

## 47<sup>e</sup> SESSION

Rapport  
CPL(2024)47-02prov  
26 septembre 2024

# Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Islande

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'Etat de droit aux niveaux local et régional (Commission de suivi)

Corapporteurs<sup>1</sup> : Matthias GYSIN, Suisse (L, GILD)  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche (R, SOC/V/DP)

Projet de recommandation (pour vote) .....	2
Exposé des motifs (pour information) .....	5

## Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi en Islande depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale en 1991. Il salue le haut niveau d'autonomie fiscale du gouvernement local et de l'augmentation des subventions publiques, tout en notant positivement l'intention du gouvernement de réviser les procédures de consultation sur les finances publiques et les systèmes de péréquation, qui ne semblent actuellement pas efficaces. En outre, les communes islandaises se placent au premier rang mondial en termes de vote et de représentation des femmes.

Cependant, le rapport attire une attention particulière sur la répartition floue des responsabilités entre le gouvernement central et les autorités locales, l'absence de force juridique de la Charte dans le système juridique national malgré les recommandations précédentes du Congrès, l'insuffisance des ressources financières allouées aux autorités locales pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leurs tâches, et une coopération intercommunale (IMC) principalement à objectif unique. De plus, Reykjavik ne s'est pas vu accorder de statut spécial pour répondre à ses besoins spécifiques en tant que capitale, par rapport aux autres municipalités.

Ainsi, le Congrès recommande que l'Islande clarifie la répartition des responsabilités, adopte une législation pour donner une valeur juridique à la Charte, garantisse des ressources financières adéquates aux autorités locales, modernise le mécanisme de péréquation, promeuve davantage les fusions municipales, améliore la coopération intercommunale, accorde à Reykjavik un statut spécial en tant que capitale, et renforce la consultation sur les questions financières.

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<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») 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 Résolution statutaire CM/Res(2020)1 susmentionnée, 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. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne ;

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

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

g. 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 ;

h. 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 ;

i. à la précédente Recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Islande [[Recommandation 402/2017](#)] ;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Islande. [[CPL32\(2017\)06](#)].

2. Le Congrès rappelle que :

a. l'Islande est devenue membre du Conseil de l'Europe le 7 mars 1990. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 20 novembre 1985 et l'a ratifiée dans son intégralité en 1991. L'Islande a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

b. la commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional (la « commission de monitoring ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Islande à la lumière de la Charte. Elle a chargé Matthias Gysin, Suisse (L, GILD), et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC/V/DP), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte en Islande ;

c. la visite de suivi s'est déroulée du 23 au 25 janvier 2024. La délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la mission de suivi figure en annexe à l'exposé des motifs ;

---

2. Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 2 juillet 2024.

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Islande 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 qu'en Islande :

a. les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie fiscale ;

b. les communes se placent au premier rang mondial en termes de vote et de représentation des femmes ;

c. les montants des subventions publiques ont été augmentés et des initiatives ont été prises pour améliorer le calcul des coûts de certains services transférés ;

d. des plans ont été approuvés afin de mener les travaux nécessaires à la révision des procédures et de la consultation entre l'État et les communes concernant les finances publiques ;

e. le système de péréquation fait actuellement l'objet d'une révision générale et un nouveau système devrait être mis en place dès que certains aspects controversés auront été résolus ;

f. à la suite de la recommandation 402(2017) du Congrès « La démocratie locale en Islande », en particulier de son paragraphe 6.f, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) a été ratifié le 22 mai 2017.

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

a. la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales n'a pas été clarifiée, malgré les précédentes recommandations du Congrès à ce sujet ;

b. la Charte européenne de l'autonomie locale n'a toujours pas de force juridique, en tant que source de droit interne directement applicable, malgré les précédentes recommandations du Congrès ;

c. les collectivités locales ne disposent pas de ressources financières proportionnées à leurs compétences et suffisantes pour leur permettre d'entreprendre des tâches facultatives dans l'intérêt de leurs populations ;

d. le mécanisme actuel de péréquation ne prend pas suffisamment en compte les besoins diversifiés des autorités locales ;

e. la ville de Reykjavik ne s'est pas vu accorder de statut spécial ;

f. la coopération intercommunale poursuit le plus souvent un but unique, avec de nombreux projets qui se chevauchent sur le plan territorial, ce qui crée des problèmes de transparence et de responsabilité ;

g. le système de consultation de l'Association nationale des pouvoirs locaux d'Islande sur les questions financières ne semble pas efficace ;

h. la législation donnant suite à la ratification du Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales n'a pas été adoptée.

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

a. clarifier la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité ;

b. légiférer afin de donner une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale, en tant que source de droit interne directement applicable ;

c. garantir que les collectivités locales disposent de ressources financières proportionnées à leurs compétences et suffisantes pour leur permettre d'entreprendre des tâches facultatives dans l'intérêt de leurs populations ;

- d. finaliser la modernisation du mécanisme de péréquation pour lui permettre de répondre efficacement aux besoins actuels des collectivités locales ;
  - e. accorder à la ville de Reykjavik un statut spécial, sur la base de la Recommandation 452 (2021) du Congrès, instaurant des dispositions juridiques différentes afin de prendre en compte la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes ;
  - f. promouvoir davantage les fusions de communes, notamment en améliorant et en renforçant les mesures d'incitation dans ce sens ;
  - g. améliorer le système de coopération intercommunale grâce à de nouvelles formes d'organisations polyvalentes qui pourraient répondre aux besoins des zones rurales et urbaines, et renforcerait la transparence et la responsabilité ;
  - h. renforcer le cadre institutionnel de consultation sur les questions financières afin d'assurer le processus plus régulier et plus opportun conformément aux exigences de la Charte en matière de consultation et en tenant compte des bonnes pratiques en vigueur dans d'autres pays ;
  - i. adopter la législation donnant suite à la ratification du Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, après avoir dûment consulté les 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 à l'Islande, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre 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 .....	6
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL .....	6
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes) .....	8
2.2	Statut de la capitale .....	11
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	13
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 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 .....	24
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	29
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs .....	30
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	32
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	34
3.8	Article 9 – Ressources financières .....	36
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....	45
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale .....	47
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE .....	48
5.	PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CHARTE SUR LE DROIT DE PARTICIPER AUX AFFAIRES DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....	50
6.	CONCLUSIONS .....	51
	ANNEXE – Programme du suivi du Congrès en Islande (23-25 janvier 2024) .....	53

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

1. Aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, « 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 ».

2. L'Islande a adhéré au Conseil de l'Europe le 7 mars 1990, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 20 novembre 1985 et l'a ratifiée dans son intégralité en 1991. L'Islande a 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) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 22 mai 2017 (avec entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017).

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, l'Islande, outre la Charte et son Protocole additionnel, a également signé et ratifié les traités suivants du Conseil de l'Europe : la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, du 5 février 1992 (STE n° 144), signée et ratifiée le 11 février 2004 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2004, et la Convention du Conseil de l'Europe sur le paysage, du 20 octobre 2000 (STE n° 176), signée le 29 juin 2012, ratifiée le 11 décembre 2019 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020.

4. En revanche, l'Islande a signé, mais n'a pas encore ratifié : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), signée le 15 juin 1999 ; le Protocole additionnel du 9 novembre 1995 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), signé le 15 juin 1999 ; le Protocole n° 2 du 5 mai 1998 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169), signé le 15 juin 1999, et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992 (STE n° 148), signée le 7 mai 1999. L'Islande n'a pas signé 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), du 16 novembre 2009 (STCE n° 206).

5. Le précédent rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Islande a été adopté par le Congrès lors de sa 32<sup>e</sup> session, le 29 mars 2017, et a donné lieu à la recommandation 402 (2017) du Congrès.

