative au niveau régional dans tout le pays (au moyen de conseils élus au suffrage direct). De nombreuses tâches assurées actuellement par les communes le seront à l'avenir par les régions. De plus, un grand nombre de tâches des autorités régionales de l'État seront transférées aux futures régions autonomes. Les fonctions liées au développement régional ne relevaient pas jusqu'à présent du domaine de la démocratie locale et régionale, qui se trouvera donc élargi par la réforme.

92. La répartition des compétences entre le niveau local/régional et le pouvoir central sera profondément modifiée, du fait que ce dernier délèguera aux nouveaux comtés des compétences économiques considérables en matière de développement régional. Il y aura un nouvel équilibre, dans lequel les niveaux local et régional pourraient se rapprocher et coopérer à de nombreuses tâches. Plusieurs responsables gouvernementaux affirment qu'au final l'autorité des communes sera renforcée puisque le pouvoir central disposera d'un moindre droit de regard sur les affaires locales que celui qu'il a aujourd'hui dans les faits. Cependant, lors du processus de consultation, l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande a exprimé des doutes quant à *l'affirmation selon laquelle la réforme renforcerait l'autonomie locale et affaiblirait la compétence du pouvoir central dans les affaires locales* et estimé qu'elle *laisse une place à l'interprétation*. Le gouvernement invoque aussi l'argument selon lequel, même si de nombreuses tâches sont transférées des communes aux régions, cela n'entraînera pas de changement radical quant au niveau auquel les tâches seront assurées. En effet, elles sont déjà organisées par des autorités municipales conjointes au niveau supra-local.

93. Les communes conserveront d'importantes fonctions de services à l'avenir. Elles auront aussi un rôle en tant que collectivités pour la participation locale, la démocratie, la culture et le développement, et garderont une compétence générale pour la gestion des tâches liées à l'autonomie locale conformément aux décisions des résidents et pour l'exercice des fonctions définies par la loi.

Conformément aux principes statutaires en vigueur, les communes resteront responsables de la gestion et de la promotion de l'emploi, ainsi que des tâches suivantes : la promotion de la participation et de la culture, de la santé et du bien-être, les services liés au sport, à la culture et aux autres activités de loisirs, les services à la jeunesse, la politique industrielle locale, l'occupation des sols, la construction et l'urbanisme. Cela étant, le rôle des communes connaîtra assurément une évolution. Les régions auront compétence pour des tâches qu'elles pourront déléguer aux communes en vertu d'accords. Un secteur très important où les régions pourront déléguer leur autorité aux communes est celui des politiques de l'emploi. Le rôle des communes dans la gestion et la promotion de l'emploi s'en trouvera renforcé. D'une manière générale, les régions et les communes devront coopérer.

94. Certains experts finlandais ont souligné qu'il ne fallait pas attacher une trop grande importance au fait que les communes sont actuellement en charge de l'aide sociale et des soins de santé. Il est très fréquent que les personnes se considèrent davantage comme des usagers des services municipaux que comme des citoyens de leur commune. Pour la plupart, il leur importe peu de savoir qui assure ces services. Ce qui compte le plus pour elles, c'est le coût, la disponibilité et l'efficacité des services. Les budgets importants et les nombreux personnels des communes peuvent même en réalité restreindre leur marge de discrétion politique du fait des pressions extrêmes liées à la gestion de services sociaux essentiels et coûteux. De plus, les services municipaux sont maintenant gérés par des professionnels et le principe selon lequel « les communes devraient être gérées par des responsables politiques élus » est en recul, ce qui signifie qu'en pratique les responsables politiques locaux sont souvent simplement obligés d'accepter les priorités définies par les dirigeants professionnels de leur commune. D'après un conseiller municipal d'Orimattila, la question qui se pose est la suivante : *« le maire, ou le président du comité exécutif dans d'autres communes, devrait-il être élu au suffrage direct, comme le Congrès le recommandait en 2002, en dépit du fait que la nouvelle loi sur les collectivités locales (410/2015) ne le permet pas ? »* Sur cette question, le Gouvernement a indiqué à la délégation qu'une vaste enquête avait montré récemment que seules quelques communes de Finlande sont favorables à l'élection d'un maire au suffrage direct. Aucune décision n'a encore été prise concernant la modification de la loi sur les collectivités locales dans le cadre de la réforme-SOTE en vue de permettre l'élection directe des maires. Il est probable que la création de nouvelles régions aboutira uniquement à une rationalisation des services, puisque leur organisation par les communes est très coûteuse (faute d'économies d'échelle). Le débat porte donc uniquement sur la rentabilité, non sur des considérations politiques ou démocratiques. Les régions mettront en commun l'offre de services divers (réalisant ainsi des économies d'échelle) qui étaient le plus souvent assurés jusqu'alors par diverses associations régionales de communes et, parfois, par une commune unique, et elles les réuniront sous une seule autorité. Cependant, il s'agit de tâches relativement courantes et les régions devraient donc acquérir aussi un pouvoir de décision important sur les activités de développement économique et culturel. Il convient de ne jamais sous-évaluer le risque de bureaucratisation de la collectivité locale, laquelle devrait fonctionner en premier lieu comme une institution politique offrant des possibilités de participation et une légitimité démocratique, plutôt que comme un simple prestataire de services parmi d'autres.

95. Les rapporteurs concluent que la situation en Finlande est formellement conforme à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte puisque les communes règlent et gèrent une part importante des affaires publiques. Cela étant, ils souhaitent aussi exprimer leur préoccupation quant à la vaste régulation des affaires municipales de la part de l'État, en particulier dans le domaine général des services sociaux, comme le Gouvernement l'a aussi reconnu. Concernant l'article 3, paragraphe 2, il y a deux sujets de préoccupation : premièrement, le fait que diverses associations de communes assurent des tâches municipales importantes (en particulier dans les domaines de l'aide sociale et de la santé) semble menacer la responsabilité des conseils municipaux dans de nombreux cas, tandis que des plaintes ont aussi été formulées concernant l'augmentation des coûts pour les communes dont le rôle se cantonne à « payer les factures » ; deuxièmement, le large éventail de services et d'activités extrêmement complexes semble avoir entraîné un transfert de compétences entre les mains de gestionnaires professionnels des activités communales et intercommunales. Du fait d'un processus de « bureaucratisation » au sein des collectivités locales, la prise de décisions appartient désormais à des professionnels et des technocrates tandis que les responsables politiques ont progressivement perdu tout contrôle sur d'importants domaines politiques. Par conséquent, de nouveaux instruments et procédures de contrôle sont nécessaires pour rétablir la responsabilité des dirigeants professionnels devant les conseils élus, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la Charte. En résumé, les rapporteurs concluent que l'article 3, paragraphe 2, de la Charte est partiellement respecté en Finlande.

4.3. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

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

96. Les collectivités locales de Finlande se caractérisent par leur vaste sphère d'activités et leur place au cœur des activités des institutions administratives œuvrant directement pour le bien-être de la population. Concernant l'exercice des responsabilités des collectivités locales (article 4, paragraphes 2 et 3, de la Charte), lors de la visite à Raasepori le maire a souligné que dans le domaine des services sociaux la ville assure tous les services de manière indépendante à l'exception de la composante d'assistance de ses services aux personnes handicapées, qui fonctionne comme un service conjoint. Pour ce qui est des services régis par la loi sur l'aide sociale, la ville en assure la plupart de manière indépendante, mis à part le logement fortement protégé, pour lequel la ville a recours aux services d'autres organisations ou prestataires. La plupart des services sociaux sont des tâches des collectivités locales, ce qui signifie qu'à la fois les compétences et la responsabilité en incombent aux communes.

97. Les membres de la commission sur le droit constitutionnel ont indiqué que le parti Alliance de gauche et le Parti social-démocrate s'inquiétaient du plan du Gouvernement visant à ouvrir davantage encore l'aide sociale et les soins de santé à la concurrence, ce qui permettrait à des sociétés multinationales de proposer des services dans ces secteurs. Le groupe parlementaire de l'Alliance de gauche a présenté son point de vue dans une déclaration. Le point de départ de la réforme de l'aide sociale et des soins de santé devrait être de renforcer les soins primaires. La transition des soins primaires aux soins spécialisés devrait être graduelle, de même qu'entre les services sociaux et de santé. Le Groupe Alliance de gauche n'accepte pas l'argument du gouvernement selon lequel tous les services publics d'aide sociale et de santé devraient être organisés en tant qu'entreprises privées, car il considère que cela ouvrirait inutilement les soins de santé à la concurrence. Au contraire, les services sociaux et de santé doivent être assurés principalement par le secteur public.

98. Bien qu'on ne connaisse pas encore précisément les choix qui seront faits concernant le cadre juridique des futures régions autonomes, il apparaît qu'elles n'auront pas de compétence générale analogue à celle des communes (article 4, paragraphe 2, de la Charte). Une loi spécifique sur le financement des régions sera adoptée. D'après le projet du gouvernement, les nouvelles entités régionales pourront organiser leurs propres services et décider de la manière de les assurer (y compris par exemple par l'externalisation et la sous-traitance) mais elles n'auront pas de recettes fiscales propres (article 9, paragraphes 1 et 3). Au ministère des Finances, il a été indiqué clairement que la réforme répondait sans doute principalement à des considérations financières. Les coûts de l'aide sociale et des soins de santé augmenteraient de 2,4 % par an. Si 300 communes en Finlande conservaient les responsabilités correspondantes, ces coûts augmenteraient bientôt davantage encore, parallèlement à la croissance démographique, de 6 à 7 % par an, et le Gouvernement finlandais n'aurait aucun moyen de maîtriser cette hausse.

