43e SESSION

Rapport
CG(2022)43-18prov
27 septembre 2022

Original : français

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Danemark

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

Rapporteurs[1] : Xavier CADORET, France (L, SOC/V/DP)
Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD)

Projet de recommandation (pour vote).....2
Exposé des motifs (pour information).....4

Résumé

Il s'agit du troisième rapport évaluant la mise en œuvre de la Charte au Danemark depuis que le pays a ratifié la Charte en 1988.

Les rapporteurs concluent que le système d'autonomie locale du pays fonctionne bien et que les obligations de la Charte sont généralement remplies.

Ils notent avec satisfaction que le cadre politique et juridique danois est marqué par une culture efficace de consultation et de confiance entre le gouvernement central et les autorités locales, dans laquelle les règles et les normes non écrites jouent un rôle important dans la régulation des accords politiques.

Le rapport souligne que les défis auxquels est confronté le système danois d'autonomie locale découlent principalement du contexte démographique marqué par le vieillissement de la population et la pression des dépenses, et met en évidence les difficultés de coordination entre les municipalités et les régions en ce qui concerne la fourniture de services de santé. Les rapporteurs suggèrent de redéfinir le cadre de collaboration ainsi que la répartition des tâches entre les municipalités et les régions en matière de prestation de services de santé, en consultation avec les associations de collectivités locales et régionales.

Les rapporteurs notent également que, bien que le Danemark ait fait preuve de bonnes pratiques en matière de participation des citoyens aux affaires publiques au niveau local, il n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). Par conséquent, le Danemark est invité à ratifier le Protocole additionnel à la Charte.

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

PROJET DE RECOMMANDATION[2]

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

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

e. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne ;

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

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

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

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

j. à la précédente Recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Danemark [Recommandation 350 (2013)] ;

k. à l'exposé des motifs sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale au Danemark. [CG(25)12].

2. Le Congrès note que :

a. Le Danemark a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 3 février 1988. Le Danemark n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

b. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale au Danemark à la lumière de la Charte. Elle a chargé Xavier CADORET, France (L, SOC/V/PD), et Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte au Danemark. La délégation a reçu l'assistance de Mme Tania GROPPI, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

c. La visite de suivi s'est déroulée du 3 au 5 mai 2022. La délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs.

2 Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 14 septembre 2022.

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

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. le caractère positif, et à certains égards exemplaire, de la mise en œuvre des principes énoncés dans la Charte ;

b. le large éventail de responsabilités des communes et le rôle qu'elles jouent dans le système de protection sociale danois ;

c. la culture de consultation et de coopération loyale entre le pouvoir central et les autorités locales.

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

a. la répartition des compétences entre les régions et les communes concernant la prestation des services de santé est devenue de plus en plus problématique ces dernières années et requiert une attention spécifique de la part de tous les niveaux d'autorité ;

b. bien que le Danemark présente de bonnes pratiques en matière de participation des citoyens aux affaires publiques locales, il n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités danoises :

a. à réexaminer le cadre de la collaboration et la répartition des tâches entre les communes et les régions concernant la prestation des services de santé, en concertation avec les associations de collectivités locales et régionales, afin d'améliorer la coopération et de consolider le système de santé ;

b. à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT 5

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL 5

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes) 5
2.2 Statut de la capitale 13
2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale 14
2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès 14

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE 15

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale 15
3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale 16
3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale 18
3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales 21
3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs 22
3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local 23
3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales 25
3.8 Article 9 – Ressources financières 26
3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales 30
3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale 32

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE, IMPACT DE LA PANDÉMIE DE COVID ET DE L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS UKRAINIENS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANOISES 33

5. PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CHARTE SUR LE DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 33

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 34

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès au Danemark (3-5 mai 2022) 37

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

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») annexée à la Résolution statutaire CM/Res (2020)1, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Le Royaume du Danemark est devenu membre du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Il est l'un des États fondateurs de l'Organisation. Il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 3 février 1988. Au moment de la ratification, le Danemark a fait une déclaration indiquant que le Royaume du Danemark se considérait lié par la Charte européenne de l'autonomie locale dans son intégralité, mais que les dispositions de la Charte s'appliqueraient aux communes (*kommuner*) et comtés (*amtskommuner)* danois, à l'exception du conseil métropolitain (*Hovedstadsradet*), lequel n'existe plus depuis 1989, et que la Charte ne s'appliquerait ni au Groenland ni aux îles Féroé. Le 11 octobre 2007, le Danemark a fait une déclaration selon laquelle **«** le Royaume du Danemark considère que les dispositions de la Charte s'appliquent à ses communes (« *kommune*r ») »[3].

3. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale au Danemark à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Xavier CADORET, France (L, SOC/V/DP), et Mme Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD), de préparer un rapport sur l'application de la Charte au Danemark et de le soumettre au Congrès. La délégation a reçu l'assistance de Mme Tania GROPPI, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès. Les rapporteurs souhaitent remercier l'experte pour son aide à la rédaction du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

4. La visite de suivi s'est déroulée du 3 au 5 mai 2022. La délégation du Congrès, selon sa pratique habituelle, s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité, à l'exception du maire de la capitale Copenhague qui n'a pas pu rencontrer la délégation. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

5. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Danemark auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors de ces réunions.

6. En application de l'article 88.3 des Règles et procédures du Congrès, l'avant-projet de rapport a été envoyé le 8 juillet 2022 à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant la visite pour commentaires et corrections ou précisions éventuelles (on parlera de « procédure de consultation » dans la suite du texte). Le présent rapport se fonde sur les commentaires reçus, lesquels ont été examinés par les corapporteurs avant que le document ne soit soumis à l'approbation de la commission de suivi.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

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

2.1.1 Fondements constitutionnels et législatifs de l'administration locale au Danemark

7. Le Danemark est un pays d'une superficie de 43 094 km², pour une population de 5 883 562 habitants[4], et doté d'une longue histoire d'autonomie locale. Depuis le Moyen Âge, le pays connaît une forme d'autorité locale avec des niveaux d'autonomie variables. En 1849, l'autonomie locale a reçu une protection constitutionnelle, avec l'article 96 de la première Constitution danoise, qui a changé la forme de l'État d'une monarchie absolue en une monarchie constitutionnelle.

8. L'article 82 de l'actuelle Constitution de 1953, inclus dans le chapitre 8, relatif aux « Droits de l'homme », reprend exactement la disposition précédente : « Le droit des communes de gérer leurs affaires de façon

3 La Déclaration figure dans une lettre du ministre de l'Intérieur et de la Santé du Danemark, en date du 2 mai 2006, confirmée par une lettre du Représentant permanent du Danemark, en date du 11 octobre 2007, enregistrée au Secrétariat Général le 12 octobre 2007 – (original en anglais) : « Le Gouvernement danois a décidé, avec effet au 1er janvier 2007, de retirer la déclaration faite à l'occasion du dépôt de son instrument d'acceptation de la Charte et de formuler la nouvelle déclaration ci-après, concernant l'application de la Charte au Danemark : Conformément aux articles 13 et 16, le Royaume du Danemark considère que les dispositions de la Charte s'appliqueront à ses communes ».

4 https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/befolkning/befolkningstal

indépendante, sous le contrôle de l'État, est prévu par la loi »[5]. Comme les autres pays nordiques, le Danemark a progressivement transféré la responsabilité des services d'aide sociale du pouvoir central aux communes. Par conséquent, le Danemark est un État unitaire doté d'une puissante administration locale, clairement conforme en cela à la tradition administrative nordique.

9. La structure administrative territoriale actuelle du Danemark est le résultat d'une vaste réforme entrée en vigueur en 2007, qui a supprimé les 14 comtés et introduit un niveau de responsabilité entièrement nouveau, à savoir les cinq régions (« *Regioner* »), dont chacune est dirigée par un conseil régional élu au suffrage direct. Les cinq régions sont des autorités d'un type nouveau, en charge de plusieurs tâches dont la plus importante est la gestion du système de santé. Bien qu'elles disposent de conseils élus au suffrage direct, les régions n'ont pas (contrairement aux comtés qui existaient précédemment) le pouvoir de lever des impôts. Lors de l'adoption de la réforme, le Danemark a fait une déclaration pour exclure les régions de l'application de la Charte, comme indiqué ci-dessus.

10. La réforme a également déterminé la fusion sur une base volontaire des 271 communes qui existaient auparavant. On compte aujourd'hui 98 communes (« *Kommuner* ») dirigées par des conseils élus au suffrage direct. Les régions et les communes ne sont pas placées dans une hiérarchie mais sont indépendantes les unes des autres[6].

11. La réforme de 2007, comme l'a souligné le Congrès dans son rapport de 2013 sur la démocratie locale et régionale au Danemark[7], a été largement acceptée, malgré la réduction du nombre des communes, ce qui s'explique pour plusieurs raisons. Premièrement, les nouvelles communes se sont vu accorder de nouvelles compétences (en particulier l'ensemble du secteur social, y compris la politique de l'emploi) jusque-là exercées par les anciens « comtés » remplacés par cinq régions. D'autre part, la réforme s'est accompagnée des transferts de ressources correspondants, de sorte que les communes ont récupéré 15 % des ressources des « comtés ». L'Association des communes, à savoir le *(KL) Kommunernes Landsforening* (ou *Local Government Denmark*, ci-après LGDK), ainsi que l'ancienne Association des conseils de comté (maintenant les régions danoises) ont été amplement associées à la réforme[8]. Cependant, comme il ressort des commentaires reçus lors du processus de consultation en vue de la rédaction du présent rapport, la proposition de réforme finale sur les fusions a été préparée par un petit groupe de personnes composé de ministres, de hauts fonctionnaires, d'un représentant éminent du Parti populaire danois (partenaire parlementaire du gouvernement minoritaire) et du directeur général de LGDK.

12. Le Royaume du Danemark compte aussi deux régions autonomes, à savoir le Groenland et les îles Féroé, qui disposent chacune de leur propre assemblée législative. D'après la déclaration faite au moment de la ratification, « la Charte ne s'applique ni au Groenland ni aux îles Féroé ».

13. Avec une superficie totale d'environ 2,2 millions de km^2, dont plus de 80 % sont occupés par la calotte glaciaire, et seulement 56 562 habitants[9], le Groenland est la plus grande île du monde et bénéficie d'un statut spécial depuis 1979. Le statut d'autonomie du Groenland a été renforcé en 2009, avec la loi sur l'autonomie du Groenland votée par le Parlement danois. Cette loi affirme que le peuple du Groenland a le droit à l'autodétermination conformément au droit international et décrit un processus pour l'exercice de ce droit quand et si le peuple du Groenland le souhaite. Le 1er décembre 2009, le Groenland a procédé à la fusion de ses communes, dont le nombre est passé de 18 à 4. En 2018, la commune de Qaasuitsup s'est scindée pour former deux nouvelles communes. Kommuneqarfik Sermersooq est la plus grande commune avec une population de 23 123 habitants[10].

14. L'archipel des îles Féroé, qui était auparavant un comté danois, est devenu une « communauté autonome » au sein du Royaume le 1er avril 1948, avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'autonomie interne des Féroé. L'archipel, composé de dix-huit îles, se situe à quelque 400 km au nord de l'Écosse, à mi-chemin entre l'Islande et la Norvège. Les îles Féroé comptent 53 491 habitants[11] pour une superficie totale de 1 399 km². Elles comportent 29 communes, dont la plus grande compte environ 22 900 habitants.

5 Sur la continuité entre les Constitutions de 1849 et 1953,voir J. P. Christensen, *The Constitution*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020, page 9 et suivantes.
6 https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/opgaver-for-kommuner-og-regioner/
7 CG(25)12FINAL 31 octobre 2013, paragraphe 25.
8 S. I Vabo, A. L. Fimreite & K. Houlberg (2021) *Why such a different choice of tools? Analysing recent local government reforms in Denmark and Norway*, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.2013210
9 https://bank.stat.gl/pxweb/en/Greenland/Greenland__BE__BE01/BEXSAT1.PX/table/tableViewLayout1/
10 https://stat.gl/dialog/mainTheme.asp?lang=en&tname=BE&sc=GF
11 https://hagstova.fo/en/population/population/population

15. La loi sur l'autonomie locale *(Lov om kommunernes styrelse* : ci-après LAL) est le texte législatif le plus important régissant les communes. Elle contient les règles relatives à l'organisation des communes, aux procédures de réunion et de vote, à l'élection et aux pouvoirs des maires, à l'administration financière ainsi qu'au contrôle. Elle a été modifiée à plusieurs reprises et consolidée dans un nouveau texte en 2019[12]. Les fonctions des communes sont définies dans une série de lois sectorielles. La loi sur les régions (*Lov om regioner*)[13] contient les règles sur l'organisation des régions, leur administration financière et leur contrôle. Elle énumère les compétences relevant des régions. La loi sur l'élection des autorités locales et régionales (*Lov om kommunale og regionale valg*) contient des règles sur les procédures électorales et établit qui a le droit de vote et qui a le droit d'être élu[14].

16. Afin de comprendre le fonctionnement des collectivités locales danoises, et notamment les relations entre l'État et les communes, il convient d'examiner d'autres aspects du système juridique danois.

17. Un premier point concerne la nature très particulière du « droit nordique » (ou « droit scandinave »). Les systèmes juridiques des pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède) sont généralement décrits – dans la systémologie macro-comparative – comme une famille juridique indépendante et distincte[15]. Bien que les pays nordiques aient adopté des conceptions civilistes sous l'influence des écoles de droit, que le droit commercial et le droit des sociétés soient similaires aux lois européennes et que la législation moderne en matière de protection sociale et de droits de l'homme ait des liens étroits avec les lois internationales, ils ont conservé des caractéristiques importantes des systèmes précédents, fondés sur le droit coutumier. Le droit nordique se caractérise par sa méthode juridique spécifique, son mélange de droit statutaire et de jurisprudence et son approche, par rapport à la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, moins théorique et conceptualisée des problèmes juridiques et relativement libre de règles et de conditions de forme. Une grande attention est accordée aux règles et principes qui ont évolué dans la pratique. Quant aux sources du droit, au Danemark, de manière similaire et encore plus que dans d'autres États nordiques, le droit statutaire est complété par le droit coutumier et la jurisprudence[16].

18. Deuxièmement, au Danemark, le principe de la primauté du droit est très solidement ancré dans la Constitution et la législation et il tient une place essentielle dans la pratique. Selon l'indice 2021 sur l'État de droit publié par l'ONG World Justice Project[17], le Danemark occupe la première place dans le monde[18], si l'on mesure l'absence de corruption, le respect des droits fondamentaux et le mode de mise en œuvre des systèmes de contrôle et d'équilibre, y compris les contraintes constitutionnelles, institutionnelles et non gouvernementales qui ont été instaurées pour limiter la portée du pouvoir central.

19. Un troisième point tient au fait que le Danemark est un pays « de consensus et de confiance », non seulement entre les citoyens et les responsables politiques, mais aussi entre les partis politiques, les institutions et les niveaux de gouvernement. Les partis politiques demeurent les principaux acteurs de la vie politique du pays, tant au niveau national que local et, lors des élections locales, les partis nationaux présents au *Folketinget* dominent[19]. Le système parlementaire fonctionne sur la base du consensus : le système électoral entièrement proportionnel engendre fréquemment des gouvernements minoritaires, qui fonctionnent très bien sur la base d'accords législatifs (*forlig*) fortement respectés et efficaces, un outil important qui aide les gouvernements minoritaires à gouverner[20]. Beaucoup de temps est consacré à la négociation et aux discussions au sein des partis politiques et entre eux afin d'harmoniser les points de vue et de parvenir à des accords. Des règles et des normes non écrites dictent le cadre des accords politiques, qui sont politiquement, mais pas juridiquement, contraignants. Seule la culture politique oblige les partis[21].