6. La commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional (ci-après, la « commission de monitoring ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale en Islande à la lumière de la Charte. Elle a chargé Matthias Gysin, Suisse (L, GILD), et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC/V/DP), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur l'application de la Charte en Islande. La délégation était accompagnée du secrétariat du Congrès et elle a été secondée par M. Nikolaos-Komninou Chlepas (expert), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

7. La visite de suivi s'est déroulée du 23 au 25 janvier 2024. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré 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.

8. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Islande auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

## **2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL**

9. En Islande, le Président de la République est élu au suffrage direct pour un mandat de quatre ans (article 5 de la Constitution), sans limitation du nombre de mandats. Le pouvoir exécutif comprend le Président, le Premier ministre et sept ministères qui forment ensemble le Conseil d'État présidé par le Président de la République. Dans la pratique, le Président délègue le pouvoir exécutif au gouvernement. Le Président a le droit et l'obligation de nommer et de révoquer ses ministres (article 15 de la Constitution), y compris le Premier ministre (article 17). Il doit approuver les mesures gouvernementales

ou ministérielles pour qu'elles soient adoptées (articles 18 et 19). Le Président de la République, selon l'article 21, ratifie les traités internationaux sous certaines conditions.

10. L'Alþingi (Parlement) est composé de 63 membres élus au suffrage direct tous les quatre ans à la représentation proportionnelle dans six circonscriptions électorales comptant de 2 à 17 sièges. Il inclut huit commissions permanentes dont les membres sont élus au début de chaque législature et reflètent globalement la composition politique du Parlement. La commission de l'environnement et de la communication est chargée des affaires communales.

11. L'Alþingi se réunit tous les 1<sup>er</sup> octobre pour sa session annuelle. Il peut enquêter sur des questions d'intérêt public par le biais de ses commissions, qui établissent des rapports sur les sujets relevant de leur compétence (article 39 de la Constitution), et notamment le contrôle des comptes financiers des organes institutionnels de l'État (article 43). Il est également chargé de voter le budget de l'État présenté au début de chaque exercice (article 42) et de voter les projets de loi en général, car « aucun projet de loi ne peut être adopté avant d'avoir reçu trois lectures à l'Alþingi » (article 44). L'Alþingi peut destituer le Président par une résolution des trois quarts de ses membres s'il fait l'objet d'une accusation pénale. Le dépôt d'une telle résolution n'est toutefois pas sans risque, car en cas de rejet lors du vote l'Alþingi sera automatiquement dissous après deux mois (article 11).

12. Le Président ouvre et peut reporter de deux semaines au maximum les sessions de l'Alþingi (articles 22 et 23) et il peut dissoudre celui-ci (article 24). Le président peut soumettre à l'Alþingi des projets de loi et de résolution pour vote pendant la session (article 25) ou, sous certaines conditions et circonstances, avant cette date en cas d'urgence (article 28). En revanche, les propositions votées par l'Alþingi doivent être approuvées par le Président, mais si elles sont rejetées le projet restera valable jusqu'à ce qu'un vote soit organisé parmi les parlementaires et ne sera déclaré nul que s'il est rejeté au sein de l'Alþingi (article 26).

13. L'Islande est un membre fondateur de l'OTAN et elle est membre du Conseil de l'Europe depuis 1950. La coopération nordique et arctique est aujourd'hui l'une des principales priorités diplomatiques de l'Islande, qui a présidé le Conseil nordique des ministres en 2019. L'Islande est également membre du Conseil euro-arctique de la mer de Barents et du Conseil de l'Arctique, qu'elle a présidé de mai 2019 à mai 2021. Les relations entre l'Islande et l'Union européenne sont un enjeu majeur pour le pays. Depuis 1994, l'Islande est membre de l'Espace économique européen (EEE), au sein duquel elle réalise près des trois quarts de ses exportations. Le pays est également membre de l'espace Schengen et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). L'Islande soutient généralement les positions de l'UE. Candidate à l'adhésion à l'UE au moment de la crise financière de 2008, elle a ensuite suspendu sa candidature en 2015, et l'adhésion n'est plus envisagée aujourd'hui. Cependant, l'Islande participe à certaines politiques européennes, notamment le Fonds de cohésion européen et les trois instruments structurants de l'UE en matière de climat : le marché du carbone européen (SEQUE), le règlement sur la répartition de l'effort entre les États membres (RRE) et le règlement spécifiant les objectifs et les règles de comptabilisation des émissions et des absorptions liées aux forêts et au secteur des terres. Le pays a également accordé une attention particulière au processus du Brexit, le Royaume-Uni étant un partenaire majeur, absorbant 12 % de ses exportations. Après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, les deux pays ont conclu un accord commercial en juin 2021.

14. Dans les classements comparatifs, l'Islande est décrite comme une « démocratie à part entière », se classant au troisième rang mondial (score : 9,52)<sup>3</sup>. Atteignant un score très élevé (94/100), l'Islande est classée « pays libre » selon *Freedomhouse* en 2023<sup>4</sup>. En ce qui concerne la perception de la corruption, l'Islande a obtenu un score de 74/100 et s'est classée au 14<sup>e</sup> rang mondial<sup>5</sup>, tandis que selon l'indice de risque « indice global de corruption » (2023)<sup>6</sup> l'Islande a obtenu un score de 12,98/100 (« risque très faible ») et s'est classée au huitième rang mondial. La confiance dans le gouvernement a atteint 51,5 %, soit un niveau moindre que dans les autres pays nordiques mais qui reste manifestement plus élevé que dans la plupart des pays membres de l'OCDE<sup>7</sup>. En ce qui concerne l'Indice de

3 Indice mondial de la démocratie 2022 : <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>

4 <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

5 <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

6 [https://risk-indexes.com/global-corruption-index/#:-:text=The%20Global%20Corruption%20Index%20\(GCI,a%20more%20nuanced%20risk%20assessment](https://risk-indexes.com/global-corruption-index/#:-:text=The%20Global%20Corruption%20Index%20(GCI,a%20more%20nuanced%20risk%20assessment)

7 <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>

l'autonomie locale, l'Islande a atteint le troisième score le plus élevé (76,21/100) parmi 57 pays en 2020<sup>8</sup>.

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

15. Les communes sont apparues pour la première fois dans les annales islandaises au cours du XIII<sup>e</sup> siècle et, fait remarquable, la configuration territoriale de bon nombre d'entre elles n'a pas subi de modifications substantielles depuis cette époque. Par conséquent, les communes islandaises, dans un sens traditionnel, continuent de refléter les caractéristiques fondamentales de leur création en tant que collectivités. Cette situation se caractérise par le fait que l'affiliation des citoyens à une collectivité s'aligne parfaitement sur leur association avec les limites territoriales d'une commune ou d'une localité<sup>9</sup>.

16. Aux termes de l'article 78 de la Constitution islandaise (1944)<sup>10</sup> : « les communes gèrent leurs affaires de manière indépendante conformément à la loi. Les sources de revenu des communes et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent les utiliser sont définis par la loi ». Cet article figure dans la partie de la Constitution (chapitre VII) consacrée aux droits et libertés, du fait que l'autonomie locale est conçue comme un élément de l'autodétermination des personnes. Seule disposition juridique de la Constitution islandaise relative aux collectivités locales, cet article laisse d'autres détails à la législation. Les principales lois concernant les collectivités locales sont les suivantes :

- La loi sur l'administration publique locale, n° 138/2011, janvier 2012
- La loi sur les élections, n° 112/2021, juin 2021
- La loi sur le financement des collectivités locales, n° 4/1995

17. La loi sur l'administration publique locale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 (loi 138/2011), abrogeant la loi 45/1998. L'Association islandaise des pouvoirs locaux a été associée directement à l'élaboration de cette proposition de loi ainsi qu'à la création du nouveau cadre du financement des collectivités locales. Après l'introduction du projet de texte au Parlement, l'Association, de même que les citoyens et les collectivités locales, ont eu la possibilité d'adresser des propositions de modifications. Les changements portent principalement sur la participation des collectivités locales à la prise de décision nationale, le contrôle financier et administratif exercé par le pouvoir central sur les collectivités locales, la coopération intercommunale et la participation citoyenne.

