

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

18e SESSION
CPL(18)3
2 mars 2010

La démocratie locale en Islande

Commission institutionnelle
Rapporteuse : Esther MAURER, Suisse (L , SOC¹)

A. Projet de recommandation	2
B. Exposé des motifs	3

Résumé

Le rapport examine la situation de la démocratie locale en Islande et les conséquences de la crise financière sur les collectivités locales. Il s'agit d'un premier rapport de suivi depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par l'Islande en 1991. L'évaluation globale de la situation indique que l'état de la démocratie locale en Islande est conforme à la Charte. Les autorités islandaises, au niveau national et local, ont déployé d'importants efforts pour faire face à une crise dont les effets sur les collectivités locales sont considérables, et ce, sans porter atteinte à l'autonomie locale. Ces efforts s'inscrivent dans une volonté de poursuite des réformes en cours, en particulier le processus de fusion des communes islandaises. La recommandation invite notamment les autorités islandaises à augmenter le seuil minimal en deçà duquel les fusions de collectivités locales sont obligatoires afin de réduire davantage le nombre de communes ; à accorder un statut spécial à la ville de Reykjavik ; ou encore à créer un fonds de soutien pour les collectivités locales particulièrement affectées par la crise. Il est aussi demandé aux autorités islandaises de prévoir une législation pour que les collectivités locales disposent d'un droit de recours contre une décision prise au niveau national qui pourrait porter atteinte à l'autonomie locale.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



A. PROJET DE RECOMMANDATION²

1. Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des Pouvoirs Locaux, eu égard :

a. à l'article 2 para. 1b, de sa Résolution Statutaire (2000)¹ qui dispose qu'une des missions 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 (2000)¹ précitée qui stipule que « Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays- sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à l'Exposé des motifs ci-après sur la situation de la démocratie locale en Islande, présenté par Mme Esther Maurer.

2. Rappelle que :

a. l'Islande est membre du Conseil de l'Europe depuis le 7 mars 1950, et a ratifié le 25 mars 1991 la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n°.122- ci-après « la Charte »), qui est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} juillet 1991 ;

b. l'état de la démocratie locale en Islande n'a pas fait auparavant l'objet d'un rapport par le Congrès depuis sa ratification de la Charte ;

c. la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès a chargé Mme Esther Maurer (Suisse, L, SOC,) de préparer et de soumettre, en qualité de Rapporteuse, un rapport sur la démocratie locale en Islande ;

d. une visite officielle a été effectuée en Islande les 15 et 16 juin 2009 par Mme Maurer qui a été assistée par M. Francesco Merloni (Italie), Consultant, Président du Groupe d'experts indépendants.

3. Souligne l'importance des efforts déployés et la capacité des autorités nationales et locales à faire face à une crise financière de grande ampleur, et à ses conséquences, sur les plans économique et social, et ce, sans porter atteinte à l'autonomie locale.

4. Se félicite de la signature par l'Islande, le 18 novembre 2009, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n°.207), et espère qu'elle sera prochainement suivie d'une ratification.

² Avant projet de recommandation approuvé par la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux le 15 février 2010

Membres de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux :
E. Calota (Président), R. Aguilar Rivero, J. Almeida Barreto, M. Y. Barcina Angulo, J. Brons, M. Catovic, V. Chilikov, M. Cohen, B. Collin-Langen, M. Cools (remplaçant), A.U. Erzen (remplaçante : G. Doganoglu), J. Gabriels, A. Gravells (remplaçant : N. Mermagen), M. Guégan, M. Gulevskiy (remplaçant : V. Belikov), E. Yeritsyan (remplaçant), G. Illes, W. Kelsch, O. Kidik, I. Kulichenko (remplaçant : Y. Kartashov), F. Lec, Y. Mischeriakov, L. O. Molin, J. Mrazek, A. Muzio (remplaçant : F. Pellegrini), C. Newbury, A. Rokofillou, B. Rope, K. Bene (remplaçante), J. Wienen (remplaçant), D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel

5. *Recommande au Comité des Ministres d'inviter les autorités islandaises à :*

a. préciser leur législation de base sur le fondement du principe de subsidiarité, en prévoyant une claire répartition des compétences entre l'autorité centrale et les collectivités locales ;

b. accorder un statut spécial à la ville de Reykjavik sur le fondement de la recommandation 219 (2007) du Congrès, en établissant un régime juridique différencié tenant compte de la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes ;

c. adopter une législation conférant une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale, en tant que source de droit interne directement applicable ;

d. préciser dans la législation nationale les cas dans lesquels le Ministre responsable des collectivités locales peut exercer un contrôle de la gestion des collectivités locales, ainsi que les procédures y afférentes fondées sur le principe du contradictoire à l'égard des collectivités locales ;

e. préciser les situations dans lesquelles les collectivités locales peuvent être associées à la prise d'une décision nationale les concernant, en prévoyant par exemple un droit de consultation des collectivités auquel l'Etat serait tenu, ainsi que les procédures y afférentes ;

f. augmenter le seuil minimal en deçà duquel la fusion de collectivités locales est obligatoire, et prévoir une combinaison de critères fondés notamment sa rationalité économique et géographique ainsi que, autant que possible, la préservation de « l'identité municipale » des habitants, avant d'envisager la mise en œuvre d'une procédure de fusion ;

g. créer un fonds de soutien pour les collectivités particulièrement affectées par la crise afin qu'elles soient notamment en mesure d'assurer le maintien de certains services publics sociaux ;

h. prévoir une législation appropriée afin que les collectivités locales disposent d'un droit de recours contre une décision prise au niveau national qui pourrait porter atteinte à un principe de l'autonomie locale tel que garanti par la Charte.