99. Concernant le droit à la consultation (article 4, paragraphe 6, article 5 et article 9, paragraphe 6, de la Charte), la présidente de la commission sur le droit constitutionnel a souligné qu'en vertu du Règlement intérieur du Parlement les commissions chargées d'examiner les propositions et projets de lois du gouvernement peuvent entendre des experts. Cela signifie habituellement que la commission consulte les organisations, instances ou institutions qui seront affectées par la loi. Il paraîtrait extrêmement étrange qu'une commission ne consulte pas les communes ni l'APLRF par exemple au sujet d'un projet de loi relatif à l'autonomie ou à la démocratie locale. La commission sur le droit constitutionnel ferait aussi une déclaration sur toute proposition gouvernementale affectant les communes, l'article 121 de la Constitution contenant de puissantes garanties à ce sujet.

100. Par ailleurs, le pouvoir central et les collectivités locales entretiennent en Finlande des liens étroits. Jusqu'à 75 % des parlementaires sont aussi conseillers municipaux. D'une certaine manière, cette situation reflète le fait que la démocratie municipale et tous ses aspects sont pris en considération dans la pratique lorsque le pouvoir central décide de réformes ayant une incidence sur la démocratie locale. La réforme actuelle est préparée au sein du plusieurs groupes de travail qui incluent aussi des membres représentant les collectivités locales et régionales. La réforme fait aussi l'objet de vastes débats hors de ces groupes de travail, et les collectivités locales et régionales y participent activement. Les débats ont déjà eu une influence sur les propositions que le gouvernement avait diffusées pour commentaire, et ils continueront de le faire. La commission des questions économiques examine elle aussi cette question et, deux fois par semaine, l'une des commissions ou l'un des groupes de travail du Parlement consulte l'APLRF sur cette question. La Constitution dispose que les communes doivent être entendues.

101. Les ministères concernés – à savoir le ministère des Finances et le ministère des Affaires sociales et de la Santé – informent activement le grand public et les diverses parties concernées sur l'avancement des réformes, de diverses manières et au moyen de divers forums (sites web, manifestations telles que des séminaires, etc.). Les collectivités locales et régionales ont déjà donné leurs commentaires officiels sur le découpage territorial des futurs comtés. Des consultations sur la législation relative à la réforme des soins de santé et de la protection sociale et la réforme des comtés ont débuté en août et s'achèveront en novembre 2016. Les collectivités locales et régionales sont au nombre des principaux groupes d'intérêts qui commenteront la proposition de loi.

102. En résumé, les rapporteurs concluent que la situation en Finlande est conforme à l'article 4 de la Charte, et ils notent avec satisfaction qu'une attention particulière est donnée à la consultation des collectivités locales. L'ouverture à la concurrence de la santé publique et de la protection sociale ne constitue pas nécessairement une violation de l'article 4, paragraphe 4, dans la mesure où les collectivités locales sous-traitent la prestation des services correspondants en vue de réduire les coûts mais restent maîtres des priorités et de la qualité de ces services. Cela étant, certaines des options envisagées dans le cadre du projet de réforme des régions suscitent une inquiétude quant à la conformité avec plusieurs paragraphes de l'article 4.

103. L'un de ces sujets de préoccupation tient au transfert de responsabilités importantes des communes vers le niveau régional même lorsque de très grandes communes sont pleinement en mesure d'assumer ces responsabilités (par exemple Helsinki ou d'autres grandes villes). L'article 4, paragraphe 3, établit le principe de subsidiarité selon lequel les responsabilités doivent de préférence être exercées par les autorités les plus proches des citoyens, ce qui est précisément le cas dans plusieurs grandes villes de Finlande. Par conséquent, les rapporteurs considèrent qu'il devrait être envisagé de faire des exceptions pour les grandes villes lorsque le transfert de ces responsabilités au niveau régional ne paraît pas nécessaire et irait à l'encontre du principe de subsidiarité et de l'article 4, paragraphe 3, de la Charte. De plus, conformément au principe de subsidiarité et compte tenu du fait que les communes de Finlande sont de tailles très diverses et que l'éventail des services assurés par les plus grandes villes est bien plus vaste que pour les petites communes rurales, les rapporteurs estiment qu'il serait justifié, au vu des problèmes spécifiques de la capitale, qu'Helsinki se voie accorder un statut spécial.

4.4. Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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

104. Le gouvernement Katainen a lancé en 2011 une vaste réforme des collectivités locales, dans l'objectif de réduire le nombre des communes de 413 à 70. D'après un conseiller municipal d'Orimattila, cette réforme ne prenait pas en compte les limites constitutionnelles à la législation sur l'administration locale. La commission parlementaire sur le droit constitutionnel a déclaré (20/2013) qu'il était impossible de fusionner des communes contre leur volonté (sauf si elles sont incapables d'assurer des tâches statutaires telles que les services sociaux de base). La Cour administrative suprême a cependant statué qu'une fusion contraignante était possible dans le cadre d'une réforme structurelle des collectivités locales faisant l'objet d'une réglementation spécifique de portée nationale. Dans pareil cas, l'obligation de coopération entre communes – et les fusions – sont possibles (Cour administrative suprême 2014:195 et 2014:144) (voir ci-dessous). Il est également acceptable d'imposer une fusion lorsqu'une commune se trouve dans une situation économique critique. Exceptionnellement, pour une telle commune, l'État peut imposer au moyen d'une législation spécifique des restrictions économiques et administratives strictes. Ces situations extrêmes peuvent aussi aboutir à une fusion contraignante de plusieurs communes (Cour administrative suprême 2014:197). Depuis le 1^{er} juillet 2013, la législation finlandaise prévoit la possibilité de fusions contraignantes lorsque des communes connaissent de graves difficultés économiques (article 18 de la loi sur la structure des communes).

105. Il est également à mentionner une situation particulière⁹ d'une fusion contraignante dans les limites territoriales de la région d'Helsinki quand en 2006 la partie sud-ouest de Sipoo - Oestersundom a été transférée d'une manière obligatoire de la commune de Sipoo à la commune d'Helsinki par une décision gouvernementale malgré une large opposition de la population locale de Sipoo exprimée lors d'un référendum local. Cette décision gouvernementale a été contestée devant la Cour administrative suprême. Dans sa décision (2008 :1) la Cour administrative suprême s'est référée expressément à la Charte et plus précisément à son article 5 (ainsi que ses articles 3 et 4). La décision du gouvernement a été confirmée.

106. Une éventuelle réforme du système des fusions obligatoires et des modifications contraignantes des limites administratives des collectivités locales est en débat actuellement. À la lumière de leur visite effectuée en mai 2016, les rapporteurs concluent au respect général de l'article 5 de la Charte en Finlande et encouragent les autorités finlandaises à aller de l'avant avec la réforme.

4.5. Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

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

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

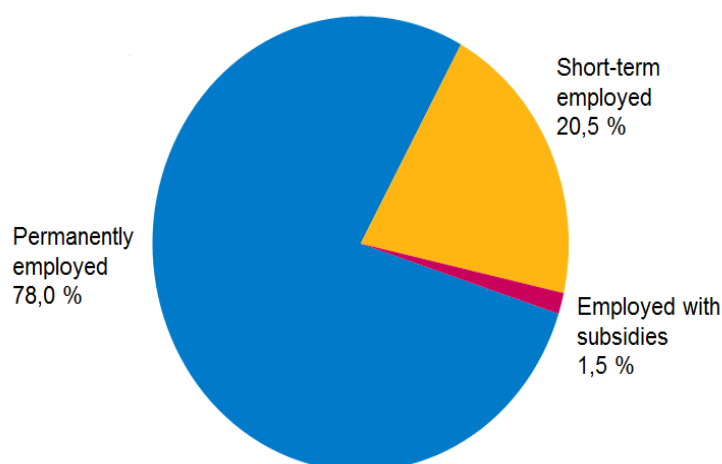
107. D'après les informations fournies par l'APLRF, le secteur municipal emploie quelque 422 000 personnes (octobre 2015). Le nombre des agents municipaux a connu une augmentation rapide dans les années 70 et 80, qui ont été une période d'expansion des services sociaux. Leur nombre a diminué pendant la période de récession du début des années 90, mais a commencé à augmenter de nouveau au cours de cette décennie. L'effectif maximal a cependant été atteint en 2011, et depuis lors il n'a cessé de diminuer chaque année. 85 % des employés du secteur municipal recevant un salaire mensuel travaillent à plein temps. Les trois quarts des employés ont un poste permanent et les femmes représentent environ 80 % du personnel municipal. L'âge moyen des employés est de 45,7 ans, et de 47,8 ans pour les agents permanents. D'après les personnes

⁹ Les rapporteurs ont été informés de cette fusion contestée de la commune de Sipoo avec la ville d'Helsinki après la visite de monitoring en Finlande. La recherche menée par les rapporteurs en consultation avec des experts semble confirmer la pertinence de cette problématique par rapport à la disposition correspondante de la Charte en combinaison avec son article 4 paragraphe 6 relatif à la consultation en temps utile et de façon appropriée. Pourtant, l'affaire de Sipoo n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie lors de la visite de monitoring ce qui empêche les rapporteurs de fournir un examen plus substantiel de la situation.