18. Les chapitres VII et VIII traitent des questions financières, concernant à la fois le cadre général et le contrôle ou la supervision pour le compte du pouvoir central. La budgétisation est maintenant beaucoup plus professionnelle et les possibilités pour l'État de réglementer les finances des collectivités locales sont meilleures que par le passé. En vertu de cette loi, les communes doivent respecter deux règles budgétaires. La première, la règle d'équilibre, concerne l'équilibre budgétaire. Les communes sont tenues d'équilibrer leur budget consolidé (parties A et B) tous les trois ans. Selon la deuxième règle, le taux d'endettement des communes (parties A et B) ne doit pas être supérieur à 150 % des recettes annuelles. Certains articles des chapitres VIII et XI précisent dans quels cas le ministre responsable des collectivités locales peut exercer un contrôle. Le chapitre X porte sur la participation citoyenne et prévoit une initiative citoyenne » basée sur des référendums (20 % des électeurs) et des

8 Voir Ladner/Keuffer/Baldersheim/Hlepas/Swianiewicz/Navarro (2019), *Patterns of Local Autonomy in Europe*, New York : Palgrave MacMillan, et Commission européenne, Direction générale de la politique régionale et urbaine, *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020* (CCI N° 2019CE16BAT176), décembre 2021, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf).

9 Ibid.

10 La Constitution de la République d'Islande du 17 juin 1944 a été modifiée à plusieurs reprises (30 mai 1984, 31 mai 1991, 28 juin 1995 et 24 juin 1999). Entre 2010 et 2013, dans le sillage de la « Révolution des casseroles », il a été proposé de réviser la Constitution islandaise par le biais de la première « constitution participative » au monde. La nouvelle constitution a été approuvée par 67 % des électeurs lors d'un référendum national convoqué par le parlement en 2012, mais n'a pas été adoptée par le parlement. Le projet proposé contient un chapitre entier (Chapitre VII) sur les « communes ». Comportant quatre articles, ce chapitre est conforme aux règles et principes de la Charte :

- L'article 105 (Indépendance des communes) disposerait que « les communes gèrent leurs propres affaires conformément à la loi. Elles doivent disposer de capacités et de revenus suffisants pour exercer leurs responsabilités statutaires. Les sources de revenu des communes doivent être décidées par la loi, de même que leur droit de les utiliser si et comme elles le souhaitent ».
- L'article 106 (Subsidiarité) disposerait que « les communes, ou les associations agissant pour elles, doivent être en charge des services publics considérés comme étant assurés au mieux à l'échelle locale, conformément à la loi ».
- L'article 107 (Élection des autorités locales et participation publique) disposerait que « les communes sont gouvernées par des autorités locales agissant sous mandat des habitants et élues au scrutin secret et universel. Le droit des résidents d'une commune de demander un référendum sur ses affaires est défini par la loi ».
- Enfin, l'article 108 (Obligation de consulter) disposerait que « les collectivités locales et leurs associations doivent être consultées lors de l'élaboration des législations ayant trait aux affaires des communes ».



réunions publiques (10 % des électeurs). Les collectivités locales sont aussi tenues d’informer leurs habitants sur les questions et procédures relatives à l’administration locale.

19. La loi sur les finances publiques de 2015 (loi 123/2015, 28 décembre 2015) comprend des dispositions pertinentes pour les collectivités locales. Elle a édicté, pour la première fois, de nouvelles règles sur la stratégie budgétaire, s’appliquant à la fois à l’État et aux communes et fondées sur un « Plan de stratégie budgétaire » qui sert de base pour l’élaboration du projet de loi budgétaire et des budgets des collectivités locales pour l’exercice suivant. La loi (article 11) définit en détail les modalités de la participation des collectivités locales à la formulation de ce Plan. L’Association islandaise des communes a signé en 2015 avec l’État, au nom des communes, un accord sur l’équilibre des finances municipales pendant cinq ans et sur la non-augmentation de la dette. Cet accord est actualisé régulièrement.

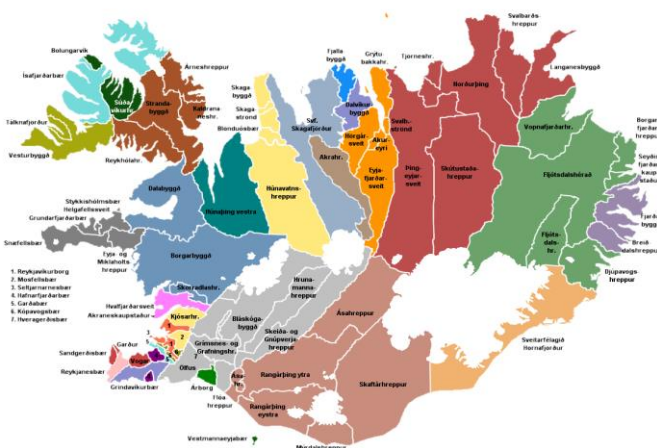
20. Le territoire national de l’Islande est divisé, à des fins administratives, en huit régions. À des fins électorales, le pays est divisé en six circonscriptions : Reykjavik Nord, Reykjavik Sud, Sud-Ouest, Nord, Est et Sud. L’Islande a un seul niveau d’administration locale, la commune. Les communes islandaises remontent au 11<sup>e</sup> siècle. À la suite de fusions progressives, le nombre des collectivités locales a augmenté lentement jusqu’au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, avec un maximum de 229 communes, après quoi il a de nouveau diminué, passant de 124 en 2000 à 69 en janvier 2021 (en 2024 : 64 communes). Les communes ont dû négocier entre elles les projets de fusion, qui devaient être approuvés par référendum local. Il y a eu deux grandes vagues de référendums locaux sur les fusions de communes, la première en 1993 dans 185 communes et la deuxième en 2005 dans 66 communes. L’objectif principal était d’atteindre une taille suffisante pour pouvoir fournir des services efficaces et de qualité.

Catégorie de taille (habitants)	Nombre de communes	Population totale par catégorie
Reykjavíkurborg	1	139 875
20 000 et plus	3	92 437
5 000 et plus	7	81 920
2 000 et plus	12	42 558
1 000 et plus	12	17 710
500 et plus	13	9 560
200 et plus	9	3 101
moins	7	597
Total	64	387 558

Tableau 1 : Nombre de communes par catégorie de taille et population totale par catégorie (Source : Statistics Ireland 2024)

21. La superficie moyenne des communes est d’environ 1 300 km<sup>2</sup>.

Figure 1 Découpage et noms des communes en mars 2020 (Source : National Land Survey of Iceland)



22. Le système d'administration locale de l'Islande<sup>11</sup> est un système moniste de conseils et de comités<sup>12</sup> dans lequel le conseil local est officiellement la principale source de pouvoir. Le nombre de conseillers (aldermen) dépend de la population, mais le minimum légal est de cinq membres et les conseils municipaux en comptent entre 5 et 11, tandis que Reykjavik en compte 23. Les conseils sont le principal organe de décision et les collectivités locales islandaises sont responsables d'une variété de tâches assignées par la loi en plus des tâches volontaires. La règle est que les autorités locales islandaises peuvent assumer toute tâche qu'elles jugent nécessaire tant qu'elle n'est pas assignée à un autre organe ou interdite par la loi (Valsson 2014). Dans l'ensemble, le cadre institutionnel a été remarquablement stable depuis l'introduction du système actuel il y a 150 ans<sup>13</sup>.