B. EXPOSE DES MOTIFS

I. Introduction

a. Remarques préliminaires

1. En vertu de l'article 2.3 de la Résolution statutaire (2000)¹ 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 Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.³

2. La situation de la démocratie locale en Islande n'avait pas encore donné lieu à une mission de suivi de la part du Congrès. La Chambre des Pouvoirs Locaux ayant décidé de donner la priorité à partir de 2009 aux pays qui ont signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale mais qui n'ont pas encore fait l'objet de rapport de suivi, la Commission Institutionnelle a décidé d'organiser une visite de monitoring en Islande.

³ L'Islande a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mars 1950. Elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci après dénommée la Charte) qui est entrée en vigueur à son égard, le 1er juillet 1991. Elle est représentée au Congrès du Conseil de l'Europe où elle dispose de 6 sièges : 3 à la Chambre des pouvoir locaux et 3 à la Chambre des régions.

3. Pour ce qui est du processus de suivi actuel, la Commission Institutionnelle a désigné Mme Esther Maurer (Suisse, SOC, L) comme rapporteure pour la démocratie locale. Mme Maurer a été assistée dans son travail par un consultant, le professeur Francesco Merloni (Italie), président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès, Mme Stéphanie Poirel, secrétaire *a.i.* de la Commission institutionnelle.

4. Pendant sa visite qui s'est déroulée du 15 au 17 juin 2009, la délégation a rencontré des représentants des autorités islandaises aux niveaux local et central (gouvernement et Parlement), des membres de l'association nationale des collectivités locales ainsi que des experts et des maires de trois municipalités de taille différente (le programme détaillé de cette visite figure en annexe du rapport).

5. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations reçues au cours de la visite en Islande ainsi que d'extraits de la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités islandaises et par les experts.

6. La délégation tient à remercier tous ceux et celles qu'elle a rencontrés en Islande pour leur disponibilité et l'aide considérable qu'ils ont apporté à la délégation au cours de cette visite. Citons notamment le Ministre des transports, de la communication et des autorités locales, les membres du Parlement, la maire de Reykjavik, les maires de Borgarbyggð, de Árborg et de Ölfus ainsi que leurs collaborateurs, les représentants de l'Association islandaise des autorités locales, de la délégation du Congrès islandaise auprès du Congrès, le directeur du service des Sciences Politiques de l'université d'Islande, ainsi que l'expert islandais, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

b. Portée de l'exercice de monitoring réalisé du 15 au 17 juin 2009

7. La mission de 2009 sur la situation de la démocratie locale en Islande avait pour objet de suivre la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et d'évaluer les conséquences de la crise financière sur les collectivités locales en Islande.

II. Organisation territoriale de l'Islande

8. L'Islande possède un territoire d'environ 100 000 kilomètres carrés, pour une population de quelques 319 000 habitants, répartie très inégalement sur le territoire : la conurbation urbaine de Reykjavik (la capitale elle-même et les six communes limitrophes) compte environ 201 000 habitants⁴, tandis que moins de 120 000 personnes habitent sur le reste du territoire islandais. Les communes sont en général très étendues et faiblement peuplées, sauf dans la région de Reykjavik.

a. Cadre institutionnel

9. L'Islande est l'une des démocraties les plus anciennes et les plus solides d'Europe, caractéristique qu'elle doit largement à ses collectivités locales qui, historiquement, sont apparues avant l'Etat national. Les anciennes paroisses remontent au XII^e siècle et leur droit d'imposition au XI^e siècle. Le système institutionnel repose sur deux niveaux de gouvernement seulement : le niveau de l'Etat et celui des collectivités locales, les communes (*sveitarstjórn*)⁵.

10. La relative simplicité du système favorise les relations directes entre l'Etat et les communes. Toutefois, plusieurs compétences administratives qui sont habituellement – dans la plupart des pays européens – attribuées aux communes sont en Islande de la responsabilité de l'Etat. La police relève uniquement de la compétence de l'Etat, de même que la santé. En matière d'éducation, seul l'enseignement primaire et la maternelle relèvent de la compétence des communes.

⁴ Chiffres au 01-01-2009.

⁵ Un niveau secondaire (*amt*) avait été créé par la première loi sur les autorités locales en 1872, puis aboli en 1907, suivi par un autre niveau intermédiaire (*sýslufélag*), qui a été à son tour aboli en 1987.

b. Cadre juridique de l'autonomie locale

11. L'autonomie des collectivités locales est garantie par la Constitution, dont l'article 78 pose le principe de base suivant : « Les communes gèrent leurs affaires librement conformément à la loi. Les sources de leurs recettes sont déterminées par la loi, de même que leur droit de décider de les utiliser et des modalités de cette utilisation ».

12. La Constitution énonce le principe de l'existence de communes et confie à la loi la détermination des compétences, sans définir directement les critères ou les principes pour la répartition des compétences entre l'Etat et les communes (le principe de subsidiarité ne figure pas formellement dans la Constitution).

13. Une fois les compétences attribuées, la Constitution énonce le principe du droit de gestion directe, sans ingérence de la part du gouvernement central.

Les principales lois qui définissent le régime juridique des collectivités locales, en application des principes de la Constitution, sont :

- i.* la loi sur les collectivités locales (loi n° 45 de 1998, amendée en 1998, 2003, 2004, 2005 et 2006) ;
- ii.* la loi sur les élections des pouvoirs locaux (loi n° 5 de 1998, amendée ultérieurement) ;
- iii.* la loi sur le financement des collectivités locales (loi n° 4 de 1995, amendée ultérieurement).