12 LBK nr 47 af 15/01/2019 Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse
13 LBK nr 1032 af 06/07/2018 Bekendtgørelse af lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven)
14 LBK nr 13 af 09/01/2020 Bekendtgørelse af lov om kommunale og regionale valg
15 U. Bernitz, *What is Scandinavian Law? Concepts, Characteristics, Future*, in 50 *Scandinavian Studies in Law* 28–29 (2007). Voir aussi J. Husa, *A New Introduction to Comparative Law*, Hart Publishing 2015.
16 M.M. Feeley, M. Langford (eds), The Limits of the Legal Complex. Nordic Lawyers and Political Liberalism, Oxford University Press, 2022, p. 13 ff.; J. Husa, K. Nuotio, H. Pihlajaniemi (eds), *Nordic Law-Between Tradition and Dynamism*, Intersentia 2007; P. Letto-Vanamo et al. (eds), *Nordic Law in European Context*, Springer Nature Switzerland, 2019; H. Krunke, B. Thorarensen (eds), *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*, Hart Publisher, 2020.
17 https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-INDEX-21.pdf
18 E. Mäkinen, *Controlling Nordic municipalities*, in *European Public Law,* 2017, pp.123–147.
19 U. Kjær, *Local Elections Localized Voting Within a Nationalized Party System*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020.
20 C. Green-Pedersen, A. Skjæveland, *Governments in Action Consensual Politics and Minority Governments*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020.
21 https://www.ft.dk/da/folkestyret/regeringen/regeringen-forhandler

20. Tous ces principes doivent être pris en compte pour ce qui concerne la démocratie locale, ce qui aide à comprendre le rôle limité des règles écrites, la propension à la négociation dans la prise de décision, l'absence de recours juridictionnels et de conflits et, en général, les relations équitables et harmonieuses entre le gouvernement central et les autorités locales.

2.1.2 Structure de l'administration territoriale

21. Depuis les réformes de 2007, le Danemark compte 98 communes et cinq régions. À la suite des fusions, la taille moyenne de la population des communes a changé de façon spectaculaire, passant d'environ 20 000 à plus de 55 000 habitants, et les communes danoises sont désormais relativement grandes en termes comparatifs. Au niveau régional, la taille des unités locales a augmenté simultanément, passant de 340 000 à 1,1 million d'habitants[22]. Les communes souhaitant se soustraire à la fusion ont dû signer entre elles des accords de coopération juridiquement contraignants conformément à une loi adoptée spécialement à cette fin. Cette loi s'applique à cinq communes insulaires et à seulement deux communes situées dans la partie continentale du Danemark. Le pays ne compte actuellement que huit communes de moins de 20 000 habitants[23].

22. Les 98 communes sont membres de KL – Local Government Denmark (LGDK). Les régions sont représentées par les « Régions danoises » (*Danske Regioner*).

Organisation des collectivités locales

23. Les communes sont dirigées par des conseils municipaux (*kommunalbestyrelsen*), élus par les citoyens locaux pour 4 ans. Les communes de plus de 20 000 habitants doivent compter entre 19 et 31 conseillers. Dans les communes de moins de 20 000 habitants, il doit y en avoir au moins 9 et pas plus de 31 (article 5.1 de la loi sur l'autonomie locale). Le système électoral des collectivités locales danoises est strictement proportionnel. Les citoyens peuvent voter pour un candidat ou un parti et ne doivent mettre qu'une croix sur le bulletin de vote. Les dernières élections locales ont eu lieu le 16 novembre 2021[24].

24. La loi établit des principes uniformes pour toutes les communes, avec quelques règles spéciales pour les communes de Frederiksberg, Copenhague, Odense, Aalborg et Aarhus (articles 64 et 64a de la LAL; l'article 64 s'applique aussi à la commune d'Aarhus, la deuxième du pays par la taille) qui doivent être mises en œuvre par leurs règlements. Le conseil forme d'ordinaire des commissions chargées de gérer leur domaine de compétence. La commission des finances, présidée par le maire, joue un rôle important.

25. Lors de la première réunion après l'élection, qui se tient normalement début janvier après les élections municipales de novembre de l'année précédente, le conseil élit à la majorité simple le maire, qui est également le président du conseil. En plus d'être à la tête du conseil municipal, le maire est aussi le chef de l'administration municipale, ainsi que le président de la commission des finances. Le maire est le seul responsable politique à temps plein de la commune. La commission des finances statutaire gère et supervise le budget et les autres affaires financières de la commune. Les tâches de la commission des finances sont déterminées par la loi. L'établissement des commissions permanentes est soumis à moins de restrictions légales, mais il doit en exister au moins une en plus de la commission des finances. La plupart des communes ont entre quatre et sept de ces commissions. Il s'agit généralement de la commission des finances, d'une commission sociale, d'une commission scolaire et culturelle et d'une commission technique chargée des services publics, des routes et de la réglementation environnementale. Les membres des commissions permanentes sont également élus par et parmi les membres du conseil, sur une base proportionnelle[25].

26. Les communes danoises ont aussi généralement un directeur général, nommé par le conseil municipal sur une base permanente et responsable de toutes les questions administratives (conditions de travail, structure de l'administration et traitement des affaires).

27. À l'échelon régional, l'organe suprême est le conseil régional, composé de 41 membres élus directement pour des périodes de quatre ans. De plus, un président régional occupe une position comparable à celle du maire de la commune. Le conseil régional élit un comité exécutif composé de 11 à 19 membres. Le conseil régional peut décider de créer des commissions ad hoc pour l'assister et le conseiller dans son

22 K. Houlberg, N. Ejersbo, *Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020.
23 https://www.statistikbanken.dk/BEV107
24 Voir CG(2022)42-17, 24 mars 2022, Rapport sur les élections locales et régionales au Danemark.
25 K. Houlberg, N. Ejersbo, *Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020.

travail et les régions ont la possibilité de mettre en place un système de gouvernance basé sur des commissions, comme dans les communes.

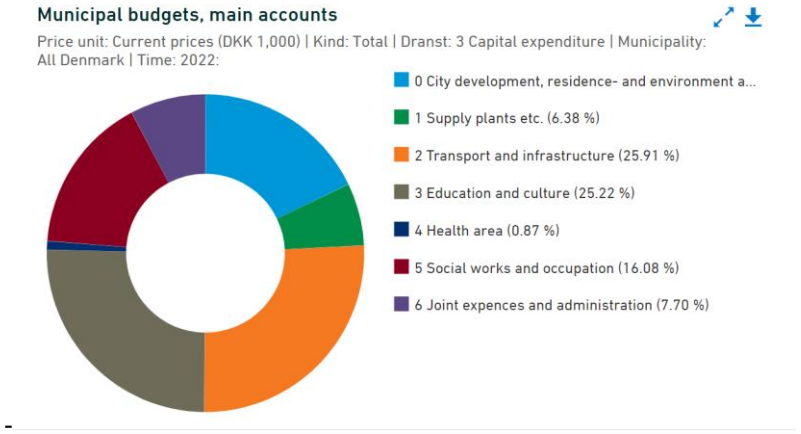
Compétences

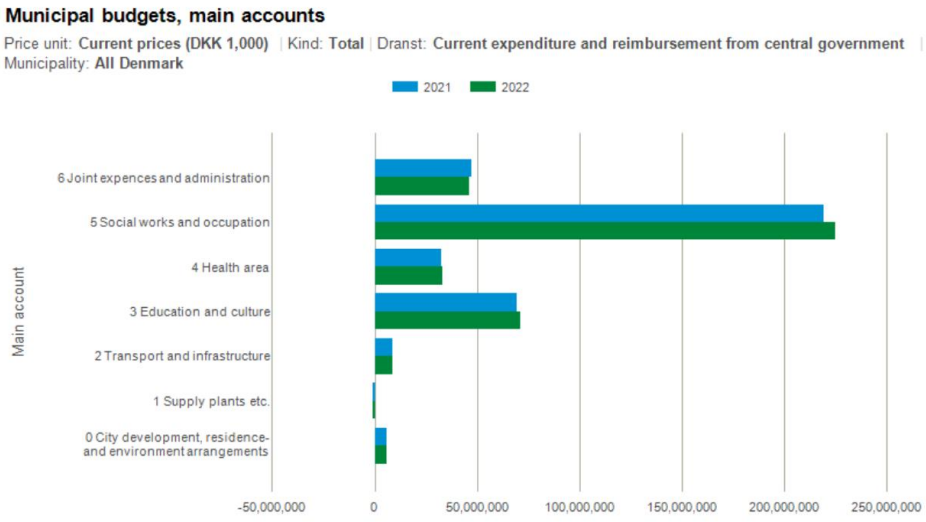
28. Comme celles d'autres pays nordiques, les communes du Danemark sont chargées d'assurer les services locaux et les services sociaux pour leurs résidents. Les compétences des communes, définies dans une série de lois sectorielles, incluent[26] :
– la garde d'enfants
– l'enseignement primaire et le niveau secondaire inférieur
– l'enseignement spécialisé pour adultes
– les soins aux personnes âgées
– la santé (prévention, tous les soins et services de réadaptation qui ne sont pas dispensés par les hôpitaux, traitement des toxicomanes, soins dentaires et psychiatrie sociale)
– l'emploi : efforts actifs en faveur de l'emploi
– l'intégration et l'enseignement des langues
– la protection de la nature, l'environnement et la planification : notamment l'élaboration de plans d'urbanisme, de plans d'assainissement, de plans d'élimination des déchets et de plans d'approvisionnement en eau
– le réseau routier local
– la participation à des sociétés de transport régional
– les services publics et services d'urgence
– le secteur social : financement, prestations et administration
– les services aux citoyens dans le domaine de la fiscalité et de la perception des impôts, en coopération avec les autorités fiscales de l'État.
– les bibliothèques, les écoles de musique, les installations sportives locales et autres activités culturelles
– les services aux entreprises locales et la promotion du tourisme.

29. De plus, les communes ont une autorité non statutaire pour fournir des services et prendre des dispositions financières. Cette autorité non statutaire et non écrite est appelée « mandat des autorités locales » (*Kommunalfuldmagten*)[27]. Elle ne peut jamais servir à imposer des restrictions, par exemple à la liberté individuelle, car de telles restrictions nécessiteraient une autorisation accordée expressément par la loi. Ces actions doivent bénéficier aux citoyens locaux, elles ne doivent pas concerner des questions transférées à d'autres autorités et ne doivent pas bénéficier à des individus, sauf si la loi l'autorise.

30. Quant aux régions, leurs compétences figurent dans la loi sur les régions :
– le système des soins de santé et la prise en charge par des personnels de santé autorisés, y compris les médecins généralistes et spécialistes.
– les tâches liées au développement régional, la planification de l'enseignement secondaire, à l'éducation générale des adultes ainsi que les stratégies de développement régional.
– le fonctionnement et le développement des institutions pour les groupes vulnérables et les groupes ayant des besoins particuliers et dans le domaine de l'éducation sociale.
– les transports publics régionaux par le biais de la création de sociétés de transport régional.
- coordination et tâches relatives à l'administration étatique et municipale de l'aménagement du territoire et de l'approvisionnement en eau.
- cartographie, surveillance, hiérarchisation et assainissement des terrains contaminés ainsi que les tâches connexes.
- cartographie des gisements de matières premières, préparation des plans de matières premières et certaines autres tâches liées aux gisements de matières premières et aux plans de matières premières.
- tâches relatives au climat, c'est-à-dire les contributions régionales au développement durable.

26 https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/opgaver-for-kommuner-og-regioner/
27 E. Greve, *Local government in Denmark*, in A. M. Moreno (ed), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p.140.





Source : https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/oekonomi/offentlig-oekonomi/kommunernes-regnskaber-og-budgetter

Tableaux
Prix courants (DKK1,000), Total, Dépenses et remboursements du pouvoir central :
Tout le Danemark
Budgets municipaux, principaux comptes
0. Urbanisme, résidence et environnement
1. Centrales d'approvisionnement, etc. (6,38 %)
2. Transport et infrastructure (25,91 %)
3. Education et culture (25,22 %)
4. Santé (0,87 %)
5. Action sociale et emploi (16,08 %)
6. Dépenses communes et administration (7,70 %)

Coopération

31. Le Danemark est un pays de consensus. Comme le souligne un document de l'Association des communes danoises (LGDK), « en cas de conflit dans le domaine de l'administration locale, il faut tout d'abord déterminer si le conflit est de nature politique ou administrative. S'il est de nature politique, les représentants des partis politiques des institutions de gestion de la LGDK sont sollicités, éventuellement en consultation avec leur 'parti dirigeant' national afin de trouver des compromis viables »[28].

32. Bien qu'il n'existe pas de procédure formelle de consultation entre l'État et les autorités locales, le règlement intérieur du Parlement lui impose de consulter tous les partenaires concernés par les nouvelles lois. Cela inclut la LGDK et les régions danoises ainsi que les autorités locales individuelles.

28 https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF/

33. De plus, les associations négocient chaque année avec le gouvernement le cadre financier global des collectivités locales, qui fixe des lignes directrices collectives pour les dépenses et les recettes générales annuelles des communes et des régions[29]. Chaque printemps, la coopération budgétaire implique des négociations entre le gouvernement et respectivement la LGDK et les régions danoises. Un moment clé est la négociation au sein des associations, notamment la LGDK, avec ses 98 membres.

34. Les négociations aboutissent à des accords-cadres sur les finances des communes et des régions, respectivement. De plus, des réunions politiques sont organisées si nécessaire.

35. Les accords fixent le cadre de l'économie des communes et des régions dans leur ensemble pour l'année à venir, compte tenu, notamment, des défis macroéconomiques à long terme et de la situation économique actuelle. Ils déterminent généralement le niveau des coûts totaux des services et des dépenses d'investissement dans les communes et les régions pour l'année suivante. L'accord avec la LGDK fixe aussi le cadre de l'évaluation des taxes municipales. De plus, un certain nombre d'autres hypothèses sont établies pour l'économie municipale et régionale, y compris, par exemple, des estimations des dépenses des communes en matière de transferts de revenus et des dépenses des régions en matière d'assurance maladie. Sur cette base, une dotation globale (subvention d'équilibre) est calculée, ce qui garantit que les communes et les régions disposent ensemble d'un financement pour les dépenses convenues.

36. Ces accords présentent deux caractéristiques essentielles. Premièrement, ils sont généraux et s'appliquent donc respectivement aux communes et aux régions dans leur ensemble. Deuxièmement, les communes ne sont pas légalement liées par l'accord, mais le gouvernement peut sanctionner les violations de celui-ci en réduisant jusqu'à 3 milliards de couronnes les subventions générales. De plus, la loi dispose que si les budgets sont dépassés, les sanctions seront imposées à hauteur de 60 % sur les communes en infraction et de 40 % collectivement sur toutes les communes. À ce jour, aucune sanction réelle n'a été appliquée; la menace de sanctions combinée à une conscience accrue de la crise semble avoir porté ses fruits. Afin de maintenir les budgets collectifs des communes au niveau convenu, la LGDK joue un rôle actif dans la coordination des processus budgétaires des différentes communes, en particulier depuis 2011, date à laquelle un régime national de sanctions a été mis en œuvre et la coordination de la LGDK a évolué vers un processus budgétaire divisé en phases, impliquant davantage de réunions et de consultations avec tout ou partie des maires, des directeurs généraux et/ou des directeurs des finances des communes[30].

37. La loi sur le budget introduit des plafonds de dépenses pour l'État, les communes et les régions, respectivement. Les plafonds de dépenses des communes et des régions fixent une limite supérieure pour les dépenses nettes de fonctionnement des services. Le respect des plafonds de dépenses est soutenu par des mécanismes de sanction, tant pour les budgets que pour les comptes. Les accords financiers annuels peuvent également fixer des plafonds pour les coûts totaux de construction, qui sont également liés aux mécanismes de sanction[31]. Dans la pratique, si les communes jouissent d'une grande autonomie pour gérer leurs affaires financières, les négociations budgétaires entre les associations de collectivités locales et le gouvernement ont introduit des restrictions légales en matière d'investissement, d'emprunt, de fiscalité et de personnel. L'accès aux marchés des capitaux est soumis à une surveillance stricte afin de garantir que les budgets locaux sont conformes aux exigences nationales. Les emprunts ne sont autorisés que dans des domaines limités, tels que les investissements dans les services publics, le logement social ou les mesures d'économie d'énergie dans les bâtiments.

Finances

38. Les communes sont financées principalement par les impôts locaux, qui constituent les trois quarts de leurs recettes. Le reste provient de dotations globales de l'État, de remboursements et de redevances des usagers.