23. Les élections locales ont lieu, sans exception, à la fin du mois de mai tous les quatre ans. Deux types de systèmes électoraux peuvent être utilisés. Le premier est celui du scrutin majoritaire plurinominal, selon un vote individuel excluant les partis, et il est utilisé par défaut si aucune liste ne se présente. Ainsi, dans ce cas, chaque citoyen éligible dans une commune devient automatiquement candidat à un siège au conseil. Le jour de l'élection, les électeurs inscrivent le nom du candidat de leur choix sur le bulletin de vote. Les cinq personnes ayant remporté le plus de voix deviennent automatiquement membres du conseil, et celle qui a obtenu le meilleur résultat devient généralement le chef du conseil et le maire. Ce type de vote est un vestige de l'ancien système électoral mis en place dans les communes rurales au 19<sup>e</sup> siècle. En général, seules les très petites communes utilisent ce type de système électoral, mais 20 % de l'ensemble des communes y ont eu recours lors des élections locales de 2022.

24. Le deuxième type de scrutin, le plus fréquent, est le scrutin proportionnel sans seuil. En 2022, 51 communes (représentant 99 % de la population) ont utilisé le système de scrutin proportionnel. La présence des partis politiques nationaux au niveau local varie considérablement d'une commune à l'autre, et le plus souvent les problématiques locales tiennent une place centrale dans la politique locale. L'usage est donc de longue date de créer des listes locales pour les élections locales. Lors des élections locales de 2022, seule la moitié environ des 407 conseillers élus à la proportionnelle étaient issus de listes affiliées à des partis nationaux. L'autre moitié provenait de listes locales.

25. Outre le conseil élu au suffrage direct, il existe plusieurs comités au niveau local, dont le plus important est le comité exécutif. Ses membres sont élus au prorata de la majorité et de la minorité au sein du conseil. Le comité exécutif est responsable de la gestion quotidienne et de l'administration budgétaire de la commune. Les conseils ne sont pas tenus de créer un comité exécutif, et tous ne le font pas ; en outre, les communes dont les conseils sont composés de cinq membres ne sont pas autorisées à mettre en place un comité exécutif (loi sur les collectivités locales n° 138/2011).

26. Les postes de président du conseil et de président du comité exécutif sont généralement attribués aux principaux responsables politiques du conseil. En règle générale, la même personne n'est pas choisie pour occuper ces postes. Ces deux postes de direction n'ont pas de pouvoirs indépendants et,

11 Eva Marín Hlynisdóttir, *Sub-National Governance in Small States The Case of Iceland*, Palgrave Macmillan, Cham 2020, p. 57-70.

12 Mouritzen et Svava, *Leadership at the Apex*, 2002.

13 Eva Marín Hlynisdóttir, op.cit., p. 61.

bien que leurs titulaires soient désignés au moyen d'un vote du conseil, ce vote n'est normalement qu'une simple formalité, puisque dans les faits la majorité du conseil peut prendre des décisions sans consulter la minorité. Habituellement, le chef du conseil est la personne qui, dans la plupart des autres contextes, serait appelée le maire. Toutefois, dans certains cas, le chef du comité exécutif est manifestement le premier responsable politique de la commune<sup>14</sup>.

27. Outre le conseil et le comité exécutif, la personne la plus importante dans la gestion quotidienne du conseil est le directeur général de l'administration locale. Depuis l'adoption de la loi n° 138/2011 sur les collectivités locales, toutes les communes doivent avoir un directeur général ; toutefois, cette personne peut être recrutée sur la base de ses compétences professionnelles ou sur une base politique. Dans les cas où le directeur général est recruté sur la base de ses compétences professionnelles, il s'agit d'un gestionnaire du conseil qui travaille en étroite collaboration avec celui-ci, sous l'autorité du chef du conseil (maire), et avec le comité exécutif, dirigé par le chef du comité exécutif<sup>15</sup>.

28. En décembre 2023, le Parlement (Alþingi) a adopté un plan stratégique sur les questions relatives aux communes pour 2024-2038 et un plan d'action pour 2024-2028. Le plan prévoit une révision complète de la loi sur les collectivités locales. Selon les interlocuteurs du ministère des Infrastructures, ces plans comportent des objectifs visant à améliorer les conditions de travail des élus et à favoriser une meilleure circulation de l'information et une démocratie participative plus active au niveau local.

## 2.2 Statut de la capitale

29. Aux termes de la Recommandation 452 (2021) du Congrès sur le statut des capitales<sup>16</sup>, les États devraient disposer d'une certaine marge d'appréciation pour tenir compte des conditions spécifiques à chaque pays, tout en adoptant et en mettant en œuvre des garanties juridiques appropriées pour protéger l'autonomie locale de leur capitale et répondre à l'évolution des relations entre le pouvoir central et les collectivités locales. Cette flexibilité doit toutefois s'accompagner d'un strict respect des principes énoncés par la Charte, notamment en ce qui concerne la consultation des autorités locales concernées, telle que visée à l'article 4.6.

30. Cette recommandation invite les États à mettre en place de solides garanties procédurales pour assurer l'autonomie des villes-capitales et minimiser le risque d'ingérence d'autres niveaux d'autorité. Cela devrait se faire en conformité avec la Charte et les États, en particulier sur certains domaines critiques, devraient notamment :

i. Concernant l'administration de la capitale :

- introduire une administration élue à l'échelle de la ville en tant que garantie légale de la représentation et de la promotion des intérêts spécifiques de la capitale et ne pas scinder le territoire de la capitale en plusieurs communes.

ii. concernant les ressources financières :

- garantir des ressources financières suffisantes et envisager d'accorder une compensation aux capitales pour les dépenses supplémentaires résultant de l'exercice des fonctions spécifiques d'une capitale ;

iii. concernant la coopération entre les niveaux d'autorité publique :

- formaliser la coopération des capitales à la fois horizontalement, avec les communes voisines, et verticalement, avec les niveaux de gouvernance supérieurs.

31. Reykjavik est la capitale d'un État souverain la plus septentrionale du monde. La ville a atteint une population d'environ 140 000 habitants en 2023 (121 822 en 2015). La ville-région de Reykjavík se compose de sept villes ou communes. Parmi les trois plus grandes villes, Reykjavík est sensiblement la plus importante, suivie de Kópavogsbær (37 970 habitants en 2020) et de Hafnarfjarðarkaupstaður (30 000 habitants en 2020). Garðabær et Mosfellsbær sont nettement plus petites, avec respectivement 15 700 et 12 070 habitants. Bien que relativement importante dans le contexte islandais, Seltjarnarneskaupstaður, avec une population de 4 720 habitants, est petite par rapport aux autres villes

<sup>14</sup> Eva Marín Hlynisdóttir, op.cit., p. 64.

<sup>15</sup> Eva Marín Hlynisdóttir, op.cit.

<sup>16</sup> Examinée et adoptée par le Forum statutaire le 12 février 2021 (voir document CG-FORUM(2021)01-04, exposé des motifs), rapporteure : Amelie TARSCHYS-INGRE, Suède (L, GILD). Voir aussi : Recommandation 133 (2003) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe sur la gestion des villes capitales, examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 mai 2003 et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 ; Résolution 158 (2003) sur la gestion des villes-capitales, examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 mai 2003 et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 22 mai 2003 ; Recommandation 452 (2021) Le statut des villes capitales, examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 3 mai 2007 et adoptée par le Congrès en juin 2007, 3ème séance.

de la ville-région. Environ 36 % de la population islandaise réside dans la ville de Reykjavík, et 28 % dans les villes environnantes. Ces dernières années, la banlieue de Reykjavík a connu une croissance encore plus importante et plus rapide que la ville elle-même. Étant donné que la majeure partie de la population islandaise réside dans cette zone métropolitaine, un examen plus approfondi de la capitale et du territoire qui l'entoure est justifié.