14. La loi de base (loi n° 45 de 1998 sur les collectivités locales) comprend 105 articles (et 5 dispositions transitoires), répartis en 11 chapitres. Il s'agit pour la plupart de dispositions de principe, mais cette loi contient également des dispositions plus détaillées.

15. La loi de base ne définit aucun niveau minimal de responsabilités qui devrait ressortir de la compétence exclusive des communes, ni sous la forme de principes ou de critères à respecter, ni sous la forme d'une liste de compétences. La répartition des diverses compétences entre l'Etat et les collectivités locales est régie par la législation ordinaire adoptée par l'Althingi (le Parlement islandais).

16. Si la solution adoptée par la loi islandaise respecte le principe de légalité contenu dans l'article 4, paragraphe 1 de la Charte, elle ne permet en revanche pas d'évaluer le respect effectif du principe de subsidiarité (article 4, paragraphe 3) ou d'exclusivité (article 4, paragraphe 4). L'Association islandaise des collectivités locales ne s'est jamais plainte de la répartition des compétences, mais il serait peut-être opportun que la législation de base offre une meilleure garantie.

17. Outre l'absence de dispositions sur les compétences, la loi de base s'inspire du principe d'uniformité pour la réglementation des autres aspects fondamentaux du régime juridique des collectivités locales.

18. Les chapitres II (conseils municipaux et réunions des conseils), III (droits et devoirs des conseillers municipaux) et IV (comités et exécutifs) fixent des règles communes pour la définition des organes politiques des communes et pour leur fonctionnement de base.

La même uniformité est adoptée pour les règles relatives aux finances et à la comptabilité locales (budget, tenue des comptes, organes d'audit et de révision : chapitre VI). Une réglementation particulière s'applique au contrôle de l'Etat sur les finances locales et sur les collectivités locales confrontées à des difficultés financières particulières (chapitre VII).

19. A l'inverse, la plus grande variété s'applique pour ce qui concerne l'organisation interne des communes islandaises. Le chapitre V (administration municipale et employés) permet aux communes de choisir leur propre organisation, à commencer par la possibilité de nommer ou non un « administrateur municipal » (maire). S'il est nommé en dehors du conseil, le maire est le chef de l'administration et participe, sans droit de vote, aux réunions du conseil. Si le maire n'est pas nommé, les fonctions de chef de l'administration sont confiées au président du conseil municipal. Chaque commune est par conséquent libre de définir l'organisation interne des bureaux et de déterminer les compétences du chef de l'administration, du conseil exécutif (si le conseil municipal décide de se doter de cet organe) et des fonctionnaires de la municipalité.

20. Cette liberté générale, qui est conforme au principe contenu dans l'article 6, paragraphe 1 de la Charte, pourrait cependant être limitée par la législation sectorielle, qui peut attribuer les compétences et fixer des contraintes organisationnelles (par exemple l'imposition de la création de bureaux et de services spécifiques) pour l'exercice des compétences attribuées.

c. L'autonomie financière des collectivités locales

21. Le système islandais de financement des collectivités locales repose largement sur l'autonomie des recettes, grâce aux impôts qui leur sont affectés (l'impôt foncier et l'impôt sur le revenu), avec la possibilité, dans une certaine limite, de déterminer le pourcentage qui leur revient. L'autonomie d'imposition est accompagnée et corrigée, dans un souci de solidarité, par le Fonds national de péréquation, qui est utilisé sous forme de subventions non réservées. L'autonomie des dépenses est, elle aussi, très étendue.

22. Le système présente, par conséquent, tous les éléments requis par la Charte de l'autonomie locale (article 9).

23. Un jugement tout aussi positif peut être exprimé concernant les dispositions du chapitre VII de la loi de base, relatives au contrôle des finances municipales et aux collectivités locales ayant des difficultés financières. Les instruments de réponse aux situations de crise sont toujours conçus dans un esprit de collaboration et non dans un but de supervision hiérarchique de l'Etat sur les municipalités.

III. Réception de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique islandais

24. Du point de vue du droit international, l'Islande est un pays dualiste, car ce pays n'attribue pas automatiquement une valeur juridique aux traités internationaux, en tant que source du droit, dans son ordre juridique interne.

25. L'Islande est par conséquent tenue, au titre du droit international, au respect de la Charte qu'elle a signée en 1985 et ratifiée en 1991 sans exprimer de réserve. Cela étant, l'Islande n'a pas jugé nécessaire d'adopter une législation conférant à la Charte une valeur juridique en tant que source de droit immédiatement applicable.

26. De ce fait, la Charte est assez mal connue, surtout auprès des collectivités locales, et elle est rarement utilisée par les collectivités locales islandaises (et par leur Association nationale) dans les négociations avec le gouvernement central.

27. Au niveau national, tant le Parlement que le gouvernement indiquent bien connaître les obligations découlant de la ratification de la Charte et considèrent que la législation en vigueur est pleinement cohérente avec la Charte.

IV. Principaux processus de réforme en cours

a. La recherche d'une taille acceptable pour les communes

28. L'Islande se présente comme le pays qui attache la plus grande importance aux politiques d'extension des collectivités locales de base. Ainsi qu'il a déjà été mentionné (cf *supra*), la situation territoriale des communes islandaises est très diversifiée, tant du point de vue de leur population que de celui de leur superficie. Les données démographiques sont à cet égard significatives : 9 communes seulement (sur un total de 77) comptent plus de 5 000 habitants et 44 autres ont une population inférieure à 1 000 habitants.