interrogées par les rapporteurs, les personnels municipaux jouissent de bonnes perspectives de carrière, en particulier dans les grandes villes qui peuvent aisément attirer des personnels hautement qualifiés. Par conséquent, l'article 6, paragraphe 1, de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

Figure 4 : Types d'emplois au sein des collectivités locales (2014)

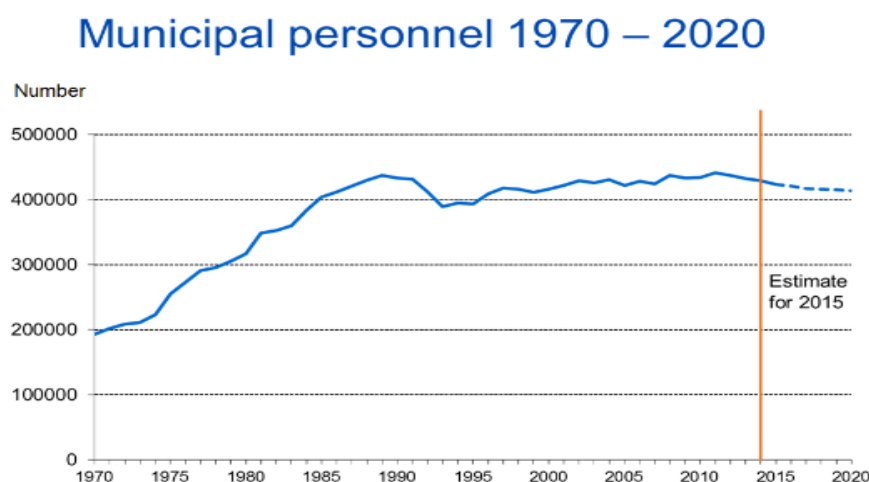
Local authority staff by type of employment in 2014



Source : Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF)

108. La législation finlandaise en général et la loi sur les collectivités locales en particulier accordent à celles-ci une discrétion quant à leur organisation, qui leur permet de définir leurs propres structures administratives internes. Il est prévu d'en faire de même pour les futures régions autonomes. Par conséquent, l'article 6, paragraphe 2, de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

Figure 5 : Agents municipaux (1970-2020)



Source : Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF)

109. On peut en conclure que l'article 6 de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

4.6. Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

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

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

110. L'un des buts principaux de la nouvelle loi sur les collectivités locales (410/2015) est de promouvoir la démocratie représentative en garantissant de bonnes conditions de travail pour les élus et la transparence des processus décisionnels. Le Gouvernement a reconnu « *qu'il y [avait] eu des problèmes concernant la surcharge de travail et la difficulté de concilier vie privée et position de confiance* ». Ces raisons ont conduit en 2015 à modifier la loi sur les collectivités locales, modifications qui pour certaines n'entreront en vigueur qu'en 2017, après les prochaines élections locales. Si une commune a décidé de se doter d'élus à plein temps ou à temps partiel, la nouvelle loi prévoit que pour les premiers une autorisation d'absence de leur emploi pour la durée de leur mandat à plein temps. Si une autorisation d'absence est nécessaire pour exercer un mandat à temps partiel, l'élu doit en convenir avec son employeur. Le conseil municipal décide de l'indemnisation et de la rémunération des élus d'une manière générale et fixe aussi l'indemnisation et la rémunération mensuelles de tout élu exerçant un mandat à plein temps ou temps partiel. Les élus, qu'ils exercent leur mandat à temps partiel ou complet, ont droit à un congé annuel, à un congé maladie et à un congé pour raisons familiales, ainsi qu'à des services de médecine du travail, au même titre que les fonctionnaires locaux. Les dispositions de la loi sur les accidents du travail (608/1948) concernant les employeurs et les salariés s'appliquent de la même manière dans les communes aux élus exerçant un mandat à plein temps ou temps partiel. La loi prévoit aussi de nouveaux modèles de direction, tels qu'une présidence ou un comité permanent, en vue de renforcer l'autorité politique. D'après le gouvernement, la nouvelle loi sur les collectivités locales vise aussi à clarifier les fonctions et la répartition des tâches entre le directeur de la commune, le conseil municipal et le comité exécutif. Le ministère a indiqué à la délégation qu'il envisageait de résoudre le problème de la surcharge administrative en réduisant les tâches des communes. Il convient cependant de souligner qu'il y a peu de responsables politiques à temps plein ou partiel dans les communes de Finlande, ce qui renforce encore le pouvoir et l'influence des cadres professionnels et des administrations municipales. Les communes sont aussi des prestataires de services, mais le concept d'autorité locale énoncé dans la Charte repose sur le caractère politique et démocratique de l'autonomie, lequel peut être mis à mal lorsque dans la pratique les décisions sont déjà prises par les directeurs administratifs des communes.

111. Les conseils municipaux décident des principes applicables aux avantages financiers accordés aux élus. Ceux-ci sont indemnisés pour presque toutes les réunions auxquelles ils sont présents. D'après les informations fournies par l'APLRF, cette rémunération est en moyenne de 70 EUR pour les conseillers municipaux et membres de l'exécutif et d'environ 100 EUR pour le président du conseil et de l'exécutif. Elle est habituellement supérieure dans les grandes communes. Par exemple, la rémunération va de 43 EUR dans les communes de moins de 2 000 habitants à 194 EUR dans celles qui en comptent plus de 100 000. Une rémunération pour une période fixe (mensuelle ou annuelle) est versée au président du conseil ou de l'exécutif municipal plus souvent qu'aux membres. Cette rémunération annuelle est en moyenne d'environ 2 000 EUR pour le président du conseil municipal, 2 500 EUR pour le président de l'exécutif et de 864 EUR pour les présidents de comité. Une indemnisation pour la perte de revenus est prévue, ainsi que pour les frais liés à l'embauche d'un suppléant ; les frais de garderie sont aussi couverts, pour un montant moyen de 23 EUR de l'heure, mais allant de 8 à 64 EUR selon les communes. Les dispositifs de réunion électroniques sont de plus en plus fréquents dans les communes, où des interfaces de conférence en ligne sont également souvent utilisées pour les réunions entre élus.

112. Les salaires et indemnités des élus sont imposables. Il est aussi fréquent que les partis politiques appliquent, s'ils en ont le droit, un prélèvement appelé impôt de parti, qui peut concerner toutes les rémunérations ou seulement par exemple les indemnités de réunion. Le montant de cet impôt est fixé par la section municipale du parti, de sorte qu'elle peut être très variable selon la

commune ou le parti. Il est en moyenne de 10 %, mais peut représenter entre 5 et 80 % de la rémunération. Habituellement, l'impôt de parti est prélevé sur les revenus bruts, mais du fait que des pourcentages très élevés il est parfois calculé sur les revenus nets. Le montant annuel de l'impôt de parti peut être plafonné, par exemple à 90-100 EUR par an. Les sections municipales des partis politiques peuvent prélever divers impôts de parti. En moyenne, les Verts sont ceux qui appliquent le taux le plus élevé (environ 19 %) et le Parti suédois de Finlande, le taux le moins élevé (environ 12 %).

113. Eu égard au cadre juridique, on peut conclure que l'article 7 de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

4.7. Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

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

114. Le contrôle financier incombe en premier lieu aux communes elles-mêmes, conformément aux dispositions pertinentes de la loi sur les collectivités locales. Cependant, l'expansion des normes nationales empiétant sur les modalités des activités des communes suscite une inquiétude croissante. D'après A. Rynänen, conseiller municipal d'Orimattila, « *la tendance depuis quelques années est à un renforcement du contrôle de l'État sur les normes administratives* ». Le contrôle de légalité des activités municipales est exercé principalement par les tribunaux administratifs, dans le cadre d'affaires individuelles. Tout résident d'une commune a qualité pour agir dans les affaires portant sur l'exercice de la compétence générale de cette commune. Le recours contre une décision d'un organe municipal (faisant souvent suite à une demande de révision d'une décision) se fait en contestant une décision de l'autorité municipale devant la Cour administrative (régionale) (de recours municipal). Un tel recours peut être engagé pour l'un des motifs suivants : 1) la décision n'a pas été prise conformément à la procédure applicable ; 2) l'organe a outrepassé ses compétences ; 3) la décision, pour une autre raison, est illégale. Toutes les personnes physiques et morales domiciliées dans la commune peuvent engager un recours (*actio popularis*), ainsi que toute partie affectée personnellement par la décision. Le plus souvent, la Cour administrative peut confirmer la décision ou l'abroger, mais elle ne peut pas directement la modifier. D'autres recours peuvent être déposés dans la Cour administrative suprême. Le contrôle formel des autorités régionales sur les communes se limite à un contrôle de légalité, assuré par les organes régionaux de l'administration d'État. Sur les plans économique et fonctionnel, les régions n'exercent aucun contrôle sur les communes. Les autorités régionales de l'État contrôlent et allouent les ressources de l'État dans leur domaine. Ces ressources concernent aussi les communes et les relations entre ces deux niveaux tiennent plus du partenariat que d'un lien hiérarchique. Les communes doivent adapter leurs politiques, par exemple en matière d'infrastructures, à celle de l'État, et inversement. Tout est fait pour que les décisions soient négociées, en recherchant une entente mutuelle ou parfois même un accord plus formel.