32. De fait, depuis quelques années l'expression « grande ville-région de Reykjavík » est de plus en plus utilisée, englobant des villes et des zones situées dans un rayon de 50 à 70 km du centre-ville. Cependant, les définitions quant à l'étendue de cette zone. Trois grandes zones urbaines se trouvent dans un rayon de 50 km du centre-ville de Reykjavík : Reykjanesbær (19 430 habitants), Sveitarfélagið Árborg (10 060 habitants) et Akraneskaupstaður (7 540 habitants). Ces villes, ainsi que leurs banlieues, sont devenues des sources importantes de déplacements journaliers vers et depuis la ville-région de Reykjavík. Toutefois, à la différence des villes de la ville-région elle-même, ces villes sont nettement séparées de la zone de la capitale par de vastes espaces inhabités.

33. Traditionnellement, la collaboration et la coopération ne sont pas des priorités dans la ville-région de Reykjavík. Les villes se font souvent concurrence pour attirer les habitants et les entreprises. Les défis posés par la croissance démographique n'ont pas reçu de réponse coordonnée. Par exemple, jusqu'en 2001, les transports publics étaient gérés par deux sociétés distinctes, avec une coordination limitée, ce qui empêchait souvent une circulation fluide entre les zones desservies par les deux sociétés. Des efforts de collaboration notables ont principalement porté sur la gestion des déchets, les transports publics et les services d'incendie. Bien que les recherches indiquent que la coordination spatiale est généralement l'un des premiers domaines dans lesquels les villes d'une région métropolitaine s'engagent dans une collaboration, les communes de la ville-région de Reykjavík n'ont que tardivement mis en place une collaboration cohérente dans ce domaine.

34. En 2019, un accord a été conclu entre les communes de la région de la capitale de l'Islande (Reykjavík, Kópavogur, Hafnarfjörður, Garðabær, Mosfellsbær et Seltjarnarnes) et le gouvernement national concernant le transport dans la région de la capitale. Après cet accord, une entreprise publique appelée Transport pour la région de la capitale a été créée, avec pour fonction première d'investir dans les infrastructures de transport dans la zone en question. La stratégie de financement de ces investissements implique le développement de la zone de Keldur à Reykjavík, en plus des contributions des communes participantes et du gouvernement central. Afin d'accroître le financement, des mesures législatives sont envisagées pour mettre en place des péages routiers. Les principaux défis de cette initiative sont étroitement liés au fait que l'imposition de redevances pour l'utilisation des équipements de transports est un sujet politiquement sensible. Cet aspect a un impact significatif sur le financement des équipements.

35. En ce qui concerne l'octroi d'un statut spécial à la capitale, certaines parties prenantes locales ont indiqué que cette question était sur le point d'être examinée au sein du ministère des Infrastructures. Cependant, à ce jour, aucun statut juridique spécial de ce type n'est en vigueur, bien que les recommandations 283(2010) et 402(2017) y appellent explicitement. La loi sur les collectivités locales (n° 138/2011) repose sur le principe selon lequel toutes les collectivités locales partagent des responsabilités identiques. En ce qui concerne la ville de Reykjavík, l'article 10 la définit comme la capitale de l'Islande, le conseil municipal étant appelé conseil urbain [*borgarstjórn*], tandis que le *byggðaráð* est le conseil exécutif municipal, le directeur exécutif est le *borgarstjóri* [maire de la ville], et l'*oddviti* est le président du conseil urbain.

36. Le conseil urbain de Reykjavík est composé de 23 conseillers élus par les habitants. Les réunions ont lieu deux fois par mois et sont généralement ouvertes au public, sauf indication contraire. Le conseil urbain détient le pouvoir de décision sur les politiques et les recettes de la ville de Reykjavík et supervise la mise en œuvre des tâches municipales. Des comités et commissions, élus par le conseil urbain, sont chargés de formuler des politiques et de superviser des fonctions spécifiques. Le conseil exécutif, composé de sept conseillers, et les neuf commissions permanentes, dont le mandat est de quatre ans, jouent un rôle essentiel dans la supervision de la gestion, des finances et de l'administration de la ville. Les membres des commissions de district et de diverses autres commissions, comme la commission de la protection de l'enfance, sont également élus par le conseil urbain.

37. Le maire de Reykjavík est le chef de l'exécutif de la ville. Il est nommé par le conseil urbain et peut également être conseiller urbain. Outre les responsabilités liées à son statut de conseiller urbain, le maire assume trois rôles principaux : directeur général de la ville de Reykjavík, représentant public de

la ville et chef politique de la majorité. Le maire est investi du pouvoir exécutif de signer des documents au nom du Trésor municipal de Reykjavik concernant les transactions immobilières, les emprunts et d'autres obligations ou mesures nécessitant l'approbation du conseil urbain. En outre, le maire supervise les participations de la ville de Reykjavik au sein d'entreprises, préside la commission métropolitaine de sécurité publique et représente Reykjavik au sein de la SSH (Association des communes de la région de la capitale) et du SHS (Service d'incendie de la région de la capitale).

38. Mis à part le fait qu'elle est la capitale et qu'elle accueille les principaux organes de l'État et les ambassades étrangères/bureaux diplomatiques, la ville de Reykjavik ne jouit pas de privilèges spéciaux et n'a pas d'obligations supplémentaires par rapport aux autres communes. Cependant, dans les faits, en tant que commune la plus peuplée et centre fonctionnel du pays, offrant de nombreuses opportunités, Reykjavik est un centre d'attraction pour de nombreuses personnes, en particulier les usagers des services sociaux. Notamment, les sans-abris, les élèves étrangers ayant des besoins spéciaux (par exemple de cours de langue) et les personnes handicapées viennent à Reykjavik pour la qualité et la variété de ses services et de ses opportunités.

39. Certaines responsabilités, comme les maisons de retraite, sont gérées conjointement avec l'État, mais selon les représentants de Reykjavik, les fonds fournis par l'État sont insuffisants. Certaines zones grises, notamment en ce qui concerne les services de soins de santé pour les personnes âgées handicapées, posent des problèmes. Le logement est également un problème urgent, exacerbé par les migrations internes et l'afflux d'immigrants, ce qui met à rude épreuve les ressources de la ville pour fournir des solutions de logement abordables.

40. Les représentants font valoir que, compte tenu de la multiplicité de ses services et de ses fonctions, la ville a moins accès que d'autres communes à un financement public proportionné. La loi n° 4/1995 sur les bases de revenus des communes interdit à la ville de bénéficier de certaines contributions du fonds de péréquation municipal sans évaluation annuelle, ce qui, selon Reykjavik, est injuste.

41. Reykjavik a déposé un recours juridique concernant le calcul du coût des services fournis aux personnes handicapées. La ville soutient qu'elle est illégalement exclue de certaines contributions spécifiques du Fonds de péréquation des autorités locales, avec pour conséquence un déficit important. Bien que la ville ait obtenu gain de cause en première instance, le recours du pouvoir national a potentiellement bloqué la réforme de la péréquation. L'attente de la décision a des implications pour la fiscalité municipale et les fonds de péréquation, Reykjavik faisant valoir qu'elle a épuisé tout son potentiel en raison de la forte demande de services municipaux.

42. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Infrastructures a indiqué qu'il examinerait l'opportunité d'ajouter, dans le cadre de la révision actuelle de la loi sur les collectivités locales, une disposition accordant un statut juridique spécial à la capitale et éventuellement à d'autres villes ayant un rôle similaire.

43. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs suggèrent de réitérer les recommandations précédentes et recommandent, une fois de plus, d'établir un statut spécial à part entière pour la ville de Reykjavik.