29. Le grave handicap des communes les plus petites, qui sont jugées incapables de fournir, à elles-seules, à leurs citoyens la plupart des fonctions et des services publics de base, a conduit à un vaste consensus entre les partis politiques au niveau national et les collectivités locales elles-mêmes (et leur Association nationale) sur l'objectif d'agrandir les communes par des politiques de fusion des municipalités existantes : la loi islandaise n'ignore pas – et favorise même – la coopération intercommunale (agences en copropriété, fédérations de communes) mais la fusion est considérée comme l'instrument majeur.

30. En principe, la fusion est volontaire. La procédure applicable est définie par les articles 90 et 91 de la loi de base. La proposition de fusion est soumise à un référendum ouvert à tous les habitants des communes concernées. Une majorité particulière est requise lorsque la population d'une commune rejette la proposition de fusion.

31. La fusion n'est obligatoire que pour les communes ayant une population inférieure à 50 habitants, seuil minimal défini par l'article 6 de la loi de base. La procédure répond largement aux critères de l'autonomie locale et elle est donc conforme au principe de l'article 5 de la Charte.

32. Les politiques de fusion ont produit des résultats remarquables : le nombre des communes est passé de 204 en 1990 à 77 aujourd'hui. Selon les interlocuteurs rencontrés lors de la visite, la réduction réalisée n'est pas encore satisfaisante. En soi, cette politique de fusion ne comporte aucun problème de cohérence avec la Charte, dans la mesure où les limites fixées par l'article 5 (qui exige la participation de la population concernée au moyen d'un référendum) sont respectées.

33. L'expérience islandaise présente un grand intérêt pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, surtout pour ceux qui ont jusqu'ici exclu tout recours à des politiques générales de fusion pour résoudre les problèmes liés à la dimension insuffisante de certaines de leurs collectivités locales. La taille de leurs collectivités locales ne leur permet pas de faire face aux fonctions croissantes confiées à l'autonomie locale du fait de processus de décentralisation des pouvoirs.

34. Cette politique est dictée en premier lieu par un souci d'efficacité. L'ensemble du secteur administratif islandais insiste sur le fait que les collectivités locales trop petites sont très faibles et ne peuvent même assurer les services les plus essentiels par elles-mêmes. Elles comptent sur les communes avoisinantes plus importantes pour fournir ces services à leurs habitants, et elles sont aussi très largement dépendantes financièrement du fonds municipal de péréquation. Leur extension permet d'une manière générale, surtout pour les communes les plus petites, d'améliorer la qualité de l'administration locale, grâce aux synergies réalisées, aux économies d'échelle et aux responsabilités élargies, par rapport aux avantages qu'offrent habituellement des solutions de coopération. Une nouvelle commune, avec un nombre réduit de conseillers, de bureaux et de services, est plus efficace et responsable que l'ensemble des communes préexistantes, même si elles étaient associées.

35. L'agrandissement des communes, d'autre part, est considéré comme un outil fondamental pour une nouvelle décentralisation des compétences de l'Etat vers les communes : seules des communes fortes en termes de structures administratives et de ressources (financières et en personnel qualifié) seront en mesure de faire face et de prétendre à un plus grand nombre des compétences qui, actuellement, relèvent du niveau national.

36. Le grand débat que connaît l'Islande concernant la fusion des communes porte notamment sur les désavantages que cette politique peut présenter. L'on peut citer par exemple, le fait que les citoyens – en particulier ceux des collectivités les plus petites et les plus distantes du nouveau centre municipal – se trouvent éloignés de certains services ; la perte de l'identité municipale et la relative impression de perte d'influence politique des communautés fusionnées sur les processus de décision, ou encore la création de parties du territoire municipal plus marginalisées qu'avant la fusion.

37. Certains autres inconvénients peuvent en outre dériver du choix de ne réaliser que des fusions volontaires. Ce choix est, en théorie, le plus conforme au principe du respect de la volonté des populations concernées énoncé dans l'article 5 de la Charte. Certaines résistances empêchant la réalisation d'une fusion rationnelle ont été observées : une commune, par exemple, dépasse de peu le seuil des 50 habitants et refuse la fusion ; dans un autre cas, une commune se trouve enclavée dans le territoire d'une autre (à la suite d'une fusion) et demeure opposée à la fusion avec cette commune qui l'entoure, ce qui entraîne une incompréhensible discontinuité territoriale (et des problèmes d'efficacité pour la prestation des services).

38. En Islande, l'élément strictement politique semble jouer un rôle mineur dans les décisions que les communes ont à prendre sur l'adhésion aux fusions envisagées, mais d'autres aspects (la rivalité culturelle par exemple) peuvent compromettre des fusions qui seraient efficaces et utiles.

39. Etant précisé que la politique de fusion est pleinement conforme à la législation islandaise, l'introduction de quelques corrections utiles peuvent être simplement suggérées, telles que l'augmentation du seuil des 50 habitants ou une combinaison entre le caractère volontaire et la rationalité des fusions, par exemple en favorisant uniquement les fusions qui créent des territoires rationnels ou en modifiant le quorum nécessaire pour la validité des référendums (article 91 de la loi de base sur les collectivités locales) en cas de fusion rationnelle.