115. Dans des circonstances particulièrement critiques, l'État peut placer une commune sous un « tutorat » économique et administratif, prévu par une législation spécifique. De telles situations extrêmes peuvent aussi aboutir à des fusions contraignantes entre plusieurs communes (Cour administrative suprême 2014: 197). Dans le cadre d'une réforme structurelle des collectivités locales faisant l'objet d'une réglementation spécifique de portée nationale, une coopération entre communes – et les fusions – peuvent aussi être imposées (Cour administrative suprême 2014:195 et 2014:144).

116. Deux institutions importantes, à la fois dans le domaine des droits de l'homme et celui de l'autonomie locale, sont le médiateur et le Chancelier de la justice. L'indépendance formelle et réelle du Chancelier de la justice est garantie par sa position constitutionnelle et par sa longue histoire (depuis 1809). Les communes peuvent déposer des recours devant le Chancelier de la justice. Cette

instance contrôle aussi la légalité des décisions prises par le Gouvernement et le Président de la République avant leur entrée en vigueur. Ces décisions peuvent porter sur des projets de loi et des décrets gouvernementaux, mais aussi sur des questions ayant trait aux communes telles que les décisions sur leurs fusions. Le Chancelier de la justice reçoit un nombre considérable de plaintes de citoyens concernant l'administration municipale. Le plus souvent, elles portent sur une mauvaise gestion des services sociaux, de santé ou d'éducation. Il n'y a pas de médiateurs locaux ou régionaux en Finlande et il ne semble pas que la création de telles institutions soit prévue. Cependant, il existe un médiateur des patients et un médiateur social, qui exercent des tâches similaires dans leurs domaines de compétence respectifs. Dans la recommandation 311 (2011), le Congrès attirait l'attention sur la nécessité d'augmenter le financement du médiateur afin d'optimiser le fonctionnement de l'institution et de renforcer son rôle au niveau local.

117. Les tâches du médiateur parlementaire sont définies dans la Constitution (articles 110 et 111) et dans la loi sur le médiateur parlementaire. Il est chargé d'exercer un contrôle afin de veiller à ce que les autorités et les fonctionnaires respectent la loi et s'acquittent de leurs fonctions. Outre les autorités et les fonctionnaires, le contrôle du médiateur s'étend aux autres parties assurant des tâches à caractère public. Le médiateur accorde une attention particulière à la mise en œuvre des droits de l'homme et des droits fondamentaux. L'*Eduskunta*, le parlement de Finlande, a également demandé qu'une attention spécifique soit accordée à la mise en œuvre des droits des enfants. Le contrôle de légalité assuré par le médiateur consiste essentiellement à examiner les plaintes qu'il reçoit. Il peut aussi intervenir de sa propre initiative pour remédier à une situation dont il estime qu'elle pose problème. Le médiateur mène aussi des inspections au sein de services et d'institutions, notamment les prisons, les garnisons militaires et d'autres institutions fermées telles que les hôpitaux et les maisons de retraite.

118. Le nombre de plaintes soumises au médiateur parlementaire et au Chancelier de la justice varie selon les années, mais les statistiques montrent qu'il a considérablement augmenté ces dernières années. À l'inverse, le nombre des enquêtes conduites par le médiateur parlementaire ou le Chancelier de la justice de leur propre initiative a légèrement diminué. En 2011, le médiateur a reçu plus de 4 100 nouvelles plaintes et rendu des décisions sur près de 4 400 plaintes et problèmes sur lesquels il avait enquêté de sa propre initiative. En 2015, il a reçu plus de 4 700 nouvelles plaintes dont un tiers environ – 1 600 – portaient sur des procédures municipales. Le plus grand groupe de ces plaintes – environ 800 – concernaient les services de protection sociale ; 500 environ concernaient les services de santé ; enfin, 150 environ étaient liées à l'administration générale et au pouvoir décisionnel des communes. En 2011, le Chancelier de la justice a reçu plus de 1 400 nouvelles plaintes et rendu des décisions sur près de 1 700 plaintes et questions, tandis qu'en 2015 il a reçu plus de 1 800 nouvelles plaintes et rendu des décisions sur près de 2 000 plaintes et questions.

119. Au vu de la pratique juridique et administrative susmentionnée, les rapporteurs concluent au plein respect de l'article 8 de la Charte en Finlande.

4.8. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales s

- 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.

120. Les communes disposent d'un véritable contrôle de leurs finances et d'une liberté considérable pour déterminer leur base de revenus (impôts et redevances) et leur endettement. Le système de dotations de l'État garantit à chaque commune une certaine part, résultant d'un calcul, de la dotation globale, sans contrôle ultérieur de l'État, risque de remboursement ni affectation à un domaine précis.

121. Les communes de Finlande ont le droit de collecter un impôt municipal. Chaque année, le conseil municipal fixe le taux de l'impôt sur le revenu, qui est par exemple de 22 % actuellement dans la ville de Raasepori. De plus, la commune collecte 0,37-1,35 % de l'impôt foncier selon la nature du bien foncier, et une part de l'impôt sur les sociétés correspondant principalement à la part de cet impôt payé par les sociétés locales imposables. Dans le cas de Raasepori, par exemple, ces impôts constituent au total 57 % des revenus de la commune. De plus, les communes ont le droit de collecter une redevance auprès des propriétaires de chiens, mais très peu d'entre elles usent de ce droit.

122. L'administration fiscale finlandaise gère les impôts pour le compte des communes. Celles-ci paient une partie des dépenses centrales liées aux impôts. Les communes ne sont pas autorisées à collecter d'autres impôts locaux.

123. La législation actuelle décrit très précisément l'équilibre financier. Si le bilan financier annuel d'une commune affiche un déficit global, elle doit préparer un plan d'équilibre sur quatre ans afin de revenir à un bilan excédentaire. Les communes ont aussi une excellente connaissance des indicateurs montrant qu'une procédure d'évaluation est nécessaire et peuvent adapter leurs activités afin d'éviter une telle procédure. Les comptes doivent être à l'équilibre ou excédentaires. Tout déficit dans le bilan d'une commune doit être résorbé dans un délai de quatre ans à compter du début de l'année suivant l'adoption des états financiers. Dans son plan financier, la commune doit décider de mesures spécifiques pour éliminer le déficit pendant la période indiquée.

124. Les communes ont compétence pour modifier les taux d'imposition, contracter des prêts, ajouter des redevances et contrôler l'évolution des coûts au moyen d'évaluations comparatives, etc. Les services financiers des communes ont habituellement une grande expertise et ont régulièrement recours à des techniques et services de maîtrise des coûts conçus par des acteurs externes. Dans les circonstances optimales, les fonctionnaires et les responsables politiques locaux ont une bonne compréhension mutuelle de leur responsabilité en matière d'équilibre des dépenses. Cette tâche est difficile dans un contexte où les citoyens attendent des services plus nombreux et de meilleure qualité et où les mesures visant à renforcer la qualité et élargir l'éventail des services sont impopulaires.

125. Concernant la réforme à venir, d'après le groupe parlementaire des Verts, les communes s'inquiètent principalement de leur financement, dont les modalités restent encore à déterminer. Elles pourraient perdre plus de la moitié de leurs fonctions et de leurs financements. Reste à voir si les financements restants suffiront à couvrir les services nécessaires, à construire et entretenir les infrastructures liées à ces services et à gérer la dette déjà accumulée. Les communes s'inquiètent aussi de la continuité de la *chaîne des services* lorsque la commune assure une partie d'un service et la région l'autre partie. Par exemple les services de l'emploi sont liés aux services sociaux, etc. Il est possible que les régions externalisent certaines de leurs fonctions auprès des services de l'emploi des grandes villes si celles-ci ont établi des pratiques efficaces. Il est préférable de préserver la flexibilité en matière de division du travail. Si la réforme actuelle se poursuit comme prévu, l'autonomie des instances régionales sera plus restreinte que celle des communes actuelles et leurs finances seront plus étroitement contrôlées.

126. L'équilibre entre les responsabilités et les finances (le principe de proportionnalité, article 9, paragraphe 2, de la Charte) fait en Finlande l'objet de vastes débats depuis de nombreuses années. La commission parlementaire sur le droit constitutionnel a déclaré ce qui suit : « *lorsque des obligations légales sont imposées (aux collectivités locales), il convient de s'assurer qu'elles ont réellement la capacité de remplir ces obligations* » (25/1994). La commission constitutionnelle se réfère souvent à cette déclaration lorsqu'elle évalue la capacité financière des collectivités locales à assurer de nouvelles fonctions. De plus, le programme gouvernemental de 2015 du Premier ministre Sipilä affirme que « *le Gouvernement n'assignera pas de nouvelles responsabilités ou obligations aux communes pendant son mandat. Si des coupes sont faites dans les transferts du pouvoir central aux collectivités locales, le Gouvernement réduira en proportion les responsabilités des collectivités locales* ». Pendant la visite, le maire de Raasepori a souligné que par le passé il était arrivé que l'État délègue de nouvelles tâches aux communes sans compenser suffisamment le coût de leur exercice. Lors du processus de consultation, le gouvernement a fait part de son intention de résoudre ce problème. Le gouvernement actuel a promis de réviser et réduire les responsabilités des communes dans le cadre de la *Réforme 2 : Réduire les coûts des collectivités locales par la suppression de tâches et d'obligations*. Une demande de réponse rapide à ce sujet a aussi été adressée au Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale en février 2016. Plusieurs gouvernements nationaux finlandais ont fait dans leurs programmes gouvernementaux des déclarations visant à exprimer aussi clairement que possible leur position sur ce sujet, mais il leur a parfois été difficile de trouver un juste équilibre entre l'octroi de fonds pour couvrir le coût de nouvelles responsabilités et la tendance des divers ministères à ajouter un grand nombre de tâches sans étudier suffisamment leur impact sur les finances municipales. L'APLRF a exprimé très clairement son avis à ce sujet et contribué à l'élaboration de lignes directrices claires sur la manière dont le financement de nouvelles responsabilités devrait être organisé.