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

44. Comme la première recommandation (Rec. 283/2010) et la recommandation précédente (Rec. 403/2017) le soulignent, la Charte européenne de l'autonomie locale n'a jamais été formellement incorporée dans le système juridique islandais. Une telle incorporation nécessite une action législative du Parlement islandais (Alþingi). L'Islande adhère à une relation dualiste entre le droit national et le droit international, comme il est fréquent dans les autres États nordiques. Par conséquent, les dispositions des traités internationaux ratifiés par l'Islande n'acquiescent pas automatiquement le statut de droit interne, à moins qu'elles ne soient spécifiquement incorporées dans le droit islandais. Dans plusieurs cas, des traités internationaux ont été incorporés dans le droit interne au moyen de lois spécifiques. C'est le cas par exemple de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

45. D'après les informations fournies par les membres de l'Association nationale des pouvoirs locaux, la Charte n'est pas transposée en droit interne comme c'est le cas pour plusieurs autres traités, sans que cela découle d'une certaine réticence ciblée à l'égard de la Charte. L'Association tente d'inscrire

cette question à l'ordre du jour du système, mais le Parlement n'a pas répondu à cette tentative. Si l'incorporation de la Charte se concrétise, elle offrira des arguments supplémentaires aux autorités locales dans plusieurs domaines, par exemple à la ville de Reykjavik pour les litiges en cours concernant le principe de proportionnalité des ressources, le principe de subsidiarité, la délimitation des compétences et d'autres dispositions de la Charte.

46. La Cour suprême de l'Islande s'emploie à interpréter le droit interne islandais conformément aux obligations internationales du pays. Le président de la Cour suprême a souligné aux rapporteurs qu'il est de jurisprudence constante en Islande d'interpréter la législation nationale à la lumière et conformément aux obligations internationales, dans la mesure du possible. La Cour a cité divers instruments internationaux dans ses décisions, y compris ceux qui ne sont pas formellement incorporés dans le droit islandais, comme la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

47. Cependant, tout comme lors de la mission de suivi précédente, à l'exception d'une référence explicite dans la loi sur les collectivités locales (voir infra), aucun élément n'a été trouvé concernant l'impact de la Charte sur le système juridique islandais. D'après les informations fournies par le président de la Cour suprême, la Charte n'a pas été mentionnée dans les rares décisions des tribunaux sur l'autonomie locale ; au lieu de cela, ces décisions s'appuient généralement sur l'article 78 de la Constitution.

48. L'article 3, paragraphe 4, de la loi 138/2011 sur les collectivités locales dispose que « l'intervention d'autres autorités publiques dans les affaires des communes doit toujours se faire en considération de l'autonomie des communes garantie par la Constitution et de la Charte européenne de l'autonomie locale ». Bien que cette disposition puisse être considérée comme insuffisante en termes d'incorporation formelle de la Charte dans le système juridique islandais, elle pourrait peut-être encourager des juridictions à y faire directement référence à l'avenir. Une loi contraire à une certaine disposition de la Charte, mais non à la Constitution islandaise, ne peut toutefois pas être annulée par les tribunaux tant que la Charte n'a pas été transposée en droit interne. Par conséquent, les rapporteurs suggèrent d'incorporer l'ensemble de la Charte dans la législation nationale et réitèrent les recommandations antérieures à ce sujet (voir infra).

## **2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès**

49. Dans le cadre du suivi de la démocratie locale en Islande mené en 2017, le Congrès a identifié certains domaines qui doivent encore être améliorés pour renforcer le fonctionnement optimal du gouvernement local :

- a. la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales n'a pas été clarifiée et plusieurs « zones grises » persistent ;
- b. aucune législation n'a été adoptée en vue de conférer une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale en tant que source de droit interne directement applicable ;
- c. les collectivités locales disposent de ressources limitées, ce qui signifie qu'elles ne sont pas en mesure d'entreprendre d'autres tâches que celles qui sont prévues par la loi ;
- d. les collectivités locales ont mentionné le risque que les compétences transférées soient étendues sans leur accorder des ressources financières suffisantes ;
- e. le fonds de péréquation est un mécanisme statique, incapable de s'adapter à l'évolution des besoins afin de jouer son rôle, qui est de protéger financièrement les collectivités locales les plus faibles et de corriger la répartition inégale des sources de financement potentielles ;
- f. la ville de Reykjavik ne s'est pas vu accorder de statut spécial instaurant des dispositions juridiques différentes afin de prendre en compte la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes.

50. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommandait (Recommandation 402(2017)) que le Comité des Ministres appelle les autorités islandaises :

- a. à clarifier la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité ;
- b. à légiférer afin de conférer une valeur juridique à la Charte européenne de l'autonomie locale, en tant que source de droit interne directement applicable ;
- c. à garantir aux collectivités locales des ressources financières proportionnées à leurs compétences et suffisantes pour leur permettre d'entreprendre des tâches facultatives dans l'intérêt de leurs populations ;
- d. à moderniser le mécanisme de péréquation afin de lui permettre de répondre aux besoins actuels des collectivités locales ;
- e. à accorder à la ville de Reykjavik un statut spécial, sur la base de la Recommandation 452 (2021) du Congrès, instaurant des dispositions juridiques différentes afin de prendre en compte la situation particulière de la capitale par rapport aux autres communes ;
- f. à ratifier 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 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.

51. Selon le Commentaire contemporain (2020) de la Charte, l'article 2 exige que les Parties reconnaissent « le principe » de l'autonomie locale, ce qui signifie qu'il est jugé suffisant de reconnaître les éléments fondamentaux de l'autonomie locale dans des règles écrites, sans qu'une réglementation détaillée soit nécessaire. Reste donc à savoir quels sont ces « éléments fondamentaux ». Dans cette perspective, le préambule et l'article 3 de la Charte jouent un rôle clé. Tous deux se réfèrent aux aspects de l'autonomie locale ayant toujours été considérés comme des caractéristiques essentielles de ce concept dans la tradition européenne moderne. Comme l'indique le préambule, ces éléments fondamentaux sont les suivants : l'existence de « collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués » et « une large autonomie quant aux compétences » et « aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ». Par conséquent, pour évaluer la conformité à l'article 2, il convient de vérifier non seulement la reconnaissance formelle du principe dans la législation interne, mais aussi la présence desdits éléments fondamentaux dans les textes de loi pertinents.

52. Quant aux sources de droit dans lesquelles le principe de l'autonomie locale doit être consacré, la Charte prévoit un double niveau de reconnaissance. Le premier repose sur la « législation interne », un concept qui doit être interprété comme équivalent à des textes de loi d'origine parlementaire (« lois » ou « règlements »). Ce niveau de reconnaissance est obligatoire. Le deuxième niveau consiste en la reconnaissance du principe de l'autonomie locale dans la Constitution, une mesure considérée comme « souhaitable [de plus] » par le rapport explicatif de la Charte ; pourtant cette mesure doit être mise en œuvre « autant que possible ». En Islande, la Constitution<sup>17</sup> comporte une disposition plutôt laconique

<sup>17</sup> Voir ci-dessus, au point 2.1, la tentative infructueuse d'introduire un chapitre (VII) spécifique sur l'autonomie locale en 2012, dans le cadre d'une initiative populaire également approuvée par une forte majorité lors d'un référendum. Voir New Icelandic Constitution with a foreword by Vigdís Finnbogadóttir and historical introduction by Thorvaldur Gylfason, Constitution Society (Stjórnarskrárfélagið), Reykjavík, 2018 ; Gylfason, Thorvaldur (2016), « Constitution on Ice », in *Iceland's Financial Crisis : The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, dir. Valur Ingimundarson, Philippe Urfalino et Irma Erlingsdóttir, Routledge, Londres ; Gylfason, Thorvaldur (2018), « Chain of legitimacy : Constitution making in Iceland », in Elster, J., R. Gargarella, V. Naresh et B. E. Rasch (dir.), *Constituent Assemblies*. Cambridge University Press, New York, 2018. Grear Þór Eyþórsson, Thorvaldur Gylfason, Detlef Jahn (coordinateur) Iceland Report, Sustainable Governance Indicators 2022, Bertelsmann Stiftung 2023, en particulier les pages 5, 23, 30 et 31 ; et les avis pertinents de la Commission de Venise : <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=60&year=all&other=true>

sur l'autonomie locale, à savoir l'article 78 : « Les communes gèrent leurs affaires de manière indépendante conformément à la loi. Les sources de revenu des communes, et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent utiliser leurs sources de revenu, sont définis par la loi. »

53. La loi de 2011 sur les collectivités locales, qui comprend 25 chapitres et un total de 134 articles, régit de manière approfondie les différents aspects de l'autonomie locale. Les principes fondamentaux sont énoncés au chapitre I (Dispositions générales relatives aux communes) :

Article premier (Autonomie des communes) :

1. « Le pays est divisé en communes, qui sont responsables de la gestion de leurs propres affaires ».
2. « L'administration des communes est exercée par les autorités locales qui sont élues démocratiquement par leurs résidents conformément à la loi sur les élections des autorités locales ».