39. En matière de fiscalité, l'impôt local correspond à une moyenne de 24,95 % du revenu imposable des habitants en 2020[32]. Chaque conseil municipal détermine le taux des impôts locaux dans sa commune. Une

29 Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An Overview (2020), SKL International 2016, version révisée 2020 ; https://sklinternational.se/download/18.361e7a0b179d5f1cf513f0df/1623150281369/Local%20Government%20in%20the%20Nordic%20and%20Baltic%20countries.pdf

30 K. Houlberg, N. Ejersbo, *Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020.

31 https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet/

32. Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An Overview (2020), SKL International 2016, version révisée 2020 ; https://sklinternational.se/download/18.361e7a0b179d5f1cf513f0df/1623150281369/Local%20Government%20in%20the%20Nordic%20and%20Baltic%20countries.pdf

autorisation légale est requise pour l'imposition des taxes au Danemark, conformément à l'article 43 de la Constitution. Cette autorité est conférée aux conseils municipaux par la loi sur l'impôt municipal sur le revenu (article 6)[33]. Cette autorité est de facto limitée par l'accord financier entre la LGDK et le ministère des Finances. Ces dernières années, dans le cadre des accords financiers conclus entre la LDGK et le gouvernement, les subventions ont été automatiquement réduites si l'ensemble des taxes municipales dépassait un niveau convenu. Les accords introduisent aussi des mesures d'incitation pour réduire la fiscalité, les communes ayant la possibilité d'obtenir une subvention temporaire afin de compenser la diminution de leurs recettes fiscales. D'après les chiffres du gouvernement[34], la fiscalité représente 64 % des recettes municipales en 2020. L'impôt sur le revenu représente 86 %, le reste étant constitué de l'impôt foncier et de l'impôt sur la propriété, puis de l'impôt sur les sociétés. Les dotations globales, y compris la péréquation, représentent 17 % des recettes des communes, et les subventions destinées à des usages spécifiques et les remboursements en représentent 6 %. Les bénéfices d'exploitation (y compris les paiements pour des services tels que les soins aux personnes âgées et handicapées et l'éducation préscolaire) représentaient un peu moins de 10 % des recettes totales. Les services publics tels que l'approvisionnement en eau et l'élimination des déchets, qui sont entièrement financés par les usagers, ne sont pas inclus dans ce chiffre.

40. En mai 2020, le gouvernement, le principal parti d'opposition et trois autres partis se sont mis d'accord sur une réforme du système de dotation des communes et de péréquation qui s'applique depuis 2021. Les subventions de l'État ont augmenté de 6,5 milliards de couronnes en 2021.

41. Suite à la réforme, la péréquation financière n'est plus financée par l'État, mais repose sur une redistribution entre les communes. Cette redistribution comporte deux éléments principaux. Du côté des recettes, les communes dont l'assiette fiscale est inférieure à la moyenne nationale reçoivent une contribution représentant 75 % de la différence, tandis que celles dont l'assiette fiscale est supérieure à la moyenne nationale contribuent à hauteur de 75 % de la différence. Des contributions et des recettes supplémentaires sont prévues pour celles dont les bases fiscales sont les plus élevées et les plus faibles (plus de 125 % et moins de 90 % de la moyenne). En ce qui concerne les dépenses, une série de critères démographiques et sociaux – dont le déclin démographique, le taux de chômage, les personnes sans qualification, le parc de logements et bien d'autres – déterminent les besoins financiers. Les communes dont les besoins sont inférieurs à la moyenne nationale contribuent à hauteur de 93 % de la différence, tandis que celles dont les besoins sont supérieurs à la moyenne reçoivent une contribution de 93 % (ou de 95 % pour celles ayant les plus grands besoins). Il existe également des contributions spéciales pour les communes périphériques et insulaires et pour les communes défavorisées de la région de la capitale[35].

42. Les recettes régionales se composent presque exclusivement de dotations, environ 83 % provenant de l'État et 17 % des communes (en 2019). Celles-ci sont affectées aux soins de santé et aux tâches de développement régional. Les subventions des communes sont principalement destinées aux soins de santé et sont liées aux activités, ce qui incite les communes à investir dans des processus cohérents de prévention auprès des patients, etc. Comme dans le nouveau système des communes, les subventions de l'État sont basées sur une série de critères structurels qui déterminent les besoins en dépenses.

Contrôle

43. Au Danemark, comme dans les autres pays nordiques, le fait que les communes sont responsables de la mise en œuvre du système de protection sociale suscite l'attention des pouvoirs centraux, qui s'attachent à garantir la qualité des services et les droits des citoyens[36].

44. À la suite de la réforme des collectivités locales de 2007, les administrations d'État décentralisées (*Statsforvaltningen*) de chacune des cinq régions contrôlaient les collectivités locales. Cependant, depuis le 1er avril 2017, en vertu de la loi modifiant la loi sur les conseils municipaux et la loi régionale (*Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse og regionsloven*) n° 176/2017, article 1, paragraphe 1, le contrôle des collectivités locales et régionales danoises a été transféré au Conseil national de recours en matière de services sociaux (*Ankestyrelsen*), doté de bureaux à Copenhague et Aalborg. Le Conseil est l'autorité de

33LBK nr 492 af 24/09/1984 *Bekendtgørelse af Lov om kommunal indkomstsk*
34Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An Overview (2020), SKL International 2016, version révisée 2020 **;** https://sklinternational.se/download/18.361e7a0b179d5f1cf513f0df/1623150281369/Local%20Government%20in%20the%20Nordic%20and%20Baltic%20countries.pdf . Voir aussi https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/noegletal/
34 Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An Overview (2020), SKL International 2016, version révisée 2020 https://rm.coe.int/local-government-in-the-nordic-and-baltic-countries-2759-2177-1782-1/1680a72b8a
36 E. Mäkinen, *Controlling Nordic Municipalities*, in *European Public Law,* 2017, pp.123 ff.; A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlépas; P. Swianiewicz,K. Steyvers, C. Navarro, *Patterns of local autonomy in Europe*, Palagrave MacMillan, 2018, p. 188.

recours, entre autres dans les domaines de la protection sociale et de l'emploi, mais aussi dans bon nombre d'autres domaines. Il relève du ministère des Affaires sociales et des Personnes âgées, bien qu'il soit une autorité indépendante et qu'il ne soit pas lié par les instructions du ministre.

45. Le contrôle consiste à veiller au respect de la loi par les autorités locales. Le Conseil national de recours en matière de services sociaux (*Ankestyrelsen*) décide de lui-même s'il existe une raison suffisante pour ouvrir un dossier de contrôle, conformément à l'article 48.a de la loi sur l'autonomie locale. Les personnes concernées peuvent également saisir le Conseil puis porter l'affaire devant les tribunaux ou devant le Médiateur parlementaire danois. En outre, le Conseil peut recevoir des demandes des communes et régions qui sollicitent un avis consultatif, même a priori. Les questions types consistent à savoir si la décision éventuelle d'une commune risque d'être illégale dans l'avis du contrôle.

46. Le Conseil dispose d'un éventail de sanctions (articles 50a à 50d de la LAL), parmi lesquelles l'annulation des décisions, des amendes contre les membres du Conseil et des actions en dommages-intérêts. Toutefois, il est rarement fait usage de ces sanctions. En cas de non-respect des dispositions légales, un avis consultatif est émis et généralement suivi par les autorités locales.

47. Dans des domaines spécifiques tels que la planification, l'environnement et l'alimentation, la santé ou la protection des données, d'autres organismes d'État sont chargés du contrôle. Ces derniers gèrent aussi des conseils de recours distincts que les particuliers peuvent saisir.

48. Les affaires concernant les bonnes pratiques administratives, l'équité ou le personnel municipal peuvent être examinées par le Médiateur parlementaire Ce dernier ne peut ni prononcer de sanctions ni modifier les décisions, mais il peut critiquer l'autorité en question et recommander qu'une nouvelle décision soit prise.

49. En ce qui concerne le contrôle financier, la loi sur les collectivités locales fixe des exigences générales concernant les budgets et les comptes annuels. Les comptes doivent faire l'objet d'un audit indépendant par un auditeur agréé (souvent le Service d'audit des autorités locales, un organisme intercommunal dépendant de la LGDK) et être transmis au Conseil national de recours en matière de services sociaux.

2.2 Statut de la capitale

50. La ville de Copenhague est la plus grande ville du Danemark. Au 1er janvier 2022, la ville comptait 805 402 habitants (644 431 dans la commune de Copenhague, 103 608 dans celle de Frederiksberg, 42 723 dans celle de Tårnby et 14 640 dans celle de Dragør) et avait une superficie totale de 88,25 km². Copenhague est la capitale du Danemark depuis 1443 et elle est le centre politique et financier du pays. La zone urbaine (*Hovedstadsområdet*), qui comprend les communes de Copenhague, Frederiksberg, Albertslund, Brøndby, Gentofte, Gladsaxe, Glostrup, Herlev, Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Rødovre, Tårnby et Vallensbæk, ainsi que des parties des communes d'Ishøj, Greve, Ballerup, Rudersdal et Furesø, compte au total près de 1,35 million d'habitants[37], ce qui correspond à 23 % de la population totale. Depuis 2012, la population de la zone urbaine a connu une croissance nettement supérieure à celle de l'ensemble de la population. Au cours de cette décennie, la croissance démographique de la zone métropolitaine a été de 11 %, tandis que la population dans son ensemble a connu une augmentation de 5 %.

51. Copenhague jouit d'un statut spécial au Danemark depuis que ses citoyens ont défendu la ville contre l'armée suédoise en 1659. Aujourd'hui, le conseil municipal de Copenhague est appelé Conseil de la ville et son maire a le titre de Lord maire[38].

52. La ville de Copenhague est gouvernée par un conseil municipal, qui est l'autorité politique suprême au niveau de la commune, composé de 55 membres élus au scrutin proportionnel pour un mandat de quatre ans. Le conseil municipal est responsable des décisions générales. En ce qui concerne la branche administrative, le système d'administration publique est divisé en secteurs. Le maire est en charge des finances et ses six adjoints se partagent les autres secteurs de l'action publique. La structure administrative s'organise par conséquent en sept commissions (ou administrations), responsables des différents secteurs de l'action publique. Sous la coordination de la commission des finances – formée par les adjoints au maire de chaque commission et dirigée par le maire – les sept commissions sont en charge de la mise en œuvre des fonctions concernant leurs champs d'action, avec l'obligation cependant de prendre en considération les lignes directrices contenues dans le plan général de la ville. En outre, chaque commission est responsable

37 https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=37835
38 E. Greve, *Local government in Denmark*, in A. M. Moreno (ed), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p.139.

de la gestion des activités quotidiennes et administratives de son secteur. Les commissions qui composent la branche administrative de la ville de Copenhague sont les suivantes : la commission des finances, la commission de la culture et des loisirs, la commission de l'enfance et de la jeunesse, la commission de la santé, la commission des services sociaux, la commission technique et environnementale et la commission de l'emploi et de l'insertion.

53. La ville de Copenhague accorde une large place à la coopération régionale et – par conséquent – internationale. En partenariat avec la ville suédoise de Malmö, le Grand Copenhague a été créé : il s'agit d'une organisation de collaboration en vue du développement et de l'aménagement régionaux du territoire dans la plus grande région métropolitaine nordique, qui compte 4,4 millions de citoyens dans le sud de la Suède et l'est du Danemark.

54. Les corapporteurs regrettent que ni le maire ni aucun autre représentant de la ville de Copenhague n'ait participé à un échange de vues politique avec la délégation.

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

55. Traditionnellement, le système juridique danois est basé sur un principe « dualiste », selon lequel le droit international ne fait pas partie du droit danois, à moins qu'il ne soit explicitement incorporé ou mis en œuvre dans le droit danois par le législateur danois. Le Danemark est très réticent à incorporer des traités : le seul traité relatif aux droits de l'homme incorporé à ce jour dans le droit danois est la CEDH, qui a été incorporée dans l'ordre juridique interne en 1992[39].

56. L'obligation pour les tribunaux danois de prendre en considération le droit international n'est pas mentionnée de manière explicite dans la Constitution ni dans la législation danoise. Il est cependant communément admis que les tribunaux danois – en tant que principe non écrit – sont généralement tenus de tenir compte des obligations du Danemark au regard du droit international lorsqu'ils interprètent et appliquent le droit danois[40].

57. Dans une certaine mesure, le principe de dualité est modifié par deux principes non écrits du droit constitutionnel[41]. Premièrement, selon la « règle d'interprétation » le droit danois – dans toute la mesure du possible – doit être interprété conformément aux obligations du Danemark en vertu du droit international. Deuxièmement, selon la « règle de présomption », il faut généralement supposer que la législation danoise est adoptée dans le respect des obligations du Danemark en vertu du droit international, à moins que le législateur danois n'ait explicitement déclaré le contraire[42].

58. La Charte n'a pas eu beaucoup d'impact au Danemark et n'a jamais été invoquée devant les tribunaux, ainsi que cela a été confirmé à la délégation lors de la réunion avec la Cour suprême. La Charte n'a été invoquée qu'une seule fois dans une argumentation juridique. Dans le cadre du débat sur la réforme des collectivités locales de 2007, l'Association des conseils de comté a soutenu qu'il était contraire à l'article 9, paragraphe 3, de la Charte que les nouveaux conseils régionaux soient financés uniquement par un transfert de l'État, sans aucune compétence fiscale[43]. Cependant, cet aspect n'a pas été mentionné dans la lettre du Gouvernement danois au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe contenant la déclaration[44], comme l'a souligné le ministre de l'Intérieur et du Logement lors de la procédure de consultation consécutive à la visite de suivi.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

59. La précédente visite de suivi au Danemark s'est déroulée en 2012 et la Recommandation 350 (2013) a été approuvée le 31 octobre 2013[45].

---

39 J. Christoffersen, M. Rask Madsen, *The End of Virtue? Denmark and the Internationalisation of Human Rights*, in 80:3 *Nordic Journal of International Law* (2011) pp. 257–277; J. Christoffersen, *Implementation of International Human Rights Decisions in Denmark*, in S. Kadelbach *et al.* (eds), *Judging International Human Rights*, Springer, 2019.
40 C. Gulmann, *The Position of International Law Within the Danish Legal Order*, in *Nordic* ***Journal of International Law***, 1983, **52**(3-4), pp.45-52.
41 Les deux règles ont été formulées en 1942 par l'universitaire danois influent Alf Ross : A. Ross, *Lærebog i Folkeret* 82, 77–79 (1st ed., Copenhague : Ejnar Munksgaard 1942).
42 https://www.aca-europe.eu/seminars/Paris2013bis/Danemark.pdf
43 E. Greve, *Local government in Denmark*, in A. M. Moreno (ed), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, pp. 137-138.
44 https://resumedatabase.im.dk/Media/637901989098149618/Indenrigs-%20og%20sundhedsministerens%20brev%20af%2029.%20maj%202006%20til%20generalsekret%C3%A6ren%20for%20Europar%C3%A5det,%20j.nr.%202004-2060-5.pdf
45 CG(25)6FINAL 29-31 octobre 2013.

60. La Recommandation 350 (2013) appelait les autorités danoises à réviser le système de répartition des compétences, à définir précisément, à la lumière de l'article 4, paragraphe 1, de la Charte, les domaines de compétences des collectivités locales ; à allouer des ressources financières d'un montant adéquat et concomitant à l'ensemble des compétences exercées par les collectivités locales ; à améliorer les procédures de péréquation financière entre les communes afin de les rendre compatibles avec l'article 9, paragraphe 5, de la Charte ; à réviser les procédures de tutelle de l'État envers les collectivités locales afin de faciliter leur accès au marché national des capitaux ; à renforcer les compétences de la capitale à la lumière de la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales ; à signer et 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 (STCE n° 207).

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

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

Article 2
Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

61. L'article 2 exige que le principe de l'autonomie locale soit reconnu dans la législation interne et ce, de manière « transparente » et « explicite », c'est-à-dire dans le droit écrit. Les conséquences pratiques et opérationnelles de cette reconnaissance peuvent être pleinement comprises à la lumière de l'article 11, selon lequel « les principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne » sont protégés par un droit de recours juridictionnel accordé aux collectivités locales. Par conséquent, les principes écrits représentent les normes applicables par les tribunaux statuant sur les recours introduits par des collectivités locales contre des actes portant atteinte à leur autonomie[46].