127. Le programme gouvernemental pour les finances des collectivités locales contient un chapitre spécifique sur l'octroi de fonds suffisants aux diverses communes. L'outil d'analyse (Programme pour les finances des collectivités locales) a été conçu ces dernières années et s'adresse actuellement à des communes de tailles diverses (en nombre d'habitants). La charge financière est exprimée d'après la nécessité de lever des impôts locaux sur le revenu. Le ministère de l'Environnement et le ministère des Transports et des Communications sont maintenant associés à la préparation de ce programme, en coopération avec le ministère de la Protection sociale et de la Santé et le ministère de l'Éducation et de la Culture, afin de mieux garantir que les collectivités locales et leur financement soient dûment pris en compte dans tout projet de législation de ces ministères. L'état actuel du programme fait apparaître clairement des difficultés concernant l'équilibre entre les finances et les responsabilités. Le programme précise les catégories de communes qui devront être particulièrement prudentes ces prochaines années.

128. Dans la loi révisée sur les collectivités locales, les questions financières sont principalement traitées dans la Partie VI, des articles 110 à 125. L'accent est mis dans cette partie de la loi sur un contrôle plus étroit des finances locales. Il est attendu des conseils municipaux qu'ils jouent un rôle essentiel dans la gestion des communes et exercent un plus contrôle accru sur l'ensemble de la collectivité locale en tant que personne morale, y compris un suivi des entreprises municipales. La nouvelle législation souligne le rôle de la planification financière pour trouver un meilleur équilibre économique, maîtriser la dette et évaluer les risques auxquelles la commune est exposée.

129. Pour les communes qui rencontrent des difficultés économiques particulières, une « procédure d'évaluation » est entrée en vigueur en 2017 (voir l'article 118 de la LCL). Cette procédure mettait l'accent sur les questions opérationnelles et a aidé les communes à équilibrer leurs budgets au moyen de mesures concrètes et d'une bonne coopération avec l'État. La Finlande a ainsi suivi la recommandation 311 (2011) dans le traitement de ce problème. D'après les informations fournies par le ministère finlandais des Finances au cours du processus de consultation, une commune doit engager cette procédure sur la base d'indicateurs liés à l'endettement, au niveau de ses recettes, à l'équilibre budgétaire et à son déficit cumulé. L'article 118 de la LCL dispose que la procédure peut être engagée en cas de déficit budgétaire excessif d'une commune pendant plus de quatre ans ou si deux états financiers annuels successifs d'une commune affichent un certain montant de déficit par habitant, un taux local d'imposition sur le revenu relativement élevé ou un déficit cumulé des groupements de communes. Tous les indicateurs sont définis dans la loi et les autorités finlandaises ont souligné que la nouvelle législation de 2015 avait introduit quelques simplifications mineures des indicateurs ainsi que la prise en compte d'indicateurs couvrant l'ensemble d'un groupement de communes. Un autre changement important tient au fait que les autorités municipales conjointes seront incluses dans la procédure en plus des communes individuelles (voir l'article 119). Ces

autorités municipales conjointes sont évaluées par un contrôleur désigné, dont le rapport est adressé à toutes les communes de l'instance conjointe plutôt qu'à un groupe de travail composé de représentants ministériels et municipaux, comme c'est le cas lorsqu'une commune individuelle est évaluée.

130. Le système actualisé de dotation de l'État est entré en vigueur début 2015. Il a rendu le financement plus ouvert et plus transparent, en réduisant le nombre des facteurs entrant dans le calcul et en affinant les facteurs de coût afin de mieux refléter l'évolution réelle des coûts dans les communes. Le nouveau système a entraîné des changements quant aux dotations de l'État dans les régions les plus éloignées, contribuant à combler certaines lacunes du financement et ainsi à mieux garantir les services de base aux citoyens.

131. Le nouveau programme pour le financement des collectivités locales a été introduit en vertu de la nouvelle loi sur les collectivités locales (article 12). Il a pour but d'évaluer la situation actuelle des finances des collectivités locales et de calculer d'éventuelles modifications au cours des prochaines années. Il s'inscrit dans un programme plus général relatif aux finances du secteur public (fondé sur la base et introduit en vertu de la législation européenne) et vise à donner une vision d'ensemble des finances locales et une indication du niveau de développement des communes de différentes tailles. Le programme n'est pas destiné à une commune spécifique, mais fournit à chacune d'elles un cadre économique général pour évaluer sa situation présente et la manière dont leurs finances pourraient évoluer à l'avenir. Le programme est lié au budget de l'État et restreint par un plafond de dépenses fixé par le gouvernement. Il s'agit d'un cadre fixe pour la durée du mandat gouvernemental, dont l'objectif est de parvenir à un meilleur équilibre entre les services et les finances (dans les collectivités locales). Le gouvernement a défini des objectifs clés afin de réduire le volume des obligations des communes tout en réalisant des économies sur les coûts des services sociaux et de santé.

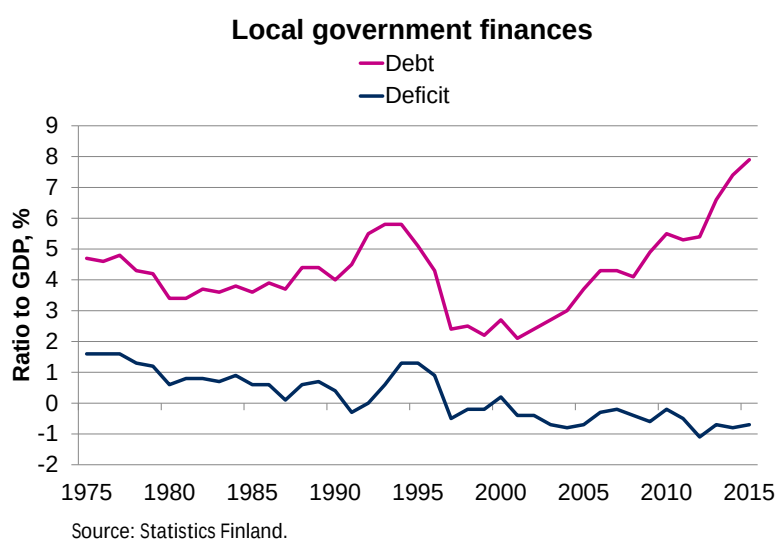
132. D'après le parti de l'Alliance de gauche, les nouvelles autorités régionales devraient avoir le droit de collecter des impôts et disposer ainsi du meilleur moyen de contrôle possible sur le financement et la gestion de leurs responsabilités. Les parlementaires sociaux-démocrates ont également affirmé que si le nouveau niveau régional n'avait pas le droit de lever des impôts ni de contracter des prêts pour investissements, on pouvait se demander s'il s'agissait bien d'une réforme « régionale », puisque les autorités régionales fonctionneraient dans les faits comme un élément du pouvoir national, le seul aspect d'autonomie étant l'élection des conseils régionaux. Cependant, d'après le conseiller juridique de l'APLRF, il reste encore à déterminer si la Constitution permet aux régions de lever des impôts. L'article 9, paragraphe 3, de la Charte européenne de l'autonomie locale prévoit le droit de lever des impôts, mais ce droit est refusé aux régions en vertu de l'argument selon lequel la Constitution le restreint expressément aux seules communes. Au cours du processus de consultation, le Gouvernement finlandais a confirmé qu'aux termes du projet de loi « *le nouvel échelon régional disposera[it] d'un financement stable. Il recevra des dotations de l'État résultant d'un calcul [...]. Les régions pourront aussi définir et fixer librement le niveau des charges et redevances* ». Par conséquent, « *le droit d'imposition des nouvelles régions ne pourra être analysé qu'au cours de la prochaine phase de la réforme* ». Cependant, les rapporteurs souhaitent attirer l'attention des autorités finlandaises sur le fait qu'une véritable démocratie régionale implique l'existence de garanties tangibles en matière fiscale. A la fois la Charte et le Cadre de référence de la démocratie régionale exigent que les collectivités régionales, dans la mise en œuvre de leurs compétences, puissent compter notamment sur leurs ressources propres, dont elles peuvent disposer librement. Tous deux également prévoient que les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités régionales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive.