Article 2 (Administration générale des affaires locales) :

2. « Le ministre responsable des affaires locales prend en compte et respecte l'autonomie des communes, des tâches qu'elles assurent et de leurs finances ».

Article 3 (Objet et fondement de la loi) :

1. « Les communes sont des collectivités indépendantes administrées par des autorités locales démocratiquement élues agissant au nom de la population locale ».
4. « L'intervention d'autres autorités publiques dans les affaires des communes doit toujours se faire en considération de l'autonomie des communes garantie par la Constitution et de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

Article 7 (Obligations générales des communes) :

1. « Les communes sont tenues d'accomplir les tâches qui leur sont assignées par la loi [...] ».
2. « Les communes œuvrent pour le bien-être commun de leur population, dans la mesure où elles le peuvent à un moment donné ».
3. « Les communes peuvent entreprendre toute tâche relative à leur population, à la condition que cette tâche ne soit pas assignée à d'autres par la loi ».

54. Étant donné que le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution et réglementé de manière très détaillée dans la législation nationale, les rapporteurs concluent que la situation en Islande est conforme à l'article 2 de la Charte. Toutefois, ils souhaitent souligner que la disposition succincte de la Constitution, associée à la possibilité d'amendements défavorables aux lois pertinentes déterminées par le Parlement, constitue une raison supplémentaire d'incorporer la Charte, ainsi que toutes ses dispositions protégeant divers aspects de l'autonomie locale, dans la législation nationale.

### 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

55. La Charte souligne que la part des affaires publiques gérée par les collectivités locales doit être « importante » et non résiduelle. En d'autres termes, les collectivités locales ne devraient pas être cantonnées à des tâches secondaires et à des missions de routine, mais exercer un éventail de responsabilités suffisant leur permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques publiques locales véritables et pertinentes au profit de la population locale (dans des domaines tels que la protection de l'environnement, la culture et l'éducation, les infrastructures de base, le développement urbain, le logement, la gestion des transports, etc.).

56. Dans les faits, cependant, les questions considérées comme relevant du domaine naturel ou intrinsèque des collectivités locales varient considérablement selon les traditions des États parties à la



Charte. Il est admis que les États peuvent souhaiter réserver certaines fonctions (telles que la police ou l'enseignement supérieur) au gouvernement central. Ainsi, la Charte accorde une certaine marge d'appréciation aux États pour fixer « le cadre de la loi » et identifier le domaine d'action des collectivités locales.

57. Le Commentaire contemporain de la Charte souligne que le droit légal à l'autonomie locale est néanmoins pleinement protégé par la Charte (article 11). Les collectivités locales doivent aussi être en mesure d'exercer effectivement ce droit légal à l'autonomie par les moyens institutionnels et réglementaires appropriés prévus dans d'autres articles de la Charte (article 9 : Ressources financières adéquates ; article 6 : Ressources organisationnelles et humaines, etc.).

58. Contrairement aux autres pays nordiques, où la décentralisation des tâches au niveau local a commencé dès les années 1960, le système islandais était encore fortement centralisé au début des années 1990. Les diverses municipalités avaient évolué de manière divergente, et comme elles n'étaient pas en charge des principales responsabilités sociales telles que l'enseignement primaire, beaucoup avaient adopté des pratiques entrepreneuriales, investissant massivement dans les entreprises locales ou menant des projets volontaires tels que des équipements de loisirs et des services d'accueil préscolaire. Toutefois, cela a également entraîné une disparité importante dans les niveaux de service entre les communes rurales et urbaines. Dans une commune rurale moyenne, au début des années 1990, il n'y avait pas de gestion des déchets, de services préscolaires ou d'installations sportives ; les services offerts aux personnes âgées étaient minimes, voire inexistantes, et l'approvisionnement en eau (chaude ou froide) n'était pas organisé de manière centralisée. Pour l'essentiel, chaque commune rurale/ferme fonctionnait de manière indépendante et le maire local assurait la comptabilité et une gestion quotidienne limitée de la commune. À l'inverse, les grandes agglomérations urbaines disposaient déjà de services municipaux ayant des horaires d'ouverture structurés, d'une gestion professionnelle, d'installations de loisirs, d'un approvisionnement en eau organisé, d'une gestion des déchets et d'autres services. Ainsi, les agglomérations urbaines avaient mis en place des structures administratives de base dotées de bureaux et d'heures d'ouverture, tandis que les collectivités rurales ne disposaient que rarement de telles installations<sup>18</sup>.

59. Au début des années 1990, le gouvernement central a entrepris la décentralisation des tâches sociales. Le processus a commencé avec les services sociaux, tels que l'aide économique en 1991, puis l'enseignement primaire en 1996. Parallèlement, l'aménagement municipal obligatoire et l'aménagement local ont été mis en œuvre pour tous les terrains ruraux et urbains. La plus haute autorité en matière d'aménagement a été décentralisée au niveau local, obligeant les autorités locales à créer des plans municipaux. Auparavant, les terres agricoles et les terres inhabitées des régions montagneuses étaient exemptées de la réglementation en matière d'aménagement et de construction<sup>19</sup>.

60. Le dernier transfert important a eu lieu en 2011, lorsque la responsabilité des services aux personnes handicapées a été transférée au niveau local. Contrairement aux autres pays nordiques, les collectivités locales islandaises ne sont pas responsables des soins de santé primaires. Néanmoins, elles assurent diverses tâches, quoique sans obligation légale, telles que la création d'infrastructures de loisirs. Au cours des 30 dernières années, les responsabilités des collectivités locales islandaises ont connu des changements sans précédent. Elles sont devenues des acteurs majeurs de l'offre des services sociaux et du bien-être général des citoyens, représentant environ 13 à 14 % du PIB et employant environ 12 % de la main-d'œuvre islandaise<sup>20</sup>. Il ne fait aucun doute que les communes islandaises gèrent aujourd'hui une part importante des affaires publiques.

18 Eva Marín Hlynisdóttir, *Sub-National Governance in Small States. The Case of Iceland*. Palgrave MacMillan, Cham 2020, p. 67-68.