62. Le principe de l'autonomie locale est garanti par la Constitution danoise, dont l'article 82 dispose que « le droit des communes de s'administrer librement sous la surveillance de l'État sera réglé par la loi. Il s'agit d'une disposition plutôt synthétique, à considérer dans le cadre de la tradition constitutionnelle danoise. La Constitution danoise relève d'une catégorie évolutive, elle n'a pas été modifiée très souvent et présente encore de nombreuses caractéristiques de la première Constitution de 1849[47].

63. Cet article est souvent interprété comme constituant en premier lieu une garantie juridique contre l'abolition des communes par la loi. Une abolition des communes exigerait donc de modifier la Constitution conformément à la procédure compliquée prévue dans son article 88. Deuxièmement, l'article 82 garantit aux collectivités locales le droit de gérer de manière autonome leurs affaires et leur budget, dans le respect de la législation. Il n'existe pas de description des aspects pertinents de l'autonomie, par exemple les impôts locaux n'ont pas de base constitutionnelle[48]. Ainsi qu'il a été souligné, « la longueur et le détail des dispositions constitutionnelles ne permettent pas de présumer de l'étendue de la décentralisation. Ainsi, la Constitution du pays européen dont les collectivités locales ont les compétences et les pouvoirs les plus étendus, à savoir le Danemark, ne leur consacre qu'un bref article »[49]. Du fait d'une longue tradition de large décentralisation et de démocratie locale forte, il est en réalité très difficile de restreindre l'autonomie locale[50].

64. En ce qui concerne la législation, les autorités locales relèvent des paramètres du Parlement national avec le gouvernement pour mettre en œuvre les nouvelles lois. Au moyen du principe de délégation, le

46 Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, CG-FORUM (2020)02-05prov, 12 février 2020, https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149, paragraphe 19.
47 H. Krunke, T. Baumbach, The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance, in A. Albi, S. Bardutzky (eds), National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law, Asser Press, 2019.
48 E. Mäkinen, *Controlling Nordic Municipalities*, in *European Public Law,* 2017, pp.123 et suivantes ; 7
49 G. Marcou, *Les collectivités locales dans les constitutions des États unitaires en Europe*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2014/1 (N° 42), p. 63-87. DOI : 10.3917/nccc1.042.0063. URL : https://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2014-1-page-63.htm
50 E. Greve, *Local government in Denmark*, in A. M. Moreno (ed), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p. 154.

gouvernement et les ministres peuvent émettre des lignes directrices et des circulaires à force contraignante, toujours dans les limites fixées par le Parlement[51].

65. Pour ces raisons, les rapporteurs concluent que les exigences de l'article 2 de la Charte sont respectées au Danemark.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3

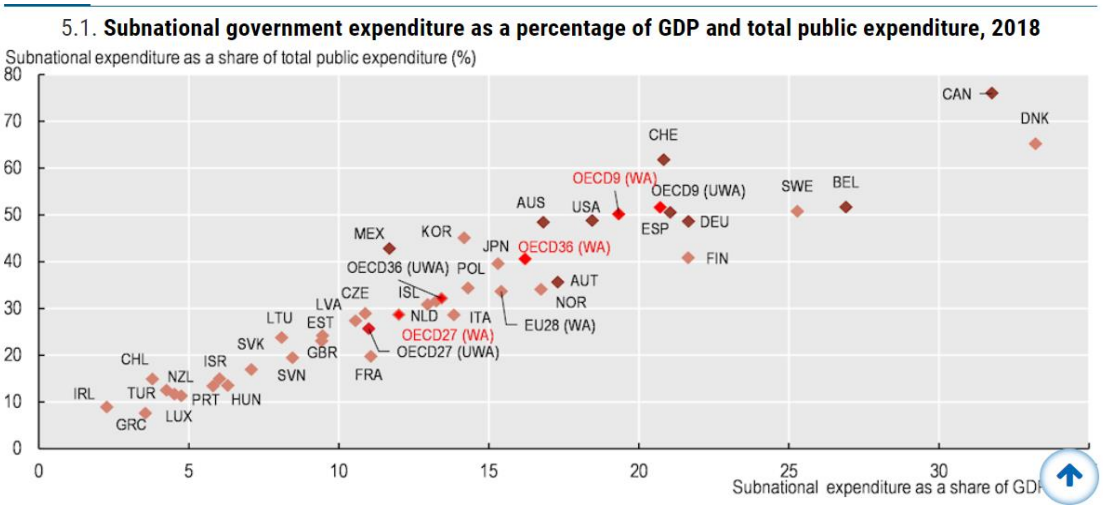
1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou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

3.2.1 Article 3.1

66. La question principale est ici de déterminer si, dans la situation actuelle, les communes danoises règlent et gèrent, « dans le cadre de la loi, et sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Pour juger du respect ou non de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif de concepts tels que « la capacité », « une part importante des affaires publiques », « sous leur propre responsabilité » et « au profit de leurs populations », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle pour mesurer cette importance. Il faut donc prendre en considération l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné. Cette question est aussi étroitement liée à l'évaluation de la conformité avec d'autres parties de la Charte, comme ses articles 4, 8 et 9.

67. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et des éléments factuels.

68. Le Danemark fait partie des pays les plus décentralisés d'Europe, tant en ce qui concerne la décentralisation budgétaire que l'autonomie locale[52]. Au sein de l'UE, il se classe en tête pour la décentralisation administrative et budgétaire[53].



Source OCDE: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c6217390-en/index.html?itemId=/content/component/c6217390-en#component-d1e8915

51 *The Danish Local Government System*, produced by Local Government Denmark (LGDK), février 2009 https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF/

52 K. Houlberg, N. Ejersbo, *Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization?* In *The Oxford Handbook of Danish Politics*.

53 https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx?countryName=denmark#

Tableau 5.1 Dépenses des collectivités infranationales. % du PIB et des dépenses publiques totales, 2018
Part des dépenses des administrations infranationales dans les dépenses publiques locales (%)

69. Les dépenses des administrations locales, qui représentent 32,8 % du PIB ou 66,1 % des dépenses totales du secteur public, sont les plus élevées de l'UE[54].

70. L'autonomie locale est inscrite dans la Constitution et dans la législation et constitue un pilier de la démocratie danoise. Les communes sont chargées de fournir des services locaux et des services sociaux à leurs résidents. Cela implique un certain degré de réglementation et de contrôle des autorités locales par le gouvernement central. De nombreux auteurs ont relevé la réglementation accrue des processus administratifs dans les communes, faisant référence, notamment, à la réglementation sur la participation des usagers, aux exigences de production de plans d'action, aux visites et aux exigences d'application de méthodes spécifiques, aux actions de suivi, au libre choix et à l'application de normes de qualité. Dans des secteurs spécifiques tels que la santé et l'enseignement élémentaire, le pouvoir central est intervenu davantage, et l'accent est mis sur les résultats obtenus dans ces domaines. Les communes et les régions documentent leurs réalisations au moyen d'évaluations et de la publication des listes d'attente ou de résultats des examens. Ce processus est complété par une législation nationale introduisant le libre choix dans divers domaines du service public[55].

71. Toutefois, dans le cadre de la législation nationale et de l'accord financier annuel entre le gouvernement et la LGDK, les conseils municipaux ont l'autonomie nécessaire pour décider de l'allocation des ressources entre les différents domaines d'action et disposent d'une grande marge de manœuvre pour fixer les normes et la qualité des services. Au cours des réunions, les interlocuteurs n'ont soulevé aucune question sur l'impact de ces normes uniformes sur l'autonomie locale. Il a été souligné qu'elles ne sont pas imposées par le gouvernement, mais qu'elles font partie d'une vaste négociation impliquant toutes les parties prenantes, y compris, dans un rôle clé, la LGDK, et qu'elles sont donc largement partagées et acceptées comme faisant partie de la « culture du consensus » ancrée dans la tradition danoise.

72. Les rapporteurs concluent par conséquent que le Danemark respecte l'article 3, paragraphe 1, de la Charte.

3.2.2 Article 3.2

73. L'article 3.2 est la principale expression du principe démocratique dans les dispositions de la Charte. Le droit à l'autonomie locale doit être exercé par des autorités démocratiquement constituées. Le concept d'autonomie locale n'implique pas un simple transfert de pouvoirs et responsabilités des autorités centrales aux autorités locales.

74. Au Danemark, les communes sont dirigées par un conseil élu par les citoyens locaux tous les quatre ans lors d'élections libres et équitables. Le conseil municipal a une double fonction : il est d'abord l'organe directeur de la société des citoyens de la commune et, ensuite, il est une autorité publique régulière. Les pouvoirs d'un conseil municipal varient selon qu'il agit dans le cadre de sa fonction principale ou secondaire. Lorsqu'il agit dans le cadre de sa fonction principale, le conseil a des pouvoirs en vertu du mandat de l'autorité locale et de la loi sur l'autonomie locale. Lorsqu'il agit dans le cadre de sa fonction secondaire, ses pouvoirs dépendent de ce qui est autorisé par la loi spécifique. Les pouvoirs les plus importants d'un conseil sont ceux qui découlent du mandat de l'autorité locale et son pouvoir de décider du taux d'imposition local. Le conseil forme d'ordinaire des commissions chargées de gérer leur domaine de responsabilité. Le président du conseil est le maire ; il est le président de la commission des finances et le premier responsable de l'administration municipale. En tant que tel, il est formellement responsable de l'administration devant le conseil[56].

75. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 3, paragraphe 2, est respecté au Danemark.

54 Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An Overview (2020), SKL International 2016, version révisée 2020 ; https://sklinternational.se/download/18.361e7a0b179d5f1cf513f0df/1623150281369/Local%20Government%20in%20the%20Nordic%20and%20Baltic%20countries.pdf

55 K. Holmberg, N. Ejersbo, *Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization?* In *The Oxford Handbook of Danish Politics*.

56 E. Greve, *Local government in Denmark*, in A. M. Moreno (ed), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p. 144.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4

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

3.3.1 Article 4.1

76. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte requiert que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi, de manière à garantir leur prévisibilité, leur permanence et leur protection dans l'intérêt de l'autonomie locale. Par conséquent, les tâches des collectivités locales ne doivent pas leur être attribuées de manière ad hoc mais doivent être suffisamment ancrées dans la législation. L'attribution de compétences locales par le biais de réglementations administratives doit être évitée et va à l'encontre de l'esprit de la Charte[57].

77. Au Danemark, les compétences des communes sont définies dans une série de lois sectorielles. Il s'agit de la garde d'enfants, de l'enseignement primaire et niveau secondaire inférieur, de l'enseignement spécialisé pour adultes, des soins aux personnes âgées, de la santé (prévention, tous les soins et services de réadaptation qui ne sont pas dispensés par les hôpitaux, le traitement des toxicomanes, les soins dentaires et la psychiatrie sociale), de l'emploi : efforts actifs en faveur de l'emploi, intégration et éducation linguistique, protection de la nature, environnement et planification : y compris l'élaboration de plans d'urbanisme, de plans de traitement des eaux usées, de plans d'élimination des déchets et de plans d'approvisionnement en eau ; le réseau routier local ; la participation à des sociétés de transport régional ; les services publics et les services d'urgence ; le secteur social : financement, prestations et administration ; le service aux citoyens dans le domaine de la fiscalité et de la perception des impôts en coopération avec les autorités fiscales de l'État ; les bibliothèques, les écoles de musique, les installations sportives locales et autres activités culturelles ; les services aux entreprises locales et la promotion du tourisme.

78. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 4, paragraphe 1, est globalement respecté au Danemark.

3.3.2 Article 4.2

79. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, les collectivités locales doivent avoir le droit d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas explicitement exclue de leur compétence par la loi. De plus, ils doivent avoir « toute latitude pour exercer leur initiative ».Les restrictions à la « *latitude* » dont disposent les collectivités locales « *pour exercer leur initiative* » peuvent également découler de règles de gestion, financières et budgétaires requérant une solide base légale pour engager des dépenses[58].

80. Au Danemark, les communes peuvent accomplir certaines tâches sur la base des règles dites de l'autorité municipale (*kommunalfuldmagtsreglerne*), terme général utilisé pour les règles non écrites (principes) des fonctions non statutaires locales. Dans la pratique, les règles de l'autorité municipale impliquent que les tâches que la commune souhaite accomplir soient bénéfiques à la communauté, elles ne

57 Le commentaire contemporain du rapport explicatif à la Charte européenne de l'autonomie locale adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 (commentaire contemporain), à l'adresse : https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149 CG-FORUM(2020)02-05final, paragraphe 49.
58 Commentaire contemporain, paragraphe 59.

doivent pas être des déléguées à d'autres échelons du gouvernement et ne doivent pas soutenir des individus ou des entreprises individuelles sans couverture légale spécifique. En principe, les communes ne sont pas autorisées à exercer des activités dans le domaine du commerce ou de l'industrie. Les initiatives liées aux activités de loisirs, culturelles et sportives sont des exemples classiques de tâches devant, en vertu des arrêtés municipaux, être gérées par une autorité municipale[59].

81. Les actes des communes doivent avoir un fondement juridique dans le droit écrit ou dans les *kommunalfuldmagten*. En l'absence d'un fondement juridique suffisant, les communes peuvent solliciter et obtenir une modification de la loi, comme cela s'est produit face à l'urgence causée par la guerre en Ukraine. Il a été indiqué à la délégation que la loi avait été modifiée, à la demande des communes, pour permettre le déploiement du drapeau ukrainien sur les bâtiments municipaux.

82. Quant aux restrictions à la pleine discrétion, elles découlent du plafond général des dépenses qui est négocié chaque année pour toutes les communes entre la LGDK et le gouvernement. La LGDK organise une réunion avec les maires de toutes les communes et débat de la manière de garantir que les dépenses totales de toutes les communes soient globalement conformes au plafond. Les communes doivent trouver un accord, car les sanctions ont un impact non seulement sur les communes n'ayant pas respecté le plafond, mais sur toutes les communes. Cependant, il a été indiqué à la délégation que depuis 2009 il n'était jamais arrivé que les dépenses totales dépassent le plafond.

83. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 4 paragraphe 2, de la Charte est respecté au Danemark.

3.3.3 Article 4.3

84. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de la subsidiarité. Il établit que « 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 ».

85. Au Danemark, la réforme de 2007 reposait principalement sur le principe de subsidiarité, selon lequel les différentes tâches des autorités locales danoises doivent être confiées à l'autorité la plus proche des citoyens, dans le respect de la nature et des exigences budgétaires et professionnelles des différentes tâches. La plupart des fonctions d'aide sociale ont été transférées aux communes. Elles sont devenues le principal point d'accès des citoyens au secteur public. Les communes sont responsables de la médecine préventive, des services sociaux, des transports collectifs et des routes, ainsi que de l'emploi. Les cinq nouvelles régions sont principalement responsables des soins de santé, de l'élaboration de plans de développement régional et de la résolution de certaines tâches opérationnelles des communes. L'État assume généralement les tâches pour lesquelles l'attribution aux communes et aux régions serait inappropriée, par exemple la police, la défense, le système juridique, l'enseignement supérieur et la recherche.

86. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 4, paragraphe 3 de la Charte est pleinement respecté au Danemark.

3.3.4 Article 4.4

87. Aux termes de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte, « 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 ». La loi peut certes introduire des limites aux compétences allouées aux collectivités locales, mais de telles limites doivent revêtir un caractère exceptionnel, se fonder sur des raisons objectives et être interprétées de manière restrictive. D'autre part, le chevauchement des responsabilités peut devenir une menace pour l'autonomie locale[60].

88. Au Danemark, les communes sont responsables de la plupart des services sociaux. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les nombreuses compétences transférées aux communes dans le domaine social spécialisé posent de nouveaux défis, surtout au vu des tendances démographiques et du vieillissement de la population. Les défis ne résultent pas de l'interférence de la législation de l'État, mais de

59 K. Houlberg, N. Ejersbo*, Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020.
60 Commentaire contemporain, paragraphes 66-67.

la pression des dépenses dans les services de la santé et de la coordination qui n'est pas toujours bonne entre les communes et les régions.

