

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 163 (2005)¹ sur la démocratie locale et régionale en Suède

Le Congrès,

1. Eu égard:

a. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe;

b. à l'exposé des motifs CG (12) 7, partie II, présenté par Ian Micallef (Malte, L, PPE/DC) et Karsten Behr (Allemagne, R, PPE/DC);

2. Remerciant le Gouvernement suédois et la délégation suédoise auprès du Congrès pour leur aide et leur assistance précieuses lors de l'élaboration du rapport susmentionné,

I. En ce qui concerne la démocratie locale

Le Congrès

3. Note que la Suède est un Etat unitaire ayant une longue tradition de forte implication des collectivités locales dans les affaires publiques et que les collectivités locales jouent un rôle important dans le système de protection sociale, étant chargées de fournir nombre de services publics aux citoyens;

4. Note avec satisfaction que la bonne opinion qu'ont les Suédois de leurs pouvoirs locaux est partagée par le gouvernement central et le parlement;

5. Se félicite que la Suède ait signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée «la Charte») dès 1989, quatre ans seulement après sa promulgation, et que le principe de l'autonomie locale soit inscrit dans la Constitution et dans la législation suédoises;

6. Rappelle que les dispositions de la Charte s'appliquent aux municipalités suédoises (*kommuner*) et aux comtés suédois (*landsting*);

7. Reconnaît que les collectivités locales jouent un rôle très important dans le système fiscal suédois, la principale forme d'impôt direct payé par les Suédois étant l'impôt local sur le revenu;

8. Reconnaît que la législation, la tradition et la pratique suédoises en matière de compétences locales sont largement conformes à l'esprit et aux dispositions de la Charte;

9. Salue les efforts déployés par les autorités nationales et locales suédoises pour appliquer les principes qui sous-tendent la Charte, et salue en particulier le fait que plusieurs articles clés de la Charte trouvent leur expression dans la législation suédoise (articles 2, 3, 4.6 et 6);

10. Note, en ce qui concerne les ressources financières, que la disposition de la Constitution suédoise selon laquelle les collectivités locales ont le droit de lever des impôts correspond dans une certaine mesure à l'article 9 de la Charte;

11. Salue le fait que cette disposition a été renforcée en 1993 lorsque le Parlement suédois, à l'occasion de l'introduction de dotations générales du gouvernement, a approuvé le principe de financement selon lequel le gouvernement doit expliquer comment une réforme sera financée si elle entraîne de nouvelles responsabilités pour les pouvoirs locaux (si ces derniers n'ont d'autre recours que de financer la réforme par des impôts nouveaux, l'Etat doit leur fournir une compensation financière);

12. Salue également le fait que l'Association suédoise des municipalités et la Fédération suédoise des conseils de comté ont constamment pris une part active à la promotion de la démocratie locale et à la défense des intérêts des pouvoirs locaux;

13. Parallèlement, attire l'attention sur une série de domaines dans lesquels la mise en œuvre de certaines dispositions de la Charte donne lieu à des préoccupations, et souhaite émettre un certain nombre de recommandations à cet égard:

a. réglementation du gouvernement central régissant les pouvoirs locaux (article 4 de la Charte)

le Congrès

i. reconnaît que la loi sur les pouvoirs locaux (1991) donne une compétence générale aux collectivités locales et que des lois spéciales donnent des compétences spécifiques aux municipalités et aux conseils de comté;

ii. regrette toutefois qu'il y ait eu une tendance à établir un règlement central spécifique plutôt détaillé sur les questions locales, ce qui peut être considéré comme une ingérence du gouvernement central dans les affaires locales et peut provoquer des réactions de la part des autorités locales;

iii. recommande que le gouvernement central laisse aux autorités locales une plus grande marge de manœuvre dans l'accomplissement de leurs tâches, pour le bénéfice de la population locale;

b. impact de la législation sur les «droits» (article 4 de la Charte)

le Congrès

i. reconnaît que rares sont ceux qui songeraient à contester les raisons ayant motivé la législation sur les «droits», qui garantit aux citoyens des droits sociaux et économiques spécifiques;

ii. considère toutefois que la législation, telle qu'elle a été promulguée, ne parvient pas à établir un bon équilibre entre les droits des citoyens et le devoir des pouvoirs locaux de fournir des services conformes aux intérêts prioritaires de l'ensemble de la collectivité;

iii. note que ces lois elles-mêmes manquent de précision et qu'elles ont imposé de nouvelles contraintes financières aux collectivités locales chargées de mettre en œuvre les droits des citoyens;

iv. soulève la question de savoir si ces mesures, décidées par le parlement national mais administrées par les pouvoirs locaux, sont conformes à l'article 9 de la Charte en tant que principe de financement selon lequel les pouvoirs locaux doivent recevoir des ressources financières appropriées pour s'acquitter des missions qui leur sont confiées par le pouvoir central;

v. recommande que le Gouvernement suédois, en consultation avec les associations des pouvoirs locaux, examine instamment la question afin de trouver un moyen – peut-être par l'intermédiaire d'une commission d'audit, indépendante du gouvernement et des pouvoirs locaux – d'évaluer le coût réel de la fourniture de ces services et de préserver la maîtrise des pouvoirs locaux sur leurs politiques devant les tribunaux administratifs;

c. plafonnement des impôts (article 9.4 de la Charte)

le Congrès

i. note que, bien que la Constitution et la loi sur les pouvoirs locaux accordent aux pouvoirs locaux l'autonomie fiscale, cette autonomie est limitée;