133. Du point de vue des finances publiques, le succès de la réforme de la protection sociale et des soins de santé suppose un engagement plus clair du gouvernement. Surtout, cette réforme ne pourra aboutir que si tous les acteurs concernés en prennent conjointement la responsabilité. Tel est le point de vue des rapporteurs désignés par le ministère des Affaires sociales et de la Santé. Si le bien-être et la santé des personnes doivent être améliorés, il est tout aussi important d'être conscient que les ressources financières disponibles sont limitées. Les partisans de la réforme disent qu'elle est nécessaire en raison du besoin croissant de services au sein d'une population vieillissante, de l'évolution des maladies, des plus vastes possibilités de traitement et des attentes accrues du public ; tous ces facteurs, pris conjointement, favorisent une augmentation des coûts. La faible croissance économique et le haut niveau global d'imposition, par rapport aux normes internationales, incitent à trouver de nouvelles solutions pour freiner la hausse des coûts. Enfin, de profondes inégalités existent entre les régions et les groupes.

134. On observe une tendance au vieillissement de la population. De ce fait, des capacités supplémentaires en personnels et en infrastructures sont nécessaires pour répondre au haut niveau de retraite parmi les personnels, en particulier dans de nombreuses communes éloignées. Les services municipaux pourraient être organisés de manière plus efficiente dans les grandes régions, avec un contrôle plus étroit des investissements et des responsabilités, tout en offrant dans le même temps une meilleure garantie des services publics dans les régions excentrées, plus vulnérables et exposées à des risques.

135. Du fait de la compression, présente et future, des finances publiques, un contrôle adéquat doit être exercé sur l'évolution des coûts et les investissements partout dans le pays, afin d'éviter d'éventuels investissements redondants et d'assurer l'octroi des ressources aux mesures qui en ont besoin. L'un des défis majeurs consiste à trouver des personnels ayant les compétences économiques et administratives indispensables et d'empêcher toute perte superflue d'employés compétents. Les petites communes n'y trouvent pas toujours leur compte : elles manquent de plus en plus d'agents compétents, ce qui entraîne une augmentation des charges de travail et, dans certains cas, des compromis quant à la qualité de l'expertise apportée. Des économies peuvent être réalisées en réduisant les tâches, en améliorant l'organisation, en développant la planification et en informatisant les services. Le train de réformes sur la santé et la protection sociale a pour objectif de réaliser 3 milliards d'euros d'économie d'ici 2029. Les projections de croissance annuelle pour les coûts de la santé et de la protection sociale doivent être ramenées de 2,4 % à 0,9 % entre 2019 et 2029. Si cette réforme échoue, de nombreuses communes éloignées se trouveront confrontées au défi considérable de devoir équilibrer leur budget avec des moyens limités.

136. De plus, la crise économique a réduit les ressources fiscales des communes et augmenté les coûts liés au chômage et à la sécurité sociale. Le taux d'endettement par rapport au PIB a connu une augmentation rapide depuis 2008.



137. Les finances publiques finlandaises enregistrent un déficit depuis la fin des années 2000. La situation budgétaire devrait s'améliorer lentement au cours des prochaines années, mais le déficit pourrait encore se maintenir. Le taux général d'endettement des administrations publiques par rapport au PIB a augmenté pendant plusieurs années consécutives, et rien ne semble annoncer une inversion notable de cette tendance. Pour parvenir à une viabilité à long terme des finances publiques, il faudrait que la situation budgétaire se redresse et affiche un excédent d'environ 2 % du PIB d'ici la fin de la décennie. La crise économique a aussi eu un impact sur les communes. Les taux de chômage élevé et le chômage structurel ont accru les dépenses des communes et eu un effet dommageable sur les recettes fiscales. Le pouvoir central a aussi réduit ses transferts aux collectivités locales dans le cadre des mesures visant à renforcer les finances centrales. En plus de la crise économique, les communes subissent les effets du vieillissement de la population, qui accroît la demande de services. Cependant, jusqu'à présent les communes ont été en mesure d'assainir leurs finances et d'assurer leurs tâches et services. Le pouvoir central a aussi essayé de limiter l'impact sur les communes en augmentant temporairement leur part de l'impôt sur le revenu des sociétés. Cette augmentation temporaire s'achèvera cependant en 2016. De plus, d'après le programme actuel du

gouvernement, les transferts du pouvoir central aux collectivités locales ne connaîtront pas d'autre réduction sans permettre également une réduction similaire des dépenses des collectivités locales en supprimant certaines de leurs tâches et obligations.

138. Avec la réforme prochaine du niveau régional, il est prévu actuellement d'introduire certaines restrictions législatives, en particulier sur les investissements. Cette mesure résulte principalement des actions présentes des communes. D'une manière générale elles ont raisonnablement maîtrisé leurs dépenses, mais certains cas d'investissements excessifs dans les secteurs de la protection sociale et de la santé (projets hospitaliers) ont été observés. Ces restrictions sont nécessaires pour éviter des mesures légales qui pourraient affaiblir le fondement global des finances publiques.

139. Dans l'ensemble, les collectivités locales finlandaises ont fait preuve d'une bonne compréhension des effets de la crise économique au niveau de l'Etat, notamment des charges supplémentaires pesant sur la dette nationale. Le secteur municipal a aussi pris conscience de l'importance de son rôle pour maintenir les investissements locaux et l'économie dans son ensemble. Les communes ont réussi à investir massivement dans des infrastructures municipales, des routes, d'autres réseaux de transport et des hôpitaux, et dans la rénovation d'autres bâtiments. La baisse de la demande a permis dans de nombreux cas de négocier des accords d'investissement plus avantageux et le coût des emprunts a aussi été très raisonnable. Il y a eu quelques exceptions, mais la plupart des investissements ont été maîtrisés et rentables. Outre la maîtrise des investissements, les communes ont adopté une démarche extrêmement prudente ces dernières années, en vue d'exercer un contrôle de meilleure qualité sur leurs finances, avec le plus souvent des résultats positifs. Du fait de la compression des finances, l'Etat a réduit ses dotations, mais il a partiellement compensé cette mesure en accordant temporairement aux communes une part plus importante de l'impôt sur les sociétés (augmentation de 5 % à 10 % entre 2009 et 2015).

140. Les rapporteurs concluent qu'actuellement l'article 9 de la Charte est pleinement respecté en Finlande. Comme dans la plupart des pays, le principe de proportionnalité (article 9, paragraphe 2) pose certains problèmes : des tâches supplémentaires ont été transférées aux communes et des plaintes ont été formulées concernant le manque de ressources financières correspondantes. Toutefois, il est manifeste que des efforts considérables ont été faits pour introduire des critères et des procédures appropriés en vue de garantir des ressources financières proportionnées aux responsabilités des communes, et des progrès ont été réalisés à ce sujet. Les autorités finlandaises ont aussi essayé de résoudre le problème des communes surendettées, qui était mentionné dans le précédent rapport de suivi du Congrès et dans la recommandation correspondante. De nouvelles règles et procédures ont été adoptées afin de résoudre le problème du surendettement. La situation financière actuelle des communes de Finlande semble satisfaisante du point de vue de la Charte. Concernant la réforme SOTE, le Gouvernement finlandais a reconnu pendant le processus de consultation que les régions seraient « *libres de fixer toutes sortes de charges et de redevances pour les services qu'elles fourniront, dans les limites de la législation* ». De plus, il a déclaré que les régions auraient « *toute latitude pour utiliser des moyens et recruter des personnels pour gérer les services ou les ressources* », que les dotations de l'Etat aux régions ne seraient pas calculées sur une base discrétionnaire et qu'il n'y aurait pas de « *transferts réservés à une fin spécifique pour les régions* ». Néanmoins, la réforme régionale en cours suscite certaines inquiétudes, car d'après les plans du gouvernement les nouvelles régions autonomes n'auront pas le droit de lever des impôts (du moins dans les premiers temps de leur existence), ce qui serait probablement contraire aux paragraphes 1 et 3 de l'article 9 et au Cadre de référence pour la démocratie locale. De plus, les rapporteurs s'inquiètent du système de financement des nouvelles régions SOTE, qui pourrait ne pas être de nature suffisamment diversifiée et évolutive, tandis que les dotations et transferts financiers de l'Etat aux nouvelles régions seraient principalement utilisés pour un nombre limité de services et de projets spécifiques, laissant une étroite marge de discrétion aux conseils élus par les régions. Si les compétences régionales en matière de financement restent limitées, cela pourrait porter atteinte, de fait, à l'article 9, paragraphe 7, de la Charte.

4.9. Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

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

141. La liberté d'association des collectivités locales est garantie par l'article 13 de la Constitution. La coopération intercommunale est largement répandue dans de multiples secteurs des services, et de nombreuses communes en ont une expérience positive. Cependant, comme on l'a vu, certains problèmes se posent du point de vue de la démocratie (responsabilité indirecte) lorsque la coopération et des dispositifs spécifiques sont renforcés dans certains secteurs des services. De plus, ce type de coopération ne semble pas répondre au besoin de stabilisation économique ni à la nécessité potentielle de développer la commune en tant qu'entité (au lieu d'une coopération fragmentée dans plusieurs secteurs de services). Le gouvernement actuel semble vouloir résoudre ces problèmes, en créant un nouveau niveau d'autorité élu directement.

142. Concernant le droit d'association des collectivités locales, l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF) incarne la mise en œuvre du principe énoncé dans l'article 10. Cette association réunit à la fois des pouvoirs locaux et régionaux ; elle constitue une organisation puissante pour défendre les intérêts des collectivités territoriales et un partenaire important et respecté pour toutes les institutions publiques centrales de Finlande.

143. En conclusion, les rapporteurs considèrent que la situation en Finlande est pleinement conforme à tous les paragraphes de l'article 10 de la Charte.