40. Une autre possibilité encore serait de donner un rôle plus actif en termes de collaboration aux organes chargés de mener le processus de fusion (ministre national et comité conjoint de municipalités), y compris au moyen d'un système plus efficace de primes à la fusion.

b. La réponse de l'Islande à la crise économique

41. La grave crise économique qui a bouleversé l'Islande dans son ensemble a eu des conséquences pour les collectivités locales. La large autonomie financière dont elles jouissent représente donc à la fois un avantage et un inconvénient.

42. D'un côté, les communes peuvent intervenir avec une rapidité et une efficacité plus grandes dans l'économie locale et la prestation des services sociaux, ce qui constitue la première forme de réponse aux effets les plus graves de la récession économique. De l'autre, la diminution dramatique des revenus des habitants entraîne une chute des recettes fiscales, ce qui affecte la capacité des communes à faire face à leurs obligations en matière de services.

43. Dans une situation de crise économique, les citoyens ont davantage besoin des services publics et en particulier des services sociaux, lesquels relèvent majoritairement de la compétence des collectivités locales. Le soutien financier a ainsi augmenté pour atteindre 68% entre 2008 et 2009 pour la ville de Reykjavik. Dans certaines villes, l'augmentation de cette aide financière a dépassé les 100%, pour atteindre parfois même plus de 160 %. De plus, les communes sont tenues de rembourser les citoyens qui, après avoir loué à la commune un terrain à bâtir, avoir versé des droits pour la construction d'une habitation et payé les frais liés à la construction, ont le droit de restituer ce bien en échange des sommes versées.

44. Lors de tous ses entretiens, la délégation a pu constater la gravité de la crise et de son impact sur la plupart des collectivités locales, mais aussi la grande confiance des responsables nationaux et locaux quant à la capacité à sortir rapidement de cette crise. S'il s'avère que la « bulle financière » a pu être profitable pendant des années à certaines communes, il reste que les communes de pêcheurs qui connaissaient déjà la crise dans le secteur de la pêche il y a quelques années, subissent maintenant des difficultés supplémentaires d'une autre nature.

45. Tous les protagonistes du système administratif islandais – le Parlement, le ministre, l'Association nationale et les diverses communes – ont montré qu'ils étaient pleinement conscients des risques qu'une crise économique présente pour l'autonomie locale : risques de perte de confiance des citoyens dans les institutions locales, risques de centralisation des décisions ou, pire, risques que la gestion financière et budgétaire des communes soit mise sous la tutelle de l'Etat⁶.

⁶ Une seule municipalité se trouve dans cette situation.

46. Les mêmes acteurs ont exprimé la volonté de faire face à la crise en multipliant les occasions de coopération intergouvernementale. Le message de fond est celui de la continuité des politiques menées avant la crise, à commencer par la réduction du nombre des collectivités locales ; l'Islande entend donc poursuivre la politique des fusions.

47. Une autre réponse notable à la crise économique, observée par la délégation, est la coopération *bipartisane* autour de certaines interventions nécessaires. Il s'agirait d'une nouveauté pour l'Islande, où il existe traditionnellement, malgré le système électoral proportionnel, une nette polarisation entre la majorité et l'opposition. Encore peu visibles au niveau national, les signes de cette nouvelle attitude le sont davantage au niveau local : par exemple, la commune de Borgarbyggð a décidé, face à la crise et aux décisions politiques à prendre, d'adopter une gestion commune des organes municipaux (conseil et comités du conseil)⁷. La maire à Reykjavik a d'ailleurs fait la même chose lors de son entrée en fonction.

48. Il convient également de mentionner les interventions visant une réduction drastique des dépenses publiques, y compris au niveau local, où les appareils administratifs sont de taille modeste et semblent déjà réduits à l'essentiel. A cet égard, la délégation a eu connaissance de plusieurs exemples de commissions créées afin d'identifier, avec la contribution active du personnel, les coûts qui pourraient être réduits, voire supprimés.

49. Un exemple significatif à cet égard est la politique – provisoire mais relativement importante – de réduction des salaires. Elle porte sur la rémunération des heures supplémentaires et s'exerce de façon solidaire et progressive (les réductions sont plus fortes pour les salaires les plus élevés). Cette politique est appliquée de façon généralisée, mais on a pu l'observer directement dans la plus grande municipalité du pays, celle de Reykjavik. Au contraire, les dépenses que les collectivités locales s'efforcent de maintenir (ou, le cas échéant, d'augmenter) sont celles qui sont liées aux services sociaux relevant de leur compétence. Les conditions qui ont été posées pour réduire les dépenses publiques ont permis de donner confiance à la population et aux employés des services publiques.

50. Globalement, la crise économique semble avoir suscité en Islande des sentiments de solidarité sociale et de coopération entre les organes du système administratif. Ce constat mérite d'être signalé comme une expérience pilote ou comme une bonne pratique que pourraient suivre d'autres pays s'ils devaient faire face à une crise de cette ampleur, avec les mêmes conséquences sociales : comment surmonter des situations de grande difficulté, principalement financière, sans réduire l'autonomie des collectivités locales ni leur capacité à trouver elles-mêmes des solutions différenciées et proportionnées aux exigences de leur population.

V. Points d'attention spécifiques

51. Si les politiques de fusion et de réponse à la crise économique ont très largement mobilisé l'attention de la délégation du Congrès, certains autres points méritent cependant d'être approfondis.

a. L'uniformité de régime juridique des collectivités locales

52. Ainsi qu'il a déjà été mentionné (cf *supra*), la législation de base sur les collectivités locales s'inspire largement du principe d'uniformité. Toutes les communes ont le même statut juridique, sans différenciation notable. Tous les interlocuteurs de la délégation – Parlement, Ministre, Association nationale – ont confirmé leur attachement au principe d'uniformité.