89. De fait, la délimitation entre les services de santé des régions et ceux des communes, tels que les soins à domicile, risque parfois de produire une zone grise. Il a été souligné que l'interface fonctionnelle et financière exacte entre les régions et les communes constitue dans certains cas une source de difficultés et de litige. Un exemple est la rééducation et la réadaptation des patients après leur admission à l'hôpital. Les régions sont responsables du financement des traitements, tandis que les communes le sont pour le financement de la réadaptation. Du fait de la transition vers une utilisation accrue des soins ambulatoires dans les hôpitaux et du raccourcissement de la durée d'hospitalisation, les patients restent à leur domicile pendant la période de réadaptation. Par conséquent, les communes et les régions pourraient débattre de l'interface financière entre le traitement et la réadaptation ou la prise en charge municipale, et donc de la responsabilité du financement d'une activité spécifique au domicile du patient[61].

90. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les régions avaient réduit la durée des hospitalisations, en particulier pour les citoyens les plus âgés et davantage encore pour ceux d'entre eux qui bénéficient de soins aux personnes âgées à domicile. La LGDK a souligné que les établissements médicalisés se transforment en petits hôpitaux où les personnes âgées les plus faibles finissent leur vie.

91. La délégation a été informée que, dans chaque région, un accord négocié entre la région et les communes régit la répartition des compétences en matière de santé et donc les aspects financiers. Il existe cinq accords, un pour chaque région. Des accords-cadres portent aussi sur les services sociaux, le tourisme, le développement. Dans ses informations écrites aux rapporteurs, la LGDK a souligné que la coopération est organisée dans chaque région dans le cadre d'une structure appelée K*ommunekontaktråd* (KKR) où les représentants des communes de chaque région se réunissent régulièrement. L'objectif du KKR est de coordonner les contacts entre les communes et les régions. Cependant, certains interlocuteurs ont indiqué que cette collaboration ne fonctionne pas toujours très bien et donne lieu à certains différends.

92. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 4, n'est que partiellement respecté au Danemark.

3.3.5 Article 4.5

93. L'article 4, paragraphe 5, relatif aux responsabilités déléguées, dispose que les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. Dans bon nombre d'États européens, la délégation de pouvoirs entre les différents niveaux de gouvernement constitue une tradition ancienne. Le gouvernement central tire parti du réseau territorial constitué par les collectivités locales et régionales, lesquelles sont plus proches des citoyens, connaissent bien la situation sur le terrain, épousent les particularismes locaux et permettent des économies d'échelle. Dans cet esprit, les organismes et fournisseurs de services locaux s'acquittent fréquemment de tâches déléguées au nom d'autorités supérieures, le plus souvent l'État[62].

94. Tant au cours de la visite que lors de la procédure de consultation, les interlocuteurs n'ont pas posé de question sur la délégation de compétences, qui semble satisfaire aux exigences de cet article dans la pratique.

95. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 5, est respecté au Danemark.

3.3.6 Article 4.6

96. 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 ».

97. La consultation est un principe-clé de la Charte. La Charte s'abstient de définir ou de prescrire les formes de la consultation ainsi que de réglementer en substance le processus de consultation. La fonction fondamentale de la Charte étant d'établir le concept général et le cadre des consultations, on peut en déduire que le processus principal de consultation repose sur trois conditions fondamentales : a) les collectivités

61 K. Houlberg, N. Ejersbo*, Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020, p. 149.
62 Commentaire contemporain, paragraphe 71.

locales devraient pouvoir obtenir des informations complètes sur les décisions et les politiques qui les concernent directement et ces informations devraient être disponibles au stade initial du processus décisionnel ; b) les collectivités locales devraient avoir la possibilité d'exprimer leur opinion sur les décisions et les politiques avant que celles-ci ne deviennent des documents juridiquement contraignants ; c) les collectivités locales devraient avoir le temps et les moyens de préparer et soumettre pour examen des recommandations ou d'autres propositions[63].

98. Au Danemark, la consultation avec la LGDK et l'Association des régions est au centre du système d'autonomie locale.

99. Comme les deux associations l'ont souligné dans leurs réponses écrites aux rapporteurs, institutionnellement, tout nouveau texte législatif national fait l'objet d'un processus d'audition publique avant d'être adopté et les avis de la LGDK et de l'Association des régions sont souvent pris en considération. Les deux associations participent aussi aux processus d'audition sur les nouveaux textes législatifs de l'UE et la mise en œuvre des directives européennes. En plus des processus d'audition, les politiques en matière d'emploi font généralement l'objet d'accords tripartites entre le gouvernement, les syndicats d'employeurs et les syndicats, les deux associations représentant respectivement les communes et les régions en leur qualité d'employeurs.

100. En complément de la législation nationale, la LGDK et l'Association des régions négocient aussi des accords avec le gouvernement en l'absence de réglementation législative. Le principal exemple réside dans les accords annuels relatifs aux finances locales et régionales (*Økonomiaftalen*), qui sont négociés séparément par chacune des deux associations et le ministre des Finances. Bien que les accords financiers annuels ne soient pas garantis par la loi, ces négociations existent depuis de nombreuses années.

101. Il a été indiqué à la délégation que la coopération avait été renforcée l'année dernière, durant la pandémie de Covid, notamment entre les régions et les communes. Elle est également devenue un peu plus formelle, avec la création d'un « conseil de contact » entre les deux associations représentatives des autorités décentralisées.

102. Les trois échelons de gouvernement entretiennent un dialogue permanent, en temps normal et en cas d'urgence, comme cela a été le cas par exemple pendant la pandémie de Covid et la crise des réfugiés ukrainiens (le Danemark était prêt à accueillir 100 000 réfugiés, bien que le chiffre réel ait été inférieur).

103. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 6, est respecté au Danemark.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5
Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

104. Cet article pose une obligation de consultation des collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales.

105. Au Danemark, la protection des limites territoriales est garantie, tant par la loi que dans la pratique. La loi n° 382 du 3 mai 2006 sur la modification des limites locales et régionales et sur la dissolution et l'établissement de partenariats ayant force contraignante précise les règles applicables aux changements des limites locales et régionales. Elle dispose notamment que ces changements doivent être approuvés par les conseils des communes concernées.

106. La fusion des 271 communes qui existaient auparavant, qui a conduit aux 98 communes actuelles, était essentiellement volontaire, malgré un certain nombre de contraintes. Comme indiqué dans le rapport du Congrès de 2013, les communes opposées à une fusion ont eu la possibilité de conclure des contrats de coopération avec d'autres communes[64].

107. Les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 5 de la Charte sont satisfaites au Danemark.

63 Commentaire contemporain, paragraphe 80.
64 CG(25)6FINAL 29-31 octobre 2013, paragraphe 71.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6
1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

3.5.1 Article 6.1

108. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter : la capacité des collectivités locales à organiser leurs propres affaires est donc un élément de l'autonomie dont elles jouissent.

109. Au Danemark, les communes et les régions ont toute liberté pour définir leurs structures administratives, le statut de leur personnel et les modalités de sa formation et sa rémunération. La loi sur l'autonomie locale ne contient pas de dispositions régissent la structure de l'administration municipale ni la formation de son personnel. De même, il n'existe pas de dispositions limitant la possibilité pour le conseil local de déléguer ses compétences aux agents municipaux.

110. L'administration des communes suit généralement l'un des deux modèles suivants[65]. Environ un tiers des communes utilisent le modèle départemental sectoriel, tandis que les deux autres tiers utilisent soit un modèle de conseil exécutif, soit des formes mixtes[66]. Le modèle départemental est le modèle traditionnel d'organisation de l'administration des communes, mais il est sujet à des variations locales considérables. Dans ce modèle, l'administration est divisée en un certain nombre de départements/sections représentant les principaux services sociaux, chacun étant géré par un directeur chargé de la préparation des décisions politiques et de leur exécution ultérieure. Dans le modèle du conseil exécutif, plusieurs directeurs forment une direction générale collectivement responsable de l'administration. Cette équipe prépare les décisions politiques et fournit des services à la commission. Ce modèle vise à accroître la coordination et la collaboration entre les départements et les commissions et à renforcer la gestion globale de la commune[67].

111. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, de la Charte sont satisfaites au Danemark.

3.5.2 Article 6.2

112. L'article 6, paragraphe 2, de la Charte porte sur le statut du personnel des collectivités locales, qui doit permettre un recrutement de qualité fondé sur les principes du mérite et de l'aptitude. La capacité des collectivités locales à recruter leur propre personnel et à définir sa rémunération est un indicateur important de leur autonomie organisationnelle et institutionnelle[68].

113. Au Danemark, les communes ont le pouvoir de sélectionner et de gérer leurs propres ressources humaines, dans les limites du droit général du travail et des finances de la commune. Aux termes de la loi sur l'autonomie locale (article 67), « les dispositions relatives aux salaires et traitements et aux autres conditions d'emploi du personnel municipal doivent être approuvées par la commission des rémunérations ».

114. Les politiques en matière d'emploi font généralement l'objet d'accords tripartites entre le gouvernement, les syndicats d'employeurs et les syndicats où la LGDK représente les communes en leur qualité d'employeurs.

115. Les 98 communes danoises ont confié à la LGDK le droit de négocier des accords contraignants sur les salaires ainsi que sur les conditions d'emploi des employés des communes. La LGDK coopère étroitement avec les communes afin que leurs souhaits et besoins en matière de salaires et de conditions

65 M. Bækgaard, *Organizational change in local governments: The impact of the Danish local government reform*, in *World Political Science Review,* (2009), 5/1.
66 M. Bækgaard, *The impact of formal organizational structure on politico-administrative interaction: Evidence from a natural experiment*, in *Public Administration*, (2011), 89/3, pp.1063–80.
67 K. Houlberg, N. Ejersbo*, Municipalities and Regions Approaching the Limit of Decentralization*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020, p. 146.
68 Commentaire contemporain, paragraphe 104.

d'emploi puissent être pris en compte lors des négociations. De plus, la LGDK fournit des services aux communes, par exemple en matière d'information, d'orientations, de formation et de conseil sur les salaires et le personnel.

116. Les agents municipaux représentent 14,9 % de tous les employés à plein temps au Danemark et 57,4 % de l'ensemble des agents publics. La commune est souvent le principal employeur d'une collectivité locale. En tant qu'employeurs, les communes comptent plus d'une centaine de catégories de personnel différents – des directeurs de centres sportifs aux aides à domicile. Au total, les 98 communes emploient quelque 518 000 personnes.

117. Les agents régionaux représentent 4,6 % de tous les employés à plein temps au Danemark et 17,6 % de l'ensemble des agents publics. La plupart des régions sont le principal employeur sur leur territoire. Au total, les cinq régions emploient quelque 135 000 personnes.

118. Lors des réunions avec les autorités locales, la délégation s'est souvent entendu dire que le manque de ressources humaines dû au plein emploi, en particulier pour les soins aux personnes âgées et les professions de santé, devient un véritable défi pour les communes et les régions, risquant de compromettre le niveau des services sociaux aux citoyens.

119. En conclusion, les rapporteurs considèrent que l'article 6, paragraphe 2, de la Charte est respecté au Danemark.

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

Article 7

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

3.6.1 Article 7.1

120. L'article 7, paragraphe 1, vise à garantir que les citoyens peuvent librement exercer des mandats électifs et que l'accès à des mandats politiques ne leur est pas interdit sur la base de considérations financières ou matérielles. Nul ne doit être dissuadé de se porter candidat à une élection locale ; une fois élus, les conseillers locaux ne doivent pas être empêchés d'exercer efficacement leurs fonctions[69].

121. Au Danemark, les élus locaux sont élus pour quatre ans et ne peuvent pas être révoqués. Les conseils devraient servir pendant les quatre ans. Si le remplacement d'un membre s'avère nécessaire, il devrait se faire au sein de la même liste électorale par la nomination du remplaçant personnel.

122. La législation danoise prévoit le libre exercice du mandat d'élu local.

123. Au Danemark, le maire ne peut pas être révoqué par un vote défavorable d'une majorité du conseil. Il ne peut l'être que s'il commet et s'il est condamné pour une infraction pénale, s'il ne remplit pas, de manière intentionnelle ou par négligence flagrante, une responsabilité qui lui incombe ou si, de l'avis d'au moins 90 % des membres du conseil municipal, il s'est montré indigne de l'estime et de la confiance requises par son mandat (articles 66a, 66b et 66c de la LAL). Les dispositions mentionnées n'ont jamais été utilisées. Elles garantissent que la décision d'un conseil de révoquer un maire tel qu'il est mentionné peut toujours être examinée par la Commission électorale indépendante (*Valgnævnet*). Le conseiller qui néglige de manière flagrante les devoirs qui lui incombent au titre de sa fonction est condamné à une amende. Une simple négligence n'est pas punie (article 61 de la LAL). Le Conseil national de recours en matière de services sociaux (*Ankestyrelsen)* peut engager une action en dommages-intérêts contre un conseiller municipal qui est responsable d'un préjudice subi par la collectivité locale (article 50c de la LAL).

124. Au cours de la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation que les discours de haine et les attaques contre les élus locaux tendent à augmenter. La LGDK a mis en place une ligne d'assistance téléphonique pour les élus locaux, à laquelle ils peuvent s'adresser s'ils sont victimes de comportements déplaisants.

69 Commentaire contemporain, paragraphe 107.

Cette ligne d'assistance téléphonique vise à assurer la sécurité des élus locaux. La LGDK informe les usagers sur les options qui s'offrent à eux.

125. Les rapporteurs considèrent que l'article 7, paragraphe 1, est respecté au Danemark.

3.6.2 Article 7.2

126. L'article 7, paragraphe 2, fait référence à une compensation financière adéquate des élus locaux. Il vise à garantir, conjointement avec le paragraphe 1, que les élus locaux reçoivent une « compensation financière adéquate » et à éviter que le statut des élus locaux ne dissuade, ne limite voire n'exclue les candidatures potentielles en raison de considérations financières.

127. Au Danemark, dans la plupart des communes, les seuls élus considérés comme exerçant leur mandat à temps plein sont les maires, les autres conseillers municipaux consacrant en général une quinzaine d'heures par semaine à leur mandat.

128. Selon l'article 16 de la LAL, « 1) les conseillers municipaux doivent recevoir une indemnité régulière. Le ministre de l'Intérieur et du Logement fixe les modalités de cette indemnité. 2) Le conseil communal peut décider de verser des indemnités de commission aux conseillers qui sont membres de la commission des finances et des commissions permanentes. Le ministre de l'Intérieur et du Logement fixe les modalités de l'indemnité de commission et peut également fixer des règles permettant à un conseil local de verser des indemnités aux membres d'autres commissions créées par le conseil local ». En vertu de la loi, « 4) un conseiller municipal ayant un ou plusieurs enfants de moins de dix ans vivant à son domicile reçoit une indemnité supplémentaire ». De plus, un conseiller a le droit de recevoir une indemnité pour perte de revenus. Selon l'article 16c de la LAL, « un employeur ne peut pas licencier un salarié au motif qu'il figure sur une liste de candidats aux élections locales ou a été élu à un conseil local ».

129. En ce qui concerne les maires, aux termes de l'article 34 de la LAL, « 1) le ministre de l'Intérieur et du Logement fixe les règles relatives au paiement des indemnités, au versement d'indemnités consécutives à la perte de fonction et à l'allocation de paiement de contributions de pension au président d'un conseil local ».

130. D'après les informations fournies par la LGDK aux rapporteurs, la compensation financière des élus locaux au Danemark est déterminée par le ministère de l'Intérieur et du Logement et elle est réglementée sur une base annuelle[70]. Les conseillers municipaux d'une commune de 80 000 habitants ou moins reçoivent une rémunération fixe annuelle d'environ 100 500 couronnes (approximativement 13 500 euros). Dans les communes de plus de 80 000 habitants (14 communes au total), la rémunération fixe annuelle passe à environ 121 000 couronnes (environ 14 000 euros). Dans la commune de Copenhague, la rémunération annuelle des élus locaux est approximativement de 141 000 couronnes (environ 19 000 euros), sont versés annuellement aux élus locaux. De plus, un supplément d'environ 15 500 couronnes (approximativement 2 100 euros) est versé aux membres dont le foyer compte un ou plusieurs enfants de moins de dix ans. Les conseils municipaux peuvent également choisir d'indemniser davantage les élus locaux membres d'une commission permanente. Les maires perçoivent une rémunération annuelle, qui dépend de la population de la commune. Ainsi, le montant de la rémunération varie d'environ 793 000 couronnes (approximativement 106 500 euros) cette année pour le maire d'Ærø (la plus petite commune danoise) à environ 1,4 million de couronnes (approximativement 187 000 euros) pour le maire de Copenhague.