4.10. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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

144. Comme on l'a vu, la Finlande n'a pas de Cour constitutionnelle, mais les juridictions civiles et administratives ont compétence pour examiner la constitutionnalité des lois promulguées par le Parlement lorsque celles-ci s'appliquent dans une affaire précise. Si ces juridictions constatent qu'une loi ou l'un de ses dispositions est clairement en conflit avec la Constitution, elles peuvent décider de ne pas appliquer la disposition litigieuse dans cette affaire précise, mais elles n'ont pas le pouvoir d'abroger la disposition en question. Par ailleurs, une commune peut contester toute décision administrative par le biais d'un recours administratif. D'après les informations fournies par la Cour administrative suprême de Finlande, les recours de communes portent principalement en pratique sur divers désaccords internes ou plaintes individuelles. Des litiges entre communes se produisent aussi, en lien par exemple avec les coûts divers de la coopération intercommunale. D'une manière générale, cependant, l'autonomie des communes s'appuie rarement en premier lieu sur les recours ou les décisions juridictionnelles. Si une décision d'une commune a été abrogée par la Cour administrative (régionale), seule cette commune peut faire appel de cette abrogation. Au niveau de la Cour administrative suprême, quelque 150 à 200 affaires sont classées chaque année parmi les « affaires de droit municipal » (sur un total de 4 000).

145. Les rapporteurs concluent que les collectivités locales de Finlande disposent d'un droit de recours juridictionnel afin de défendre leurs droits et par conséquent que l'article 11 de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

5. CONCLUSIONS

146. Concernant les cinq sujets de préoccupation mentionnés dans la Recommandation 311 (2011), il convient de souligner que la Finlande, pays qui était déjà doté d'un très haut niveau de démocratie locale, a répondu au moins partiellement aux recommandations du Congrès.

147. Le pays a ratifié le Protocole additionnel (STCE n° 207) le 1^{er} février 2012. Les rapporteurs saluent les efforts entrepris par les autorités finlandaises pour renforcer la démocratie directe au niveau local grâce à l'introduction, dans la nouvelle loi sur les collectivités locales, de possibilités de participation diversifiées et effectives.

148. Les rapporteurs ont accordé une attention particulière aux mesures prises par les autorités finlandaises pour moderniser le système de péréquation ainsi que pour fusionner les plus petites communes en vue de garantir un niveau de services égal sur tout le territoire. La réforme régionale à venir et la création de régions autonomes (appelées « comtés » ou « régions-SOTE ») peut être vue comme une avancée dans cette direction.

149. En outre, le rôle du médiateur parlementaire au niveau local a été renforcé par divers moyens, parmi lesquels le développement des nouvelles technologies. Avec le Chancelier de la justice, il exerce un contrôle effectif afin de garantir une bonne administration de la part des autorités centrales et locales et joue un rôle important dans la mise en œuvre des droits fondamentaux et des droits de l'homme au niveau local. En cette période de difficultés financières, les ressources du médiateur sont limitées mais satisfaisantes. Les rapporteurs notent aussi l'existence de médiateurs des patients dans les hôpitaux et de médiateurs sociaux au niveau municipal, ainsi que la création du Centre des droits de l'homme en vertu d'une législation entrée en vigueur en 2012.

150. Les rapporteurs saluent le fait que l'évaluation de la rationalisation des structures régionales de l'Etat menée en coopération avec l'APLRF semble avoir conduit le Gouvernement finlandais à la création d'un deuxième échelon d'autorité territoriale au niveau régional, conformément à la Recommandation 66 (1999) du Congrès sur la démocratie régionale en Finlande. Cependant, les rapporteurs s'inquiètent du fait que, d'après le Gouvernement finlandais, il convient de vérifier si la Charte peut s'appliquer aux régions en cours de création en Finlande. Concernant le niveau local, les rapporteurs notent avec satisfaction que de nouvelles règles ont été introduites afin d'éviter le surendettement des communes, et que les réformes de la protection sociale et de la santé visent à réduire les déficits des communes.

151. La démocratie locale reste profondément enracinée en Finlande et les rapporteurs ont noté des progrès continus.

152. Les rapporteurs souhaitent cependant faire part de leur préoccupation concernant la fragilité du statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne de la Finlande. En tant que traité international, la Charte a été ratifiée et est entrée en vigueur au moyen d'une loi (article 95 de la Constitution finlandaise). Lors de sa visite, plusieurs universitaires (professeurs et experts) ont indiqué à la délégation que la conformité de la législation finlandaise avec la Charte ne faisait pas l'objet d'un contrôle de la commission pour le droit constitutionnel, puisque sur le plan formel d'après l'article 74 de la Constitution finlandaise (« Contrôle de constitutionnalité ») : *« la commission pour le droit constitutionnel émet des déclarations sur la constitutionnalité des propositions de loi et autres questions portées à son attention, ainsi que sur leur relation avec les traités internationaux de droits de l'homme »*. En d'autres termes, la Charte est traitée comme une autre loi sur les collectivités locales de Finlande, ce qui expliquerait aussi le fait que les juridictions de Finlande ne font que très rarement référence à la Charte dans leurs décisions. En comparaison, les traités de droits de l'homme ont un statut constitutionnel plus fort et la conformité avec de tels traités internationaux est contrôlée par la commission pour le droit constitutionnel. De plus, la Cour administrative suprême a considéré que les dispositions de la Charte étaient jugées tellement générales que leur fonction dans la pratique se limiterait à l'interprétation de la loi dans le sens de l'autonomie locale. Cela pose question quant au statut réel de la Charte dans l'ordre juridique interne. Lors du processus de consultation, le Gouvernement finlandais a répondu que la rareté des références à la Charte tient au fait que la protection de l'autonomie locale est plus forte dans la Constitution que dans la Charte. La délégation a noté cependant certaines lacunes dans la Constitution, comme la protection des ressources concomitantes, qui n'est garantie avant l'adoption d'une loi que par le contrôle de la commission pour le droit constitutionnel. Dans ce cas, des références directes à la Charte pourraient cependant être utiles.

153. La création des nouvelles régions autonomes en 2019 pourrait renforcer la démocratie locale, la transparence et la responsabilité politique. Cependant, lors du processus de consultation, le Gouvernement finlandais a reconnu qu'il n'était pas encore indiqué clairement si ces nouvelles régions pourraient être considérées comme des autorités locales auxquelles la Charte s'appliquerait ou si elles seraient plutôt considérées comme « *un niveau intermédiaire* ». Concernant la première option, il est à souligner que le statut constitutionnel des régions est très faible et qu'il ne semble pas qu'elles doivent obtenir un droit de lever des impôts dans un avenir proche. D'après les projets du gouvernement, le financement de services coûteux tels que la protection sociale et la santé au niveau régional sera alloué par le Gouvernement, en partie sur les revenus accordés actuellement aux communes, et les futures régions n'auront pas la possibilité de lever leurs propres impôts, comme le prévoit l'article 9, paragraphe 3, de la Charte. Les autorités finlandaises ont affirmé que le droit des futures régions de lever des impôts « *ne doit pas aboutir à une situation où le taux total d'imposition augmente ni à une détérioration de l'égalité devant l'impôt* ». Par conséquent, ce droit requiert une étude préliminaire « *qui sera menée au cours de la prochaine phase* » de la réforme.

154. Les rapporteurs considèrent que pour préserver et renforcer le haut niveau de démocratie en Finlande, les autorités finlandaises devraient exprimer une volonté politique claire en faveur de la création de régions autonomes auxquelles les garanties de la Charte s'appliqueraient. De plus, en l'absence d'une jurisprudence claire sur l'interprétation de l'article 121 de la Constitution finlandaise, la délégation estime qu'il pourrait être utile d'envisager prochainement d'amender la Constitution de manière à décrire les obligations et privilèges des nouvelles régions autonomes et aussi d'accorder une compétence d'imposition au nouvel échelon régional d'autonomie territoriale.

155. Le transfert de responsabilités pour la protection sociale et la santé au nouvel échelon régional d'autonomie pourrait aboutir à ce que 60 % des tâches actuelles des communes soient transférées à ce nouvel échelon régional. Il conviendrait par conséquent d'examiner s'il serait possible, eu égard au principe de subsidiarité (article 4, paragraphe 3, de la Charte), d'introduire des exceptions à cette remontée de tâches importantes, en particulier pour les grandes villes capables de s'en acquitter efficacement.

156. Bien que la forme définitive de l'autonomie régionale en Finlande fasse encore l'objet d'une procédure qui pourrait apporter d'importantes modifications et améliorations, les projets de réformes déjà rendus publics suscitent d'autres inquiétudes du point de vue de leur conformité avec la Charte. Outre l'absence de droits d'imposition, il semble que les nouvelles régions autonomes pourraient aussi pâtir d'un manque de ressources propres au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte. De plus, il semble également que le système financier des nouvelles régions SOTE ne serait pas de nature suffisamment diversifiée et évolutive. Enfin, d'après les projets actuels du gouvernement, les dotations et les transferts financiers de l'État aux nouvelles régions ne seraient pas réservés à une utilisation spécifique. Toutefois, puisque ces dotations sont le plus souvent destinées à être utilisées pour un petit nombre de services et projets spécifiques, ne laissant qu'une faible marge de discrétion politique aux conseils élus des régions, on pourrait considérer que dans les faits il s'agit de transferts réservés.