⁷ A noter cependant que cette politique de consensus adoptée à Borgarbyggð a récemment échoué en raison de la décision de coupes budgétaires concernant les écoles primaires.

53. Ce principe a une utilité précise : pour l'Etat central, la répartition uniforme des compétences permet une division plus claire des tâches et des appareils administratifs (au contraire, la différenciation peut conduire à une administration centrale diversifiée, présente pour certaines communes, absente pour d'autres). Pour les collectivités locales, l'uniformité simplifie la recherche d'unité interne (dans l'Association nationale) et les revendications unitaires concernant les compétences à transférer et les ressources financières nécessaires.

54. L'article 4, paragraphe 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale se limite à imposer le principe de légalité dans la définition du régime juridique des collectivités locales et ne tranche pas en faveur d'un régime uniforme ou différencié.

55. Il convient d'examiner si le cas islandais, caractérisé par une grande disparité entre les types de communes, ne justifierait pas une certaine ouverture à la différenciation du régime juridique, afin d'améliorer la tutelle de l'autonomie locale. La délégation a pu examiner les deux cas extrêmes : la capitale, Reykjavik, et les communes les plus petites.

56. La commune de Reykjavik possède le même régime juridique que les autres communes islandaises, sans aucune différenciation, que ce soit sur le plan des compétences attribuées ou sur celui des ressources. Le système de financement ne tient pas compte des coûts supplémentaires que la ville peut avoir à assumer du fait de la présence sur son territoire de fonctions nationales internes (Parlement et gouvernement central) et externes (ambassades et sièges diplomatiques).

57. La Charte ne traite pas directement de la situation des capitales et impose uniquement le principe de l'existence de collectivités locales dans chaque partie du territoire d'un pays. Dans les capitales, il doit y avoir une collectivité locale jouissant des droits et des tutelles que la législation du pays reconnaît aux collectivités locales.

58. Le Congrès s'est intéressé au statut des villes capitales. Sa Recommandation 219 (2007) y afférente dispose à cet égard :

« 5. Considère, au vu des problèmes spécifiques qui se posent aux villes capitales, qu'il est justifié qu'elles se voient accorder en retour un statut constitutionnel ou légal spécial, qui reconnaisse par exemple à leur administration des compétences au niveau régional ou provincial, ou le pouvoir d'adopter une réglementation particulière ; »

« Recommande...

iii. d'impliquer l'administration municipale des capitales dans le processus décisionnel, lorsqu'elles sont sur le point de se voir accorder un statut spécial, en garantissant la possibilité d'une consultation préalable, conformément à l'article 4.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale (possibilité qui devrait être garantie pour toute nouvelle législation ayant un impact sur les villes capitales) ;

vi. de donner aux capitales les moyens d'augmenter leurs revenus afin de faire fonctionner leur administration et de remplir les fonctions propres aux capitales nationales ; »

59. Le Conseil de l'Europe est donc favorable à ce que les capitales se voient accorder un statut particulier, soit pour l'attribution des compétences, soit pour le financement de leurs fonctions et responsabilités particulières en tant que capitales.

60. Pour la ville de Reykjavik, cette perspective pourrait donner lieu à un régime différencié du point de vue :

i. des compétences et du régime financier de la capitale ;

ii. de la création d'institutions spéciales entre les communes de l'agglomération de Reykjavik ;

iii. de la création d'institutions de décentralisation (et de participation des citoyens) internes à la commune de Reykjavik, à l'instar de la plupart des capitales européennes.

61. La politique de base de l'Islande face aux problèmes liés à la petite taille des communes est de les agrandir au moyen de fusions.

62. Au-delà de tout débat sur cette politique, il convient d'examiner s'il serait possible d'adopter un régime juridique différencié pour les cas où, l'instrument de la fusion ayant été pleinement exploité, les communes soient encore trop petites pour faire exercer convenablement les compétences attribuées de façon uniforme à toutes les collectivités locales islandaises.

63. Cette différenciation pourrait concerner par exemple :

- i. certaines compétences qui pourraient être attribuées, non plus à chaque commune individuellement, mais à des formes (obligatoires) d'association et de coopération intercommunale ou, si nécessaire, être maintenues au niveau national (pour les petites communes) ;
- ii. un régime financier particulier ;
- iii. un régime spécial de soutien administratif de la part de l'Etat (sans conséquence négative pour l'autonomie locale : le soutien administratif n'implique aucune forme injustifiée de contrôle).

64. Il convient d'examiner si, tout en conservant l'uniformité de régime juridique en tant que modèle traditionnel de tutelle de l'autonomie locale, l'autonomie ne serait pas, dans certains cas spécifiques, mieux garantie en reconnaissant des situations différenciées.

b. Le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales

65. La législation de base ne prévoit pas de contrôles généralisés et systématiques sur les actes des collectivités locales. De ce point de vue, l'Islande semble par conséquent être très en avance sur les autres pays européens, dans la plupart desquels les collectivités locales sont le plus souvent assujetties à de tels contrôles.

66. Il conviendrait cependant de mieux préciser le sens de l'article 102 de la loi de base sur les collectivités locales (loi n° 45 de 1998), selon lequel « le ministre pourra superviser le respect, de la part des conseils municipaux, des obligations prévues par la présente loi ou par d'autres dispositions législatives ».