131. Lors des réunions avec les élus locaux, il a été indiqué à la délégation que, malgré le niveau suffisant de la rémunération des élus, il n'est pas facile d'impliquer des jeunes ayant des enfants et une famille dans la vie politique locale et que les postes d'élus sont souvent occupés par des retraités ou des agents du secteur public.

132. Les rapporteurs considèrent que l'article 7, paragraphe 2, est respecté au Danemark.

3.6.3 Article 7.3

133. L'article 7, paragraphe 3, concerne la compatibilité entre l'exercice d'un mandat électif local et d'autres activités, publiques ou privées. Il établit que les « fonctions » et « activités » qui ne peuvent pas être rendues compatibles avec l'exercice d'un mandat local une fois que le candidat a été élu ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

70 Les montants les plus récents peuvent être consultés à l'adresse : https://im.dk/Media/637836437983838752/Oversigter%20over%20vederlag%20m.v.%20til%20kommunal-%20og%20regionalpolitikere.pdf

134. Au Danemark, les incompatibilités sont déterminées par plusieurs dispositions légales, dont l'article 4 de la loi sur les élections municipales et régionales. Aucun problème n'a été mentionné lors de la visite de suivi.

135. Les rapporteurs considèrent donc que l'article 7, paragraphe 3, de la Charte est respecté au Danemark.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8

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

3.7.1 Article 8.1

136. L'article 8 de la Charte porte sur le contrôle des collectivités locales. Aux termes de son paragraphe 1, tout contrôle administratif sur les activités des collectivités locales doit être exercé selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. La Charte établit ici un principe important concernant le contrôle des collectivités locales par d'autres niveaux d'autorité : toute forme de contrôle doit être prévue par la Constitution ou la loi. En d'autres termes, la Charte introduit le principe de légalité pour ce qui concerne le contrôle d'une collectivité locale[71].

137. Conformément aux exigences énoncées dans la Charte, au Danemark les règles applicables au contrôle des collectivités locales et les pouvoirs des autorités centrales et régionales concernées sont déterminés par la Constitution (article 82) et par la loi (chapitre VI de la LAL : voir ci-dessus).

138. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 8, paragraphe 1, de la Charte est pleinement respecté au Danemark.

3.7.2 Article 8.2

139. L'article 8, paragraphe 2, prévoit que tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle d'opportunité ne peut être utilisé que dans le cas de tâches déléguées.

140. Au Danemark (voir ci-dessus), le contrôle des actes des collectivités locales est opéré par l'État et se limite à un contrôle de légalité. Aucun problème n'a été soulevé au cours de la visite de suivi.

141. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 8, paragraphe 2, de la Charte est respecté au Danemark.

3.7.3 Article 8.3

142. L'article 8, paragraphe 3, porte sur la manière dont le contrôle s'exerce en pratique et requiert que le principe de proportionnalité soit respecté. En vertu de ce principe, l'organe régional ou national ne doit intervenir que dans la mesure de ce qui est nécessaire, en tenant compte de l'importance de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation de la loi supposée avoir été commise par l'autorité locale[72].

143. Au Danemark, aucun problème n'a été signalé à ce sujet lors de la visite de suivi. De même, les collectivités locales n'ont mentionné aucun problème spécifique concernant le contrôle financier, qui a été renforcé (voir ci-dessus).

71 Commentaire contemporain, paragraphe 128. Voir aussi Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019, lors de la 1343e réunion des Délégués des Ministres).
72 Commentaire contemporain, paragraphe 139.

144. De plus, il a été indiqué à la délégation qu'il y a eu très peu d'affaires judiciaires concernant l'exercice des compétences des communes, en particulier pour ce qui concerne le *kommunalfuldmagt*. Cela s'explique par le contrôle étendu et les vastes possibilités de recours aux autorités de contrôle dans des domaines particuliers. C'est aussi le résultat d'une tradition administrative selon laquelle les autorités se conforment généralement aux déclarations des autorités de contrôle et du Médiateur parlementaire.

145. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 8, paragraphe 3, de la Charte est respecté au Danemark.

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

3.8.1 Article 9.1

146. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte établit deux principes de base dans le domaine financier. Premièrement, les autorités locales doivent disposer de leurs propres ressources financières ; le droit à des ressources « suffisantes » n'est pas absolu mais doit s'exercer « dans le cadre de la politique économique nationale ». Deuxièmement, les autorités locales doivent rester libres de décider comment dépenser lesdites ressources[73]. Cette liberté prend la forme de diverses décisions concernant les dépenses, la plus importante étant l'adoption d'un budget annuel. Toute limite ou restriction imposée aux collectivités locales par des autorités supérieures devrait être précisée et justifiée et viser à garantir la stabilité macroéconomique et une bonne gestion financière.

147. Le paragraphe 1 est respecté au Danemark. Les ressources financières sont adéquates, une part importante provient des impôts locaux et les communes peuvent décider de leur affectation. Les limites de dépenses sont inscrites dans l'accord annuel entre le gouvernement et la LGDK et elles sont soutenues par un système de sanctions visant à contrôler les dépenses locales et le niveau d'imposition. Les limites s'appliquent à l'ensemble des communes, ce qui implique une certaine flexibilité, une commune pouvant augmenter ses dépenses si une autre diminue les siennes. Les derniers accords conclus ont augmenté les dépenses totales de l'ensemble des communes. Cependant, lors des années de croissance zéro, les communes qui souhaitent augmenter les dépenses de services ne peuvent pas le faire si d'autres communes ne réduisent pas d'autant leurs propres dépenses. Dans ce dilemme concernant l'action collective, les communes sont réticentes à baisser les impôts ou à réduire les dépenses car elles ne sont pas sûres de pouvoir les augmenter ultérieurement en cas de besoins plus élevés et/ou de préférences politiques pour des niveaux de service plus importants. Par conséquent, la flexibilité du système qui permet d'ajuster les impôts et les niveaux de service aux besoins et préférences des collectivités locales est occasionnellement soumise à une pression.

73 Commentaire contemporain, paragraphe 141.

148. En dépit des défis croissants, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 1, est respecté au Danemark.

3.8.2 Article 9.2

149. Un autre principe fondamental, énoncé à l'article 9, paragraphe 2, requiert que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux compétences qui leur sont confiées par la loi. Ce paragraphe énonce le principe de « proportionnalité » des ressources financières des collectivités locales, selon lequel les ressources dont elles disposent doivent être suffisantes et proportionnées à leurs tâches et fonctions. À cette fin, tout transfert de compétences ou de tâches doit s'appuyer sur un calcul minutieux des coûts réels de la prestation des services qui devront être assumés par les collectivités locales. Les coûts des tâches obligatoires et déléguées peuvent inclure plusieurs indicateurs (par exemple, la répartition socio-économique des habitants locaux) pour arriver à des calculs plus précis et éviter des décisions politiques arbitraires[74].

150. Au Danemark, un principe central pour le transfert de compétences et de financement est le principe de « l'équilibre total élargi » (*Det udvidede totalbalanceprincip* – DUT). Selon ce principe, si le gouvernement transfère une compétence supplémentaire au niveau local ou régional, il est tenu de garantir un financement supplémentaire suffisant.

151. Actuellement, tous les interlocuteurs s'accordent à dire que les ressources sont suffisantes, bien que des problèmes se posent quant à la viabilité du système actuel de protection sociale, au regard du vieillissement de la population. Lors des réunions, il a été souligné que certains défis existent dans le domaine social spécialisé. Le même commentaire a été soumis par la LGDK et l'Association des régions dans leurs réponses écrites aux rapporteurs lors de la procédure de consultation. En vertu de la réforme de l'administration locale, les communes ont reçu l'entière responsabilité de la direction, de la prestation et du financement de l'action sociale. La plupart des services sociaux sont municipaux, mais il existe également un certain nombre de services et organismes indépendants et régionaux. Aujourd'hui, les régions proposent les services qui leur sont demandés par les communes. L'intention était de créer une cohérence avec le reste de l'aide sociale municipale et un degré de proximité plus élevé. Depuis que les communes ont pris en charge le secteur, les dépenses ont enregistré une relativement forte hausse. Les communes ont eu des difficultés à gérer le secteur, caractérisé par des services/solutions très coûteux – pour lesquels les citoyens font souvent valoir leurs droits. Alors que les communes ont accordé de plus en plus de ressources à ce secteur, elles ont été soumises ces dernières années à de vives critiques de la part des organisations d'usagers et des responsables politiques nationaux. Les critiques portent sur le fait que les communes dévalorisent le secteur, que les efforts ne sont pas assez bons et que les communes, dans l'attribution des services, se concentrent trop sur les finances au détriment des services dont le citoyen a besoin.

152. La LGDK a souligné que, bien que plusieurs gouvernements préconisent très explicitement d'améliorer la qualité du secteur, le gouvernement n'a pas voulu, ces cinq à sept dernières années, allouer beaucoup plus de fonds. Les communes sont donc soumises à une pression croisée : d'une part, elles sont confrontées à des demandes persistantes d'amélioration de la qualité du secteur, mais, d'autre part, elles doivent trouver des fonds dans d'autres domaines d'aide sociale municipale si elles veulent satisfaire cette demande. Les communes ont fait face à l'augmentation des dépenses liées aux services de santé en déplaçant les priorités des soins à domicile (soins personnels et assistance pratique) vers les services de soins infirmiers. Les pools budgétaires annuels (« *værdighedsmilliard* », etc.), qui font désormais partie de la dotation globale, sont utilisés pour couvrir la croissance des dépenses dans le secteur de la santé plutôt que d'accroître les services alloués aux personnes âgées.

153. Les rapporteurs considèrent que, malgré les défis croissants qui devront recevoir une réponse dans les années à venir, l'article 9, paragraphe 2, est respecté au Danemark.

3.8.3 Article 9.3

154. L'article 9, paragraphe 3, requiert qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales provienne de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. La Charte ne fixe pas un ratio uniforme entre les impôts locaux et les ressources propres des collectivités locales, mais, en tout état de cause, elle prévoit qu'une partie « au moins » desdites ressources

74 Commentaire contemporain , paragraphe 150.

doit provenir de redevances et d'impôts locaux. Cette partie doit être suffisamment importante pour assurer la plus grande indépendance financière possible aux collectivités locales.

155. Au Danemark, selon les chiffres du gouvernement[75], la fiscalité représente 64 % des recettes des communes en 2020. L'impôt sur le revenu représente 86 % de ces recettes, le reste étant constitué de l'impôt foncier et de l'impôt sur la propriété, puis de l'impôt sur les sociétés. Les dotations globales, y compris la péréquation, représentent 17 % des recettes des communes, et les subventions destinées à des usages spécifiques et les remboursements 6 %.

156. Cependant, le gel des impôts est un élément central des politiques fiscales nationales depuis 2001, et les niveaux d'imposition inchangés pour l'ensemble des communes et des régions ont, en conséquence, fait partie intégrante des accords annuels. Les communes sont autorisées à augmenter et diminuer les impôts qu'elles perçoivent, mais si les communes dans leur ensemble augmentent leurs impôts au-delà d'un niveau convenu, des sanctions leur sont appliquées. Cependant, si d'autres communes diminuent d'autant leurs propres impôts, aucune sanction n'est appliquée. Le système perd ainsi en flexibilité, du fait que les communes qui ont les moyens économiques et la volonté politique de baisser les impôts peuvent s'abstenir de le faire de crainte de ne pas pouvoir les réaugmenter ultérieurement sans encourir de sanctions. Cependant, le gouvernement et la LGDK ont convenu de plusieurs mesures d'incitation en faveur de la flexibilité de la fiscalité locale. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné que les budgets récents montrent une certaine fluctuation des impôts et indiquent une certaine flexibilité.

157. Les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 3, est respecté au Danemark.

3.8.4 Article 9.4

158. L'article 9, paragraphe 4, requiert que les ressources dont disposent les collectivités locales soient de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution (l'augmentation) réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

159. Au Danemark, les recettes des collectivités locales peuvent provenir de différentes sources (impôts et redevances propres, transferts et autres sources). Les collectivités locales peuvent adapter leurs recettes propres aux circonstances : par exemple, si le produit de l'impôt local diminue pour des raisons économiques générales, une collectivité locale peut décider d'augmenter les droits et redevances payés par les usagers des services locaux (en particulier dans les zones urbaines) afin de compenser la baisse des recettes. Le fait que de nombreux aspects des revenus locaux soient négociés chaque année dans le cadre de l'accord financier entre le gouvernement et la LGDK rend le système bien plus flexible et apte à faire face aux urgences et aux dépenses imprévues, comme cela s'est produit pendant la pandémie de Covid, bien que la définition annuelle des recettes puisse générer un inconvénient, rendant la planification à long terme difficile.

160. Au cours des réunions, les représentants des autorités locales ont souligné que le régime de sanctions n'autorise aucun transfert de budgets inutilisés du plafond d'une année à celui d'une autre année. Par conséquent, les budgets inutilisés finissent dans la trésorerie des communes.

161. Les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 4, est respecté au Danemark.

3.8.5 Article 9.5

162. L'article 9, paragraphe 5, concerne la situation budgétaire des communes financièrement désavantagées du fait qu'elles se trouvent dans des régions économiquement ou géographiquement défavorisées (régions en transition, de montagne ou insulaires), ou simplement parce qu'elles sont trop petites pour obtenir les ressources nécessaires pour exécuter leurs tâches.

163. En ce qui concerne les finances des collectivités locales, le Parlement danois a adopté un nouveau mécanisme de péréquation financière pour la répartition des finances entre les communes en 2020. L'objectif de ce nouveau système est d'assurer une plus grande égalité financière entre toutes les communes.

164. Le système de péréquation est complexe et comprend un ensemble de subventions spéciales et de dispositifs de péréquation. Les principaux éléments sont un système de péréquation national couvrant toutes les communes et un système de péréquation supplémentaire pour les communes de la région de la capitale.

75 Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An Overview (2020), SKL International 2016, version révisée 2020 ; https://sklinternational.se/download/18.361e7a0b179d5f1cf513f0df/1623150281369/Local%20Government%20in%20the%20Nordic%20and%20Baltic%20countries.pdf

Sur la base d'un certain nombre d'indicateurs démographiques et économiques sur les besoins en dépenses, 61 % des différences entre les communes en termes de besoins en dépenses par rapport aux bases d'imposition locales sont compensées dans le cadre du système de péréquation national, et 27 % encore le sont dans le cadre du système de péréquation de la capitale. Le niveau de péréquation du système national a été augmenté dans le cadre de la réforme de 2007 et de nouvelles tâches ont été transférées aux communes. Combinées avec la répartition ultérieure des subventions conditionnelles et le fait que les accords économiques laissent moins de marge de manœuvre pour adapter les impôts, les subventions générales et la péréquation sont devenues une part importante et acceptable des recettes des communes.

165. Les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 5, est respecté au Danemark.

3.8.6 Article 9.6

166. L'article 9, paragraphe 6, de la Charte renvoie à un principe général de consultation, tel qu'il figure à l'article 4.6. En l'occurrence, la consultation doit porter sur la manière dont les ressources redistribuées doivent être allouées aux collectivités locales par les autres échelons d'administration. Aux termes de l'article 9.6, la consultation n'est pas simplement une procédure obligatoire devant se dérouler en temps opportun avant la décision finale : elle porte non seulement sur la décision elle-même, mais également sur les modalités et les critères applicables au processus décisionnel[76].

167. Comme on l'a vu, la consultation est un pilier de la gouvernance locale au Danemark. En complément de la législation nationale, la LGDK et l'Association des régions négocient aussi des accords avec le gouvernement en l'absence de réglementation législative. Le principal exemple réside dans les accords annuels relatifs aux finances locales et régionales (*Økonomiaftalen*), qui sont négociés séparément par chacune des deux associations et le ministre des Finances. Bien que les accords financiers annuels ne soient pas garantis par la loi, ces négociations existent depuis de nombreuses années et peuvent être considérées comme faisant partie du droit coutumier.