157. Dans les communes, la question de la proportionnalité des ressources avec les responsabilités des collectivités locales (article 4, paragraphe 2, de la Charte) se pose aussi en Finlande, en particulier pour ce qui concerne les nouvelles tâches supplémentaires des communes dans les domaines de l'emploi et des migrations.

158. Le risque de bureaucratisation au sein des collectivités locales ne doit pas être sous-estimé. Les budgets importants et un personnel nombreux n'augmentent pas nécessairement la marge de discrétion des collectivités locales. Au contraire, ils peuvent être le signe d'une surcharge de tâches de routine telle que les élus locaux n'ont plus qu'une faible latitude pour opérer des choix et décider des priorités politiques, tandis que les administrations sont renforcées. Les élus politiques, qui sont responsables devant leur électeurat, doivent être les instances décisionnaires dans les communes et les régions. Il y va de l'essence même de l'autonomie locale, au cœur du concept défini dans l'article 3 de la Charte. Par conséquent, parallèlement à diverses pratiques et institutions encourageant la participation citoyenne, de nouveaux efforts devraient être faits pour renforcer la légitimité et la responsabilité des élus politiques locaux de Finlande, au moyen de changements institutionnels adéquats.

159. En résumé, les rapporteurs souhaitent exprimer leur satisfaction concernant la situation de la démocratie locale en Finlande, et surtout au sujet du partenariat étroit qu'entretiennent de longue date l'Association nationale des pouvoirs locaux et régionaux et les autorités centrales. Les rapporteurs ont conscience que la crise financière exerce manifestement une pression considérable sur la Finlande, pays doté d'un haut niveau de protection sociale et de collectivités locales fortes. Cependant, cette situation ne devrait pas conduire à privilégier excessivement la rentabilité et l'économie au détriment de la démocratie locale. Les priorités et les options de la réforme régionale menée actuellement doivent respecter les principes énoncés dans la Charte.

160. Pour que la Charte soit pleinement prise en compte dans le droit interne finlandais, et sachant en outre que la Charte est déjà considérée comme faisant partie intégrante de l'ordre juridique national de la Finlande, les rapporteurs souhaitent appeler les autorités finlandaises à envisager d'amender l'article 74 de la Constitution afin de renforcer le statut juridique de la Charte en Finlande et de garantir l'applicabilité directe de ses dispositions ratifiées et la possibilité d'invoquer celles-ci devant les tribunaux.

161. Les rapporteurs souhaitent aussi inviter les autorités finlandaises à envisager la création d'un statut spécial pour Helsinki et sa région métropolitaine eu égard aux spécificités de la capitale et aux défis particuliers auxquelles elle est confrontée, ainsi qu'à poursuivre les négociations concernant une solution spécifique à la question des services dits « de croissance ».

162. Concernant le train de réformes en cours, les rapporteurs suggèrent de mettre fortement l'accent sur la nature des nouvelles régions autonomes en tant qu'organes autonomes. Par conséquent, des droits d'imposition et un plus large éventail de ressources propres devraient être prévus. Compte tenu du fait que le statut des régions dans la Constitution finlandaise est plus faible que celui des communes, un amendement constitutionnel dans ce sens inclurait des dispositions sur les élections régionales dans l'article 14 et sur l'autonomie et les droits d'imposition dans l'article 121.

163. Conformément au principe de subsidiarité énoncé à l'article 4, paragraphe 3, de la Charte, les rapporteurs souhaitent recommander l'introduction d'exceptions à la remontée de tâches des communes vers les régions, lorsque ces communes, surtout les grandes villes, sont encore capables d'assumer les tâches en question et sont plus proches du citoyen.

164. Concernant la forme actuelle de l'autonomie locale dans les communes, outre leur encouragement à poursuivre les efforts pour améliorer la mise en œuvre du principe de proportionnalité et les conditions d'exercice des responsabilités locales, les rapporteurs souhaitent exprimer leur préoccupation concernant le fait que la dynamique technocratique et bureaucratique semble, dans de nombreuses communes, l'emporter sur le caractère politique de l'autonomie locale. Par conséquent, des efforts doivent encore être faits pour encourager les pratiques de participation et pour revitaliser la politique et la démocratie représentative locales. Pour ce faire, une possibilité serait d'introduire l'élection directe des organes exécutifs, afin de renforcer la responsabilité directe des exécutifs locaux devant les citoyens et, partant, d'augmenter la participation aux élections locales, laquelle paraît relativement faible au regard des compétences étendues des collectivités locales. L'élection directe des exécutifs aurait aussi probablement pour résultat d'attirer davantage de responsables politiques vers des fonctions électives à temps complet ou partiel.

165. D'une manière générale, les rapporteurs notent le niveau satisfaisant de démocratie, profondément ancré dans la législation et la pratique de la Finlande. À l'inverse, la faible applicabilité de la Charte dans l'ordre juridique interne, l'application limitée du principe de subsidiarité et l'absence de statut spécial pour la capitale sont autant de sujets de préoccupation. En particulier, les rapporteurs sont convaincus que les autorités nationales finlandaises auront à cœur d'accorder une véritable autonomie aux futures régions, sachant que la Finlande bénéficie déjà d'un haut niveau de démocratie locale.

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

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN FINLANDE
Helsinki, Lahti, Salo et Raasepori (17 – 19 mai 2016)**

PROGRAMME DÉFINITIF

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Artur TORRES PEREIRA

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE¹⁰
Membre de la commission de suivi du Congrès
Président de l'assemblée municipale de Sousel (Portugal)

M. Karim VAN OVERMEIRE

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, NI-NI¹¹
Membre de la commission de suivi du Congrès
Membre du Parlement flamand (Belgique)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

M. Romain PINCHON

Co-secrétaire de la commission de suivi

Consultant :

M. Nicolaos-Komninos CHLEPAS

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

Interprètes :

Mme Anne HUPLI

Mme Laura MINKKINEN

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

¹⁰ PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
¹¹ NI-NI : Non indiqué / Non inscrit

**Mardi 17 mai 2016
Helsinki et Lahti**

- **Délégation nationale finlandaise du Congrès :**

Membres titulaires de la délégation finlandaise du Congrès :

M. Risto RAUTAVA, Président de la délégation finlandaise du Congrès, conseiller municipal d'Helsinki

Mme Helena PIHLAJASAARI, Vice-Présidente de la délégation finlandaise du Congrès, conseillère régionale de Finlande centrale

Mme Liisa ANSALA, conseillère municipale de Rovaniemi

M. Juho EEROLA, conseiller municipal de Kotka

Mme Hanna MARVA, membre du Bureau du Conseil régional de Satakunta

Membres suppléants de la délégation finlandaise du Congrès :

Mme Sari JANATUINEN, conseillère municipale de Kempele

M. Ensio VATANEN, conseiller municipal de Juankoski

M. Risto ERVELA, conseiller régional du Sud-Ouest

Mme Saara ILVESSALO, conseillère régionale du Sud-Ouest

M. Juha ROSTEDT, conseiller municipal de Lahti

- **Experts indépendants :**

M. Heikki KULLA, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

M. Erkki MENNOLA, membre suppléant du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

- **Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (APLRF) :**

Mme Sirpa PAATERO, Présidente

- **Conseil régional de Päijät-Häme :**

M. Jari PARKKONEN, directeur exécutif

- **Hôtel de ville de Lahti :**

M. Jyrki MYLLYVIRTA, maire

- **Hôtel de ville d'Helsinki :**

M. Pekka SAURI, maire adjoint

**Mercredi 18 mai 2016
Helsinki**

- **Eduskunta : (Parlement)**

M. Olavi ALA-NISSILA, membre de la commission des finances

Mme Pirkko MATTILA, présidente de la commission de l'administration

Mme Annika LAPINTIE, présidente de la commission sur le droit constitutionnel
- **Réunion conjointe avec le Médiateur parlementaire et le Chancelier de la Justice :**

Mme Maija SAKSLIN, médiatrice parlementaire adjointe

Mme Kristiina KOUROS, experte, Centre des droits de l'homme

M. Kimmo HAKONEN, secrétaire général, Bureau du Chancelier de la Justice
- **Cour des comptes :**

M. Marko MANNIKKO, auditeur général adjoint

M. Seppo ORJASNIEMI, conseiller économique principal

Mme Kaisa KOPRA, conseillère projet
- **Ministère de l'Administration locale et des Réformes publiques :**

M. Jari PARTANEN, secrétaire d'État
- **Ministère des Finances :**

Mme Paivi LAAJALA, directrice générale

M. Ilkka TURUNEN, conseiller ministériel

M. Markku MOLLARI, conseiller ministériel

Mme Inga NYHOLM, conseillère ministérielle
- **Département d'État des îles Åland :**

M. Peter LINDBACK, gouverneur

**Jeudi 19 mai 2016
Salo et Raasepori**

- **Cour administrative suprême :**
M. Pekka VIHERVUORI, président
Mme Paivi PIETARINEN, secrétaire générale
- **Hôtel de ville de Salo :**
M. Antti RANTAKOKKO, maire
- **Hôtel de ville de Raasepori / Raseborg :**
M. Tom SIMOLA, maire
Mme Leila ANDERSIN, conseillère municipale
Mme Patricia REHN, juriste principale
Mme Marie SANDBERG, chargée des relations publiques