67. La question est délicate, car les conséquences d'un manquement seraient relativement graves : le ministre pourrait en effet adresser une « réprimande », demander aux conseils de modifier leur comportement ou, le cas échéant, suspendre les versements depuis le Fonds de péréquation ou, pire encore, imposer des « pénalités journalières ».

68. L'Association nationale assure que la qualité des relations qu'elle entretient avec le gouvernement a permis d'éviter toute intervention du ministre en application de l'article 102. Cependant, cette disposition a un caractère relativement général et permet en théorie au gouvernement central toute forme d'ingérence dans l'autonomie des communes islandaises.

69. Il conviendrait en outre de déterminer précisément comment le gouvernement prend connaissance des manquements des communes, c'est-à-dire si des données sont collectées systématiquement ou uniquement dans les cas les plus graves et les plus évidents de manquement aux obligations liées aux compétences attribuées. Il semble a priori que seules les données financières soient systématiquement collectées. Dans un cas concret, le ministère prendrait connaissance d'un manquement d'une municipalité par le biais d'une plainte déposée au ministère, par un habitant ou un conseiller en situation minoritaire.

70. De plus, l'article ne précise pas si le pouvoir du ministre concerne les compétences propres aux collectivités locales ou les compétences déléguées.

c. Les droits de participation

71. L'article 4, paragraphe 6 de la Charte dispose que « les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ».

72. L'article 100 de la loi de base prévoit une « collaboration formelle » avec les organisations de municipalités, au moyen d'« accords de collaboration entre l'Etat et les municipalités ». Le même article dispose que « l'Etat agit en concertation étroite avec l'Association nationale des collectivités locales ».

73. L'article 101 garantit, en outre, la constitution d'un « comité consultatif » pour l'examen préventif de « toute proposition de changement important concernant la répartition des pouvoirs ou les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ».

74. Il apparaît par conséquent que la législation islandaise est pleinement conforme à la Charte.

75. L'exemple de l'Islande mérite d'être signalé en tant que bonne pratique, sa législation contient en effet expressément les principes garantis par la Charte. Toutefois, il serait peut-être utile de formuler plus précisément les droits de participation, par exemple sous la forme d'une définition plus détaillée des procédures à suivre.

d. Les structures déconcentrées de l'Etat

76. En Islande, toute forme d'administration intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales a été abolie, afin de garantir une meilleure autonomie locale. Le pays conserve néanmoins certaines structures possédant une superficie plus vaste que celle des communes.

77. Il s'agit d'une part de plusieurs districts opérationnels ayant des territoires variables selon les fonctions exercées. Les plus importants sont les 26 districts dirigés par des commissaires chargés de collecter les impôts et d'accomplir d'autres tâches administratives. Il y a également 15 districts de police. Une proposition gouvernementale tendant à les réduire à six a été présentée. Il s'agit de structures déconcentrées de l'Etat n'ayant aucun pouvoir de supervision sur les communes.

78. Il existe d'autre part des comités régionaux, prévus par l'article 86 de la loi de base, qui sont des fédérations régionales de municipalités, constituées par les communes sur une base volontaire et approuvées par le ministre.

e. La tutelle juridictionnelle des collectivités locales

79. L'article 11 de la Charte dispose que « 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 ».

80. La Constitution islandaise ne prévoit pas de cour constitutionnelle pour le contrôle de légalité (de conformité avec la Constitution) de la législation nationale. Cette situation prive les collectivités locales de tout moyen de défense contre une loi contraire au principe constitutionnel de l'autonomie locale.

81. Pour ce qui concerne la Charte, son absence de réception en tant que source de droit interne empêche toute forme de contrôle sur son respect, tant dans la loi que dans les actes du gouvernement national.

82. Les collectivités locales ont uniquement la possibilité d'un recours devant un juge ordinaire. La législation ne régleme pas ces recours. Il n'est donc pas certain qu'une commune puisse demander à un juge la non-application d'une loi contraire aux principes de l'autonomie locale.

83. En cas de litige entre l'Etat et les collectivités locales, l'article 103 de la loi de base semble indiquer indirectement la possibilité d'un recours. Cette disposition donne au ministre le pouvoir de régler le différend, mais « cela n'affecte pas le droit des parties d'engager une action juridictionnelle ». Par conséquent, les juges ordinaires peuvent en principe résoudre les litiges.

84. D'après les interlocuteurs de la délégation, ce droit de recours n'est jamais utilisé, en raison de la bonne qualité des relations entre l'Etat et les collectivités locales (surtout avec l'Association nationale). Néanmoins, une réglementation plus précise sur un droit de recours « spécial », qui serait reconnu aux municipalités ou à leurs citoyens, renforcerait assurément la position des collectivités locales, même en utilisant les instruments de la collaboration, de la négociation et de la participation active.

VI. Les réformes en cours ou envisagées

85. La délégation a pu constater la volonté des acteurs au niveau national (Parlement, ministre) de poursuivre activement le processus des fusions. Il est envisagé de ramener à moins de 40 le nombre des communes dans un délai assez bref (cinq ans, peut-être même moins). Cette politique semble renforcée par la crise économique: la fusion est conçue comme un instrument d'augmentation de la capacité d'autonomie des communes.

86. Une volonté de procéder à une révision complète de la législation de base sur les collectivités locales a aussi été observée. Cette révision, pour ce qui concerne la visite de suivi de l'application de la Charte, ne semble pas absolument nécessaire. La réglementation en vigueur est en effet appropriée et ne nécessite que quelques modifications mineures. Cependant, une révision pourrait permettre de donner plus de cohérence à l'ensemble de la législation islandaise⁸.