168. Les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 6, est respecté au Danemark.

3.8.7 Article 9.7

169. Aux termes de l'article 9, paragraphe 7, de la Charte, « 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. »

170. Bien que la plupart des subventions de l'État ou des régions soient inconditionnelles (non affectées), il existe au Danemark des subventions destinées au financement de projets spécifiques. Cela étant, les autorités locales sont totalement libres d'exercer leur pouvoir discrétionnaire dans le cadre de la finalité des subventions en question. Aucun problème n'a été mentionné à ce sujet lors de la visite de suivi.

171. Pour ces raisons, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 7, est respecté au Danemark.

3.8.8 Article 9.8

172. L'article 9, paragraphe 8, a trait à l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux afin de financer leurs dépenses d'investissement. L'accès aux marchés nationaux des capitaux est important pour les collectivités locales afin de financer les projets d'investissement nécessaires au développement du territoire local. En effet, dans de nombreux cas, le montant des ressources propres « ordinaires » ne suffit pas à couvrir tous les projets et plans arrêtés par ces collectivités pour répondre à leurs besoins. Cependant, comme d'autres droits consacrés par la Charte, celui-ci ne revêt pas un caractère absolu et doit être concilié avec la politique générale de dépenses et d'endettement du secteur public. C'est pourquoi la Charte précise que l'accès doit se faire « conformément à la loi ». En outre, à la suite de la récente crise économique, de nombreux pays ont mis en place des régimes d'austérité pour lutter efficacement contre le déficit public. Ainsi, l'accès au marché national des capitaux doit s'analyser dans le contexte de la politique budgétaire nationale et de la gestion de la dette publique du pays[77].

76 Commentaire contemporain, paragraphe 173.
77 Commentaire contemporain, paragraphes 182-183.

173. Aux termes de l'article 41 de la LAL, « (1) Toute décision de contracter des emprunts et d'assumer des garanties doit être prise par le conseil local, sauf disposition contraire du ministre de l'Intérieur et du Logement. (2) Le ministre de l'Intérieur et du Logement peut fixer des règles détaillées en vertu desquelles toute décision de conclure des contrats de location ou de bail créant une obligation particulière pour les collectivités locales relève du conseil local ».

174. La délégation a été informée que les possibilités d'emprunt des communes et des régions sont limitées, du fait que leurs dépenses d'investissement doivent être financées principalement par leur bénéfice d'exploitation et que l'économie des communes est organisée de telle sorte que toutes les communes ont la possibilité de dégager un bénéfice d'exploitation, ce qui limite la nécessité d'emprunter. Si les communes sont tout de même amenées à contracter un prêt, *KommuneKredit* est une alternative beaucoup moins chère que le marché des capitaux. *KommuneKredit* est une association dont toutes les communes et régions sont membres. Elle a pour objectif d'accorder des prêts aux communes, aux régions, aux partenariats municipaux et à d'autres entreprises et institutions qui accomplissent des tâches publiques et peuvent donc obtenir une garantie de 100 % de la part d'une commune ou d'une région. Les prêts destinés à des projets de construction sont accordés à des conditions égales, quelle que soit le lieu d'origine de l'emprunt dans le pays. La raison pour laquelle toutes les communes et régions peuvent emprunter dans les mêmes conditions tient au fait que les unes et les autres sont responsables collectivement pour leur endettement. *KommuneKredit* ne réalise pas de bénéfices en prêtant de l'argent.

175. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 8, est respecté au Danemark.

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

Article 10

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

3.9.1 Article 10.1

176. L'article 10 de la Charte porte sur la possibilité d'une coopération entre les collectivités locales et sur leur droit de s'associer, tant au niveau national qu'international.

177. L'article 10, paragraphe 1, concerne les types de coopération visant la réalisation de tâches d'intérêt commun. Au titre de l'article 10.1, les collectivités locales jouissent d'abord d'un droit général de coopération entre elles en vue de fournir les services locaux ou d'exercer leurs compétences. La coopération intercommunale (ou la coopération à d'autres échelons de l'administration locale) représente un outil fondamental pour les collectivités locales dans la prestation de leurs services, étant donné que nombre d'entre elles sont trop petites ou trop faibles (financièrement parlant) pour fournir tous les services qu'elles sont censées assurer ou pour mettre en œuvre une véritable stratégie ou politique locale. À ce droit général de coopérer avec d'autres collectivités locales s'ajoute un droit plus spécifique, à savoir celui de « s'associer » c'est-à-dire de créer des organisations distinctes. Bien que la Charte se borne à mentionner un droit de « s'associer », le droit spécifique de créer des structures institutionnelles conjointes, distinctes des collectivités locales participantes, peut revêtir des formes diverses[78].

178. Au Danemark, les communes peuvent coopérer entre elles d'une manière qui limite les compétences d'un conseil, si l'autorité de contrôle l'approuve (article 60 de la LAL). Cette règle couvre les cas où la compétence est transférée, et où la compétence d'un conseil s'en trouve donc limitée (coopération entre les communes). La règle ne couvre pas la délégation d'une compétence, celle-ci pouvant toujours être révoquée. La coopération entre les communes basée sur la délégation peut être établie en l'absence d'une autorité statutaire. La coopération entre les communes (*Kommunale fællesskaber*) peut revêtir de nombreuses formes structurelles, mais elle sera souvent organisée sous une forme d'organisation de droit privé (pas en tant que société anonyme). Le facteur déterminant n'est pas la forme d'organisation, mais le fait que cette coopération soit fondée sur un transfert de compétences ou une délégation. Une fois la coopération intercommunale approuvée, un organe administratif est créé.

78 Commentaire contemporain, paragraphes 187-194.

179. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 10, paragraphe 1, de la Charte est pleinement respecté au Danemark.

3.9.2 Article 10.2

180. Dans ce paragraphe, la Charte reconnaît et proclame expressément un autre droit des collectivités locales : celui d'adhérer (a) à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et (b) à une association internationale de collectivités locales.

181. Les « associations » visées au paragraphe 2 sont différentes de celles mentionnées au paragraphe 1. Les « associations » mentionnées à l'article 10.1 le sont en effet aux fins de la mise en œuvre conjointe ou commune de services, plans ou projets locaux et constituent des instruments permettant aux collectivités locales d'exercer leurs fonctions et compétences. À l'inverse, les associations mentionnées à l'article 10.2 sont des outils ou des instruments de promotion de leurs intérêts communs. Ces associations jouent un rôle fondamental dans la représentation et la défense des droits, des pouvoirs et des intérêts des collectivités locales et elles mènent de nombreuses activités au nom de toutes ces collectivités (et pas seulement en faveur de leurs membres)[79].

182. Au Danemark, les 98 communes sont membres de l'Association nationale des communes danoises (Local Government Denmark – LGDK), un groupe d'intérêt et une association de communes danoises qui joue un rôle clé dans le fonctionnement du « système coopératif d'autonomie locale ». LGDK décrit son objectif comme suit : « La mission de la LGDK est de sauvegarder les intérêts communs des communes, d'assister la commune individuelle par des services de conseil et, en outre, de veiller à ce que les autorités locales reçoivent des informations actualisées et pertinentes »[80]. La LGDK est une organisation très puissante : elle exerce une influence considérable sur le processus de décision politique pour les questions concernant les collectivités locales, au point qu'elle est parfois qualifiée de quatrième pouvoir de l'État. Il convient également de mentionner qu'au niveau régional, l'Association des régions (Danske Regioner) est une association qui a pour mission "d'unir les intérêts des régions danoises et de définir des programmes politiques pour un Danemark plus sain et plus durable"[81].

183. Les communes et les régions peuvent également appartenir à des associations internationales, dans le cadre de leur droit général de s'associer.

184. Les rapporteurs considèrent que l'article 10, paragraphe 2, de la Charte est pleinement respecté au Danemark.

3.9.3 Article 10.3

185. L'article 10, paragraphe 3, concerne la coopération des collectivités territoriales avec leurs homologues d'autres États. Le droit de participer à la coopération transfrontalière est également protégé.

186. Le Danemark a une longue tradition de coopération transfrontalière. Il a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106), qui est entrée en vigueur pour le Danemark le 22 décembre 1981, le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169) et le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

187. Le Danemark a signé des traités bilatéraux ou multilatéraux sur la coopération transfrontalière avec l'Allemagne, la Suède, la Norvège et d'autres pays nordiques, qui font référence à la coopération entre les entités locales transfrontalières. Il convient de souligner qu'en partenariat avec la ville suédoise de Malmö, le Grand Copenhague a été créé, en tant qu'organisation de collaboration pour le développement régional et l'aménagement du territoire dans la plus grande région métropolitaine nordique.

79 Commentaire contemporain, paragraphe 198.
80 https://www.kl.dk/english/kl-local-government-denmark/
81 https://www.regioner.dk/services/om-danske-regioner

188. Les rapporteurs considèrent que l'article 10, paragraphe 3, de la Charte est pleinement respecté au Danemark.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11
Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

189. L'article 11 de la Charte prévoit le droit à un recours juridictionnel effectif en vue de garantir le respect de l'autonomie locale. Il insiste sur le fait que les collectivités locales doivent jouir du droit de revendiquer et de défendre devant les tribunaux les principes de l'autonomie locale, en particulier dans le cadre de contentieux autour de cas où leurs droits et pouvoirs sont contestés ou réduits, ou bien menacés par les niveaux supérieurs du gouvernement (pouvoir central ou régional). Par « recours juridictionnel », on entend l'accès d'une collectivité locale soit à un tribunal dûment constitué, soit à un organe légal équivalent et indépendant[82].

190. Au Danemark, les communes n'ont pas de droit de recours extraordinaire auprès de la Cour suprême ou de tout autre instance, mais doivent satisfaire aux conditions normales pour bénéficier d'un droit d'action. Le Danemark n'a pas de tribunal constitutionnel ou administratif spécial, et toutes les affaires concernant la Constitution et l'administration publique sont jugées dans le cadre d'un système judiciaire ordinaire[83].

191. La Constitution protège les communes contre le pouvoir législatif mais, comme nous l'avons dit à l'article 2, le degré d'autonomie locale requis pour satisfaire aux normes constitutionnelles n'étant pas élevé. Toutefois, si le législateur devait adopter une loi abrogeant l'autonomie locale, les parties ayant un intérêt juridique pourraient engager une procédure contre le législateur. Dans un tel cas, les communes auraient un droit d'action. Le tribunal devrait alors se prononcer sur la constitutionnalité de la législation.

192. Bien que la Constitution ne contienne pas de disposition explicite sur le pouvoir des tribunaux de se prononcer sur la constitutionnalité des lois, leur compétence en la matière renvoie aux pratiques de la Cour suprême depuis environ 1920. En raison d'une tradition judiciaire déférente, commune à tous les pays nordiques, le contrôle judiciaire de la Cour suprême sur une législation spécifique a traditionnellement été assez prudent, puisque pour qu'une loi soit annulée par la Cour suprême, sa divergence avec la Constitution doit être significative. Dans l'histoire de la Constitution, la Cour suprême ne s'est prononcée qu'une seule fois sur l'inconstitutionnalité d'une loi. (U 1999.841 H). Dans cette affaire (connue sous le nom d'affaire Tvind), le *Folketinget* et le gouvernement avaient adopté un projet de loi qui privait un certain nombre d'écoles de la possibilité de recevoir un financement public. La Cour suprême a jugé que cela constituait une violation de l'article 3 de la Constitution relatif à la séparation des pouvoirs[84].

193. Lors de la réunion avec la Cour suprême, il a été indiqué à la délégation que, bien qu'aucun recours n'ait été engagé concernant une atteinte à l'autonomie locale, la protection judiciaire est garantie non seulement dans des cas extrêmes, par exemple si le législateur aboli l'autonomie locale, mais aussi en cas de présomption de non-respect de la Charte pouvant être alléguée par une commune.

194. Compte tenu de l'existence de recours juridictionnels et du fait qu'aucun problème n'a été soulevé par les interlocuteurs lors de la visite de suivi, les rapporteurs estiment que l'article 11 est respecté par le Danemark.

82 Commentaire contemporain, paragraphe 206.
83 E. Greve, *Local government in Denmark*, in A. M. Moreno (ed), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p.154.
84 J. P. Christensen, *The Constitution*, in *The Oxford Handbook of Danish Politics*, Oxford University Press, 2020, p.24.

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE, IMPACT DE LA PANDÉMIE DE COVID ET DE L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS UKRAINIENS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANOISES

195. Ces dernières années, le Danemark, comme d'autres pays européens, a été confronté à deux situations d'urgence majeure : la pandémie de COVID-19 depuis mars 2020 et l'arrivée massive des réfugiés ukrainiens en 2022.

196. La pandémie de COVID-19 a eu un impact considérable sur le travail des collectivités locales et régionales. La délégation a été informée que les autorités nationales, régionales et locales ont coopéré très étroitement pendant la pandémie et qu'un groupe de travail spécial était composé de représentants des trois niveaux de décision.

197. Tout au long de la pandémie, le gouvernement a adopté plusieurs initiatives pour venir en aide aux communes. Par exemple, en décembre 2020, le gouvernement a émis une enveloppe financière afin d'aider les communes à couvrir les dépenses supplémentaires liées aux mesures sanitaires, comme l'achat d'équipements de protection. En outre, le Parlement a accepté de supprimer le plafond des dépenses municipales concernant la construction et la rénovation (*Anlægsloftet)* en 2020, afin de stimuler l'économie tant sur le plan local que sur le plan national.

198. En ce qui concerne les régions, il a été souligné que la crise du COVID-19 a mis en évidence le rôle des régions en tant que niveau de gouvernement responsable de la gestion des hôpitaux, de la vaccination et des programmes de test. Le gouvernement a donné la garantie que toutes les dépenses supplémentaires dues à la crise du COVID seraient remboursées par l'État. Ces chiffres et calculs peuvent bien sûr être sujets à discussion, et le niveau de remboursement fera l'objet d'une négociation avec le pouvoir central.

199. En ce qui concerne le flux des réfugiés, le Gouvernement danois a annoncé à la mi-mars 2022 qu'il s'attendait à l'arrivée de quelque 100 000 personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Selon les informations recueillies par les rapporteurs auprès de la LGDK, quelque 25 000 personnes originaires d'Ukraine ont à ce jour demandé à rester au Danemark. Le Parlement danois a voté une loi spéciale à la mi-mars permettant aux personnes déplacées d'Ukraine d'obtenir immédiatement tous les droits au travail, aux allocations sociales, à l'éducation, etc. au Danemark.

200. L'arrivée massive de réfugiés causée par la guerre en Ukraine pose des défis aux collectivités locales qui détiennent diverses compétences concernant les réfugiés, notamment en matière de logement, d'emploi, d'éducation et de services sociaux. Depuis le début de la guerre en février, le gouvernement et la LGDK ont entretenu un dialogue continu sur les défis liés à la réception de ces réfugiés. Cela a abouti à plusieurs accords politiques qui visent à aider les communes à accueillir les réfugiés d'Ukraine en leur donnant plus de liberté et d'options. À titre d'exemple, on peut relever l'accord de mars 2022 qui permet aux communes d'héberger des réfugiés dans des résidences temporaires et qui introduit une plus grande flexibilité dans les règles existantes d'intégration des réfugiés. De plus, en avril 2022, le Parlement a accepté d'autoriser les communes à mettre en place des services d'éducation spéciale pour les réfugiés, avec la possibilité d'organiser un enseignement en anglais et en ukrainien. Les dépenses supplémentaires au niveau régional et municipal concernant la gestion de l'accueil des réfugiés seront incluses dans les négociations de l'accord financier pour 2023.

5. PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CHARTE SUR LE DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

201. Concernant le droit de participer aux affaires publiques au niveau local au Danemark, les rapporteurs notent, exactement comme les précédents rapporteurs l'avaient fait en 2013, que de bonnes pratiques existent au Danemark dans ce domaine.

202. Le Danemark reconnaît à certains résidents étrangers le droit de participer aux élections locales. Les étrangers peuvent voter aux élections municipales danoises à condition d'avoir résidé officiellement au Danemark pendant les quatre années précédant le scrutin. Cette condition ne s'applique pas aux ressortissants du Danemark, d'un autre État membre de l'UE, de l'Islande ou de la Norvège.