ii. note en particulier que, si les restrictions à l'autonomie fiscale des collectivités locales ne sont pas effectives à l'heure actuelle, elles peuvent être instituées de nouveau à tout moment;

iii. recommande d'éliminer cette ambiguïté dans le sens d'un renforcement de l'autonomie fiscale des collectivités locales en accordant à celles-ci des ressources fiscales viables;

d. système de péréquation (article 9.5 de la Charte)

le Congrès

i. note que, bien que le principe de péréquation soit en conformité avec la Charte, sa mise en œuvre peut être source de conflits;

ii. considère que les procédures financières destinées à corriger les effets de la répartition inégale des revenus et des dépenses parmi les collectivités locales ne doivent pas réduire la liberté de choix de ces dernières dans leur propre domaine de responsabilité, et que ces financements doivent donc venir du gouvernement central;

iii. recommande d'examiner le système de péréquation afin de réduire les atteintes à la liberté de choix des collectivités locales concernant leurs propres ressources tout en préservant le principe de la péréquation;

e. passage des dotations générales à des dotations spécifiques (article 9.7 de la Charte)

le Congrès

i. regrette que, depuis quelques années, le Gouvernement suédois ait augmenté les montants consacrés aux dotations spécifiques par rapport à celles accordées à titre général et note, par ailleurs, que si les propositions annoncées par le gouvernement sont adoptées l'on assistera dans les prochaines années à une réduction de la proportion des dotations du gouvernement central affectées à des fins spécifiques;

ii. rappelle que, dans l'optique de la Charte, la réduction des dotations générales par le gouvernement semble être en contradiction à la fois avec le principe selon lequel les subventions doivent être générales plutôt que spécifiques et avec celui selon lequel le gouvernement central ne doit pas s'immiscer dans l'exécution d'une mission qu'il a confiée aux pouvoirs locaux;

iii. recommande que les dotations allouées aux collectivités locales pour accomplissement de leurs tâches soient principalement des dotations générales;

f. protection légale et consultation des collectivités locales (articles 10 et 11 de la Charte)

le Congrès

i. considère que, si le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution et dans la législation suédoises, sa position à l'égard de la Constitution pourrait être renforcée si les législateurs suédois étaient tenus de faire référence à la Charte à chaque fois qu'ils préparent une nouvelle loi;

ii. note que, à l'heure actuelle, les législateurs suédois estiment que puisque ce principe est mentionné dans la Constitution et dans la loi sur les pouvoirs locaux il sera pris en compte;

iii. estime qu'il serait judicieux d'examiner ces questions essentielles pour l'autonomie locale dans le cadre des travaux actuels de la commission sur la Constitution et qu'il conviendrait, dans un souci de clarté, de charger également la commission de soumettre des propositions visant à améliorer la position de l'autonomie locale dans la Constitution suédoise, conformément à ces conclusions;

iv. recommande à cet égard la mise en place d'un système de recours, prévu dans la Constitution, dont les pouvoirs locaux pourraient user en cas de violation du principe de l'autonomie locale. La Charte européenne de l'autonomie locale pourrait être la référence au regard de laquelle ces violations seraient jugées. Cela impliquerait la création d'une Cour constitutionnelle, option qui semble-t-il n'est pas en grande faveur chez les Suédois, même auprès des collectivités locales. Une autre possibilité consisterait à renforcer la position des pouvoirs locaux vis-à-vis du parlement qui est, à l'heure actuelle, le tribunal devant interpréter en dernier ressort les compétences des pouvoirs locaux, notamment en matière de financement. Cela pourrait impliquer la création d'une commission

parlementaire sur l'autonomie locale qui pourrait entendre les deux parties – le gouvernement et les pouvoirs locaux.

II. En ce qui concerne la démocratie régionale

Le Congrès

14. Félicite et soutient les autorités suédoises pour leur politique ayant permis l'établissement de deux régions pilotes, Västra Götland et Skåne, et pour la prolongation de la période d'essai, bien que la Constitution suédoise ne reconnaisse aucune forme de gouvernement infranational hormis les municipalités et les comtés;

15. Souligne que les régions concernées doivent être considérées comme des régions à part entière, dotées de gouvernements régionaux élus et d'une palette de compétences plus large que celle des conseils de comté traditionnels;

16. Estime que, fonctionnellement et politiquement, les deux régions pilotes ressemblent à ce que l'on nomme des régions dans d'autres pays; de plus, elles jouissent de la légitimité démocratique que leur confèrent leurs conseils élus;

17. Considère que l'expérience des régions pilotes a engendré une croissance économique et permis le lancement d'une série de programmes de développement, allant des transports aux soins de santé, qui bénéficient à la population locale et n'auraient pas existé si l'expérience n'avait pas eu lieu;

18. Pose la question de savoir s'il ne serait pas possible d'adopter une approche asymétrique, certaines régions optant pour la méthode des régions pilotes, d'autres pour celle des conseils régionaux de coopération;

19. Encourage les autorités suédoises à poursuivre l'expérience de gouvernement régional en conservant les deux régions pilotes et en élargissant l'expérience aux autres parties de la Suède où des régions souhaiteraient l'adopter.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 1^{er} juin 2005, 2^e séance (voir document CG (12) 7, projet de recommandation présenté par I. Micallef (Malte, L, PPE/DC) et K. Behr (Allemagne, R, PPE/DC), rapporteurs).