VII. Conclusions générales

87. Lors de sa visite de suivi en Islande, la délégation a constaté la bonne qualité de l'autonomie locale dans ce pays, terre d'une tradition démocratique profondément enracinée. Le choix de supprimer tout niveau de gouvernement intermédiaire entre l'Etat et les collectivités locales a permis une simplification importante et utile du système administratif dans son ensemble.

88. Cependant, l'existence d'un niveau de base (les municipalités) très diversifié et souvent constitué de collectivités locales faibles (peu peuplées et possédant des territoires très vastes et difficiles à gérer) entraîne une répartition des compétences accordant une place importante à l'Etat central.

89. Les deux niveaux de gouvernement, liés entre eux par un réseau solide d'instruments et d'organes de collaboration, semblent avoir conscience de cette situation. Ils partagent, semble-t-il, l'objectif d'une plus grande décentralisation des pouvoirs vers le niveau local, la condition indispensable d'une telle décentralisation étant d'augmenter la taille des municipalités, en favorisant les fusions entre les communes, toujours sur une base strictement volontaire.

90. La très grave crise économique qui a frappé le pays et qui, d'après les prévisions, devrait encore durer plusieurs années n'a pas fait naître de volonté de centralisation du pouvoir. Au contraire, l'objectif de réforme structurelle des municipalités est non seulement maintenu, mais il est même renforcé (passage de 78 à moins de 40 communes dans les cinq prochaines années) et les formes de coopération intergouvernementale se sont confirmées et consolidées.

91. La qualité de la législation et la situation effective de l'autonomie locale justifient une appréciation positive, et l'on se limitera seulement à quelques suggestions pour compléter et améliorer la législation islandaise :

- i.* l'introduction plus claire du principe de subsidiarité en matière de répartition des compétences, en tenant compte du statut des villes, que ce soit sous la forme d'un principe général ou sous la forme d'une liste de compétences reconnues aux municipalités ;

⁸ Une commission ministérielle, composée d'élus locaux, a été désignée pour réformer la législation de base.

- ii.* la réception plus directe de la Charte de l'autonomie locale en tant que source de droit dans l'ordre juridique interne, si possible avec la possibilité pour les juges de l'appliquer directement ;
- iii.* En ce qui concerne le processus des fusions des communes : d'une part, l'augmentation du seuil minimal de 50 habitants pour éviter les fusions obligatoires ; d'autre part, la recherche de solutions d'équilibre entre la volonté de réaliser ces fusions et rationalité de celles-ci. En particulier, il doit être souligné que s'il y a une volonté de poursuivre la politique des fusions des communes qui, en soi, n'est pas contraire à la Charte, celle-ci peut comporter des risques causés par un souci dominant d'efficacité. Ces risques, déjà signalés (voir point 36), concernent, dans les cas où la fusion est très poussée, la perte possible de l'identité communale et la possible marginalisation de certaines parties du territoire communal (les zones les plus éloignées du centre de la commune) » ;
- iv.* l'introduction éventuelle de régimes juridiques différenciés afin de tenir compte de la situation particulière de la capitale et des communes les plus petites (celles qui le sont encore même après une fusion) ;
- v.* une plus grande précision concernant la définition des situations et des procédures liées au contrôle, par le ministre, de la performance des collectivités locales ;
- vi.* une plus grande précision concernant la définition des situations et des procédures liées aux droits de participation des municipalités aux décisions prises au niveau national ;
- vii.* une plus grande précision concernant la définition des situations et des procédures liées aux droits de recours des collectivités locales (et de leurs citoyens) contre les décisions prises au niveau national et qui pourraient s'avérer contraires au principe de l'autonomie locale.

Programme de la visite du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Islande

(Reykjavik, 15-16 juin 2009)

Délégation du Congrès :

Rapporteur et chef de délégation:

Mme Esther MAURER Suisse, Chambre des Pouvoirs Locaux, Conseillère municipale de la ville de Zurich,
 Chef du service de Police
 Membre de la Commission Cohésion Sociale
 Membre de la Commission Institutionnelle

Expert:

Prof. Francesco MERLONI Président du Groupe d'Experts Indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale

Secrétariat du Congrès:

Mme Stéphanie POIREL Secrétaire *a.i.* de la Commission Institutionnelle

Lundi 15 juin 2009

- | | |
|--------------------|--|
| 09:15-10:30 | Rencontre avec M. Björn Valur Gíslason, Président de la Commission parlementaire sur les transports, communication et affaires locales. |
| 11:30-12:30 | Rencontre avec M. Kristjan Möller, Ministre des transports, communication et affaires locales. |
| 13:00-14:50 | Rencontre avec M. Kristinsson, Directeur du Service des Sciences Politiques de l'Université d'Islande. |
| 15:00-16:30 | Rencontre avec Mme Hanna Birna Kristjandottir, Maire de Reykjavik. |
| 18:30-19:30 | Rencontre avec l'Association Islandaise des Pouvoirs locaux, et avec le Chef de la délégation islandaise auprès du Congrès. |

Mardi 16 juin 2009

- | | |
|--------------------|---|
| 10:00-11:00 | Rencontre avec M. Páll Brynjarsson, Maire de Borgarbyggð. |
| 14:30-15:30 | Rencontre avec Mme Ragnheiður Hergeirsdóttir, Maire de Árborg. |
| 16:00-17:00 | Rencontre avec M. Ólafur Áki Ragnarsson, Maire de Ölfus. |

Départ de la délégation de Reykjavik: 17/06/09