203. Les rapporteurs souhaitent aussi mettre en avant d'autres exemples de participation directe, à savoir les processus consultatifs et les référendums locaux.

204. Au Danemark, les conseils municipaux peuvent organiser des référendums consultatifs conformément à la loi sur l'autonomie locale. Aux termes de l'article 9b, « 1) Un conseil local peut décider d'organiser un référendum à caractère contraignant sur une décision prise par le conseil local dans une matière qui peut être examinée par le conseil local, mais voir l'alinéa 2) Si la législation exige qu'une résolution soit lue et discutée plus d'une fois, seule la décision finale du conseil local peut être soumise à un référendum à caractère contraignant ».

205. De plus, les conseils locaux expérimentent différents modèles de comités consultatifs dans le cadre de l'élaboration de plans de développement locaux, de discussions sur la participation financière/l'impôt des utilisateurs par rapport à la prestation de services, etc. Cette pratique n'est prescrite par aucune loi ni aucun règlement. Certains de ces comités sont ouverts à toute personne souhaitant y participer ; d'autres fonctionnement sur invitation personnelle, sur la base d'une sélection par un institut de recherche. Cette sélection vise à s'assurer de la représentativité du comité consultatif, et les recommandations de ces comités sont perçues comme étant plus dévouées que dans le modèle ouvert [85].

206. De manière générale, on relève une évolution de cette tendance au Danemark, les communes cherchant de plus en plus à inclure les citoyens dans le processus décisionnel et les discussions sur différents sujets. Cela a été le cas et reste le cas grâce à des méthodes innovantes de coopération entre les citoyens et les institutions politiques. Un exemple en est la création de « conseils de citoyens », qui fonctionnent comme une force consultative dans la vie politique locale.

207. D'aucuns ont également fait valoir que la transition numérique a permis aux citoyens de participer à la vie politique locale, du fait que les institutions politiques locales ont pu atteindre un plus grand nombre de citoyens, au moyen de questionnaires par exemple, lorsqu'elles cherchaient à connaître l'opinion publique sur différentes politiques.

208. Les rapporteurs notent que le Danemark, en dépit de ces exemples positifs de participation aux affaires publiques, n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). De plus, rien ne s'oppose à une telle signature dans le système juridique actuel.

209. Les rapporteurs encouragent par conséquent les autorités nationales à signer et ratifier le Protocole additionnel dans un avenir proche.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

210. Le système administratif danois est l'un des plus décentralisés d'Europe : la décentralisation est un aspect essentiel de la démocratie danoise depuis les premières étapes de son développement, puisqu'elle était déjà reconnue dans la Constitution de 1849.

211. Les communes et les régions tiennent une place centrale dans la démocratie et l'État-providence danois. Elles sont un outil important pour la participation citoyenne. Le droit des citoyens de participer aux affaires locales est pleinement garanti et bénéficie d'outils multiples et innovants. Les communes jouissent d'un haut niveau d'autonomie et leurs ressources financières sont en règle générale à la hauteur de leurs responsabilités. Le contrôle est proportionné et il est assuré par des institutions indépendantes.

212. Le Danemark remplit d'une manière générale ses obligations au titre de la Charte. Cependant, pour comprendre l'application de la Charte au Danemark, il est important de prendre en compte la culture et la tradition juridiques du pays. En effet, de nombreux aspects du système d'autonomie locale ne sont pas régis par des règles écrites et les accords entre le pouvoir central et les associations représentant les autorités locales jouent un rôle capital dans la définition de la portée de l'autonomie locale.

213. Trois aspects au moins doivent être pris en considération. Le premier tient à la nature très particulière du « droit nordique », relativement exempt de règles et de conditions formelles. Une grande attention est accordée aux règles et principes qui ont évolué dans la pratique. Quant aux sources du droit, au Danemark, de manière similaire et encore plus que dans les autres États nordiques, le droit statutaire est complété par le droit coutumier et la jurisprudence.

85 Voir E. Sørensen, J. Torfing, *Towards Robust Hybrid Democracy in Scandinavian Municipalities?* in *Scandinavian Political Studies*, (2019) *42*(1), pp. 25-49.

214. Deuxièmement, au Danemark, le principe de la primauté du droit est très solidement ancré dans la Constitution et la législation et il tient une place essentielle dans la pratique. le Danemark occupe la première place dans le monde concernant l'absence de corruption, le respect des droits fondamentaux et le mode de mise en œuvre des systèmes de contrôle et d'équilibre, y compris les contraintes constitutionnelles, institutionnelles et non gouvernementales qui ont été instaurées pour limiter la portée du pouvoir central.

215. Troisièmement, le Danemark est un pays « de consensus et de confiance », non seulement entre les citoyens et les responsables politiques, mais aussi entre les partis politiques, les institutions et les niveaux de gouvernement. Des règles et des normes non écrites dictent le cadre des accords politiques, qui sont politiquement, mais pas juridiquement, contraignants. Seule la culture politique oblige les partis.

216. Le système actuel d'autonomie locale est le résultat de la vaste réforme de 2007, dont l'objectif, comme le soulignait le rapport 2013 du Congrès, était de créer des autorités locales plus fortes et plus efficaces, capables de gérer une liste croissante de tâches, notamment liées aux services sociaux, au niveau le plus proche des citoyens, conformément au principe de subsidiarité.

217. La réforme a instauré une nouvelle structure territoriale ; les quatorze comtés ont été supprimés et cinq régions ont été créées. À l'échelon local, le nombre de communes est passé de 273 à 98.

218. En conséquence de la réforme, les communes du Danemark sont chargées, de même que celles d'autres pays nordiques, d'assurer les services locaux et les services sociaux pour leurs résidents. Les dépenses des collectivités locales[86], qui représentent 48,3 % du PIB, sont les plus élevées de l'UE. Les agents municipaux représentent 14,9 % de tous les employés à temps plein au Danemark et 57,4 % de tous les agents du secteur public. Les régions, qui en raison de la décision susmentionnée prise par le Gouvernement danois en 2007 ne relèvent pas du champ d'application de la Charte, représentent 24,7 % des dépenses publiques totales. Elles emploient 4,6 % de tous les employés à temps plein au Danemark et 17,6 % de tous les agents du secteur public.

219. Quinze ans après la réforme, le système d'autonomie locale danois est confronté à des défis importants.

220. Le principal défi est celui de la capacité des communes à gérer les tâches décentralisées les plus difficiles qui leur ont été confiées dans un environnement complexe et en constante évolution. Ces tâches consistent notamment à préserver la capacité à attirer les investissements, à créer de bonnes conditions pour un développement économique local, à proposer une offre éducative de qualité et un environnement prospère dans lequel les chefs d'entreprise et la population locale peuvent vivre et, enfin, à proposer des services publics d'un niveau de qualité élevé.

221. Le défi démographique, avec le vieillissement de la population, s'est traduit par une augmentation des coûts des services sociaux qui, en raison du niveau d'imposition déjà élevé, peuvent difficilement être couverts par de nouvelles hausses d'impôts et en combinaison avec les régimes de sanctions. En conséquence, les communes doivent s'appuyer sur les subventions de l'État et sur des mesures d'efficience.

222. Depuis que les communes sont en charge des services sociaux, les dépenses ont augmenté assez fortement. Elles ont eu du mal à gérer ce secteur, caractérisé par des services très coûteux qui dans de nombreux cas correspondent à un droit des citoyens. Dans le même temps, l'inspection des services du secteur se déroule de manière très professionnelle. Il s'agit donc d'un secteur difficile à gérer sur le plan tant politique qu'économique. Une augmentation des dépenses des collectivités locales et régionales est également prévisible en raison de la hausse des prix (notamment de l'énergie).

223. Dans ce contexte, il y a lieu de réexaminer la relation entre les régions et les communes. La limite entre les services de santé des régions et ceux des communes (tels que les soins à domicile) risque parfois de produire une zone grise. Il a été souligné que l'interface fonctionnelle et financière exacte entre les régions et les communes constituait dans certains cas une source de difficultés et de litige.

224. Un exemple concerne la rééducation et la réadaptation des patients après leur admission à l'hôpital. Les régions sont responsables des hôpitaux et du financement de la réadaptation des patients, tandis que les communes sont responsables du financement de la réadaptation des citoyens. Le recours accru à des soins ambulatoires dans les hôpitaux a pour effet que les patients sortent de plus en plus souvent des hôpitaux immédiatement après les soins et restent chez eux pendant la période de réadaptation. Par

86 Chiffres pour 2020. Voir https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/bagtal/2021/2021-18-10-kom-og-reg-andel-off-forbrug

conséquent, la question de l'interface financière entre la réadaptation des patients et la réadaptation des citoyens et donc également celle de la responsabilité du financement d'une activité de réadaptation spécifique sont un sujet de litige constant entre les communes et les régions.

225. De plus, la pénurie de main-d'œuvre entraîne un manque de ressources humaines en raison de la grande vigueur économique du secteur privé, qui garantit le plein emploi. Les autorités locales peinent de plus en plus à recruter des personnels qualifiés, notamment dans les écoles, les établissements de santé, les maisons de retraite ou les crèches. En outre, il est également difficile de recruter au niveau des cadres. La situation est similaire à l'échelon régional. D'une manière générale, le manque de personnel infirmier, de médecins et d'autres personnels qualifiés constitue actuellement le plus grand défi pour les autorités régionales.

226. Enfin, les collectivités locales sont confrontées à la difficulté de maintenir un niveau élevé de participation démocratique à une époque dominée par les médias sociaux et par une tendance croissante aux discours de haine et aux attaques contre les élus locaux.

227. En conclusion, les principaux sujets de préoccupation soulignés dans le rapport sont les suivants :

228. Les nombreuses compétences transférées aux communes dans le domaine social spécialisé soulèvent de nouveaux défis, eu égard en particulier aux tendances démographiques et au vieillissement de la population. Nombre de ces problèmes ne découlent pas de l'interférence avec la législation de l'État, mais en réalité de la pression des dépenses et de la nécessité d'une meilleure coordination entre les communes et les régions. Lors de la procédure de consultation, il a été souligné qu'après la visite de suivi le Parlement avait adopté un nouveau texte de loi sur cette question, établissant de nouveaux organes pour la coopération (*sundhedsklynger*) entre les régions et les communes et révisant ceux qui existaient déjà (*sundhedssamarbejdsudvalg*)[87]. Par conséquent, les rapporteurs suggèrent que le gouvernement continue de soutenir l'objectif de consolidation du système de santé, en veillant à fournir un cadre clair pour la collaboration et le transfert de tâches.

229. Les rapporteurs sont conscients que le Danemark est un État fortement décentralisé, doté d'une longue tradition d'autonomie locale et de bonne gouvernance. Ils encouragent toutes les parties concernées à poursuivre leur dialogue en vue de continuer d'améliorer le système et de l'adapter aux nouveaux défis.

230. Concernant le droit de participer aux affaires publiques au niveau local au Danemark, les rapporteurs notent, exactement comme les précédents rapporteurs l'avaient fait en 2013, que de bonnes pratiques existent au Danemark dans ce domaine. Cependant, le pays n'a pas encore signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), en dépit des exemples positifs de participation aux affaires publiques et de l'absence d'obstacle juridique à la signature de cet instrument. Par conséquent, les rapporteurs encouragent les autorités nationales à signer et à ratifier le Protocole additionnel dans un avenir proche.

87 LOV nr 910 af 21/06/2022 *Lov om ændring af sundhedsloven*.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès au Danemark (3-5 mai 2022)

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Xavier CADORET	Rapporteur sur la démocratie locale Vice-président de la Chambre des pouvoirs locaux, (SOC/V/DP)[88] Maire de Saint Gérand Le Puy (France)
Mme Carla DEJONGHE	Rapporteure sur la démocratie régionale Chambre des Régions, GILD Membre du parlement régional (Région de Bruxelles-Capitale) (Belgique)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN	Co-Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

Experte :

Mme Tania GROPPI	Membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Italie)

Interprètes :

Mme Eugénie HUGO

Mme Carina LUCAS-SENNENWALDT

La langue de travail des réunions sera le danois. Une interprétation de et vers le français sera assurée.

88 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des socialistes, verts et démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Mardi 3 mai 2022
Copenhague

- **RÉUNION CONJOINTE AVEC LES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION DANOISE AUPRÈS DU CONGRÈS, LES MEMBRES DES ASSOCIATIONS DE POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX ET L'EXPERT :**

  - **MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE DANOISE AUPRÈS DU CONGRÈS :**

    - **Mme Randi Mondorf** (R, GILD), Conseillère régionale, Région Capitale, Cheffe de la délégation nationale danoise auprès du Congrès
    - **Mme Kirstine Bille** (L, SOC/V/DP), Conseillère municipale de Syddjurs

  - **ASSOCIATIONS NATIONALES :**

    - **GOUVERNEMENTS LOCAUX DANEMARK (Kommunernes Landsforening) :**

    - **M. Kristian Heunicke**, Directeur
    - **M. Morten Mandøe**, Directeur
    - **Mme Annemette Frost**, Conseillère en chef/cheffe d'équipe UE
    - **Mme Birgit Øbakke**, Secrétaire de la délégation danoise auprès du Congrès

    - **RÉGIONS DANOISES (Danske Regioner) :**

    - **M. Michael Koch-Larsen**, Conseiller exécutif
    - **M. Asger Andreasen**, Conseiller exécutif, Affaires européennes

  - **EXPERT :**

    - **M. Karsten Nandrup Olesen**, membre titulaire du Groupe d'experts indépendants du Congrès (GIE)

- **PARLEMENT :**

  - **M. Jette Gottlieb**, membre de la Commission des affaires intérieures et du logement

  - **M. Mikkel Bjerregaard**, Secrétaire de la Commission des affaires intérieures et du logement
  - **Mme Nanna Grothe-Werge**, Assistante à la Commission des affaires intérieures et du logement

- **MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE :**

  - **M. Johan Busse**, Conseiller des citoyens pour la ville de Copenhague
  - **M. Lennart Hem Lindblom**, Directeur général adjoint
  - **M. Klavs Kinnerup**, Directeur des relations internationales
  - **Mme Camilla Schroll**, Cheffe et responsable des affaires juridiques

Mercredi 4 mai 2022
Copenhague

- **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DU LOGEMENT:**
  - **M. Christian Rabjerg Madsen**, Ministre
  - **Mme Sophus Garfiel**, Secrétaire d'État
  - **Mme Ingrid Melchiorsen**, Cheffe de département
  - **M. Hans B Thomsen**, Chef de département
  - **Mme Mette Kryger Gram**, Cheffe de division
  - **M. Nikolaj Stenfalk**, Chef de division
  - **Mme Dorte Lemmich Madsen**, Cheffe de division
  - **M. Mads Holt**, Conseiller special
  - **M. Anders Hüttel**, Secrétaire du Ministre
- **MINISTÈRE DES FINANCE :**
  - **M. Jeppe Berg Jensen**, Chef de division
  - **M. Søren Heldgaard Olesen**, Chef de division, Centre pour la politique sociale
- **REPRÉSENTANTS DU GROENLAND ET DES ÎLES FÉROÉ :**
  - **Dr Bjørn Kunoy**, Conseiller juridique principal du Ministère des affaires étrangères et de la culture des îles Féroé
  - **M. Ole Fjordgaard Kjær**, Conseiller principal, Département des affaires étrangères, des affaires et du commerce, Représentation du Groenland à Copenhague
  - **M. Kim Falck-Petersen**, Secrétaire, Représentation du Groenland à Copenhague
- **COUR SUPRÊME DU DANEMARK :**
  - **M. Thomas Rørdam**, Président
  - **M. Jørgen Steen Sørensen**, Juge à la Cour Suprême, membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe

Jeudi 5 mai 2022
Vejle, Nyborg

- **RÉGION DU SUD DU DANEMARK :**
  - **M. Morten Weiss-Petersen**, second Vice-Président du Conseil régional
  - **Mme Hanne Molbo**, Chef d'unité, secrétariat du Conseil régional
  - **Mme Helle Knudsen**, Chef consultant
- **VEJLE :**
  - **M. Dan Arnløv Jørgensen**, Adjoint au Maire
  - **Mme Marina V. Christensen**, Cheffe de section
- **NYBORG :**
  - **M. Kenneth Muhs**, Maire
  - **M. Erland Porsmose**, Directeur du musée