19 Eva Marín Hlynisdóttir, op.cit., p. 68.

20 Ibid

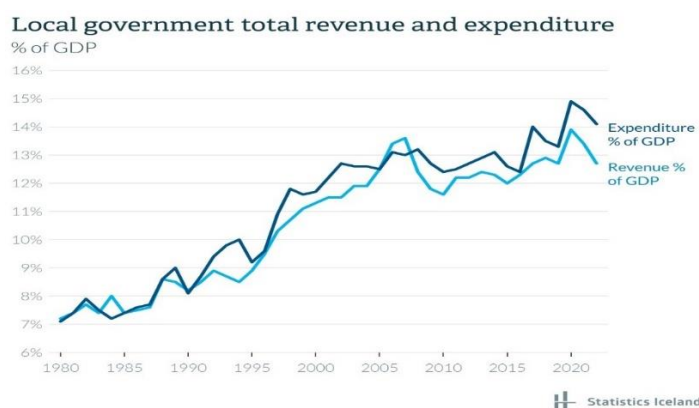


Figure 2 : Évolutions des recettes et dépenses totales des collectivités locales en pourcentage du PIB (Statistics Iceland)

61. Dans le domaine de l'éducation préscolaire, les communes sont responsables des services de maternelle. La législation, en particulier la loi n° 90/2008, n'oblige pas explicitement les communes à fournir ce service, qui en théorie demeure facultatif. Dans la pratique, cependant, il est socialement inacceptable qu'une commune n'offre pas ce service. Environ 90 % des enfants islandais sont inscrits dans des écoles maternelles municipales. Il s'agit probablement du principal facteur contribuant au pourcentage exceptionnellement élevé (79 %) de femmes islandaises présentes sur le marché du travail et il a aussi potentiellement une incidence sur le taux de natalité élevé (1,95 enfant) par rapport à l'Europe continentale<sup>21</sup>. Traditionnellement, les services étaient destinés aux enfants âgés de 2 à 5 ans, mais depuis peu les jardins d'enfants accueillent de plus en plus d'enfants plus jeunes, même en dessous de l'âge d'un an. Les organismes privés ou les ONG doivent obtenir l'autorisation des autorités locales pour offrir ces services, et des institutions municipales sont chargées de les superviser. Le service est financé par une combinaison de contributions des communes et des parents<sup>22</sup>.

62. Les communes assument l'entière responsabilité de l'enseignement primaire pour les enfants de 6 à 15 ans, comme le prévoit la loi sur l'enseignement primaire (n° 91/2008 § 5). Cette responsabilité inclut la construction et l'entretien des bâtiments scolaires, ainsi que le recrutement et la rémunération des enseignants. Bien que l'enseignement secondaire relève de la compétence de l'État, les communes ont le droit de nommer des membres du conseil d'administration de ces établissements.

63. En ce qui concerne la protection de l'enfance, la loi pertinente (*Barnaverndarlög 80/2002*) charge les communes de garantir la disponibilité et l'organisation des services de première ligne, y compris leur personnel et leurs installations. Toutefois, les institutions de placement permanent/de garde relèvent de la responsabilité de l'État.

64. La loi sur les questions relatives aux personnes âgées (*Lög um málefni aldrea 125/1999*) dispose que les communes sont responsables de l'aide à domicile et de l'organisation de rencontres sociales pour les personnes âgées. L'aide à domicile ne comprend pas l'assistance médicale, qui relève de la compétence de l'État.

65. Les communes sont chargées de fournir des services aux personnes handicapées et à celles qui ont besoin d'un soutien de longue durée (*Lög um þjónustu við fólk með langvarandi stuðningsþarfir*, n° 38/2018). Les personnes ont droit à un plan d'aide privé (article 12). Toutefois, il existe des zones grises concernant les personnes âgées handicapées et des litiges sont apparus entre l'État et les communes au sujet de la responsabilité des personnes handicapées et âgées.

66. La loi sur les services sociaux des communes (*Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga 40/1991*) impose aux communes des obligations en matière d'aide économique aux personnes démunies, y compris l'accès à un logement abordable. Bien que le logement ne soit pas une fonction municipale importante en Islande, les communes sont tenues, en vertu de la loi n° 44/1998 relative au logement,

<sup>21</sup><https://www.government.is/topics/foreign-affairs/iceland-in-europe/eea-grants/partnership-opportunities-in-iceland/opportunity/?itemid=4598ef89-29fa-11eb-8129-005056bc8c60>

<sup>22</sup> Andreas Ladner et al., Commission européenne, *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries*, 1990-2020, Expert national pour l'Islande : E.-M. Hlynisdóttir, Bruxelles 2021 : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf)

de fournir des logements à loyer modéré aux personnes confrontées à de graves difficultés économiques ou atteintes d'un handicap.

67. L'intégration des réfugiés ne relève généralement pas de la responsabilité des autorités locales. Toutefois, dans le cas des réfugiés contingentés (réfugiés invités par l'État à s'installer en Islande), certaines autorités locales ont conclu un contrat avec l'État pour intégrer les réfugiés en question. Toutefois, cette mesure est volontaire et ne concerne pas toutes les communes. Par conséquent, la question des réfugiés concerne spécifiquement ce groupe de communes.

68. Les organes nationaux n'ont qu'une capacité très limitée à s'opposer aux plans d'occupation des sols des communes, cette capacité concernant principalement des questions de grande échelle telles que les centrales hydroélectriques et s'appuyant essentiellement sur des litiges liés à l'environnement. Les organes nationaux ne peuvent pas s'opposer aux plans d'occupation des sols des communes au motif qu'ils entrent en conflit avec des objectifs nationaux. Toutefois, ils peuvent suggérer qu'un plan municipal d'occupation des sols devrait être rejeté sur certaines bases techniques ; en pratique, cela signifie que la commune doit résoudre les problèmes posés par le plan et le soumettre à nouveau. Toutefois, l'État est de plus en plus vigilant et l'utilisation des sols par les communes fait de plus en plus l'objet d'un contrôle public approfondi.

69. Les transports publics ne sont pas une fonction obligatoire des communes ; cependant, en 2010, l'Agence nationale des routes a signé un contrat avec des associations régionales sur l'organisation et la fourniture de services publics d'autobus. Les associations régionales sont des associations facultatives créées par les communes et placées sous leur responsabilité exclusive. Le niveau local n'est cependant pas le seul à proposer des transports publics. En outre, en vertu de la loi sur les personnes handicapées, les communes sont tenues de fournir des services de transport aux personnes handicapées. Toutefois, en 2020, la plupart des associations régionales ont renoncé à leurs responsabilités en matière de transport public (hormis le transport des personnes handicapées), à deux exceptions près (l'association régionale de la grande zone urbaine de Reykjavík et celle de la partie orientale de l'Islande).

<b>Principaux secteurs et sous-secteurs de responsabilité</b>	
<b>Secteurs et sous-secteurs</b>	<b>Niveau municipal</b>
1. Services publics généraux (administration)	Administration interne ; délivrance de diverses autorisations commerciales ; permis de construire
2. Ordre public et sécurité	Pompiers, services de secours
3. Questions économiques / transports	Construction et entretien des rues/routes ; transport public ; promotion économique et emploi ; ports
4. Protection de l'environnement	Collecte et traitement des déchets ; eaux usées ; protection de l'environnement ; parcs publics et espaces de plein air
5. Logement et équipements collectifs	Approvisionnement en eau ; électricité ; chauffage collectif ; urbanisme et réglementation des constructions ; logement social
6. Santé	Suivi de la santé publique et environnementale ; services de soins primaires pour les personnes âgées
7. Culture et loisirs	Culture ; sports ; jeunesse ; loisirs ; bibliothèques publiques musées
8. Éducation	Écoles maternelles ; écoles primaires et collèges ; activités après l'école et pendant les vacances d'été pour les enfants
9. Protection sociale	Soins aux personnes âgées ; assistance complémentaire au régime général des pensions et programme de soutien des revenus ; services sociaux pour les personnes âgées ; protection de l'enfance ; soutien à la jeunesse

Tableau 2 : Principaux secteurs et sous-secteurs de responsabilité des communes – Source OCDE- WOFI 2020

70. Parmi les responsabilités des communes, les secteurs de l'éducation, de la protection sociale, des loisirs et de la culture représentent plus de 70 % des dépenses totales des collectivités locales. Ce pourcentage souligne le rôle des communes islandaises en tant que pierre angulaire de l'action sociale.

## Local government expenditure by economic types and functions 1998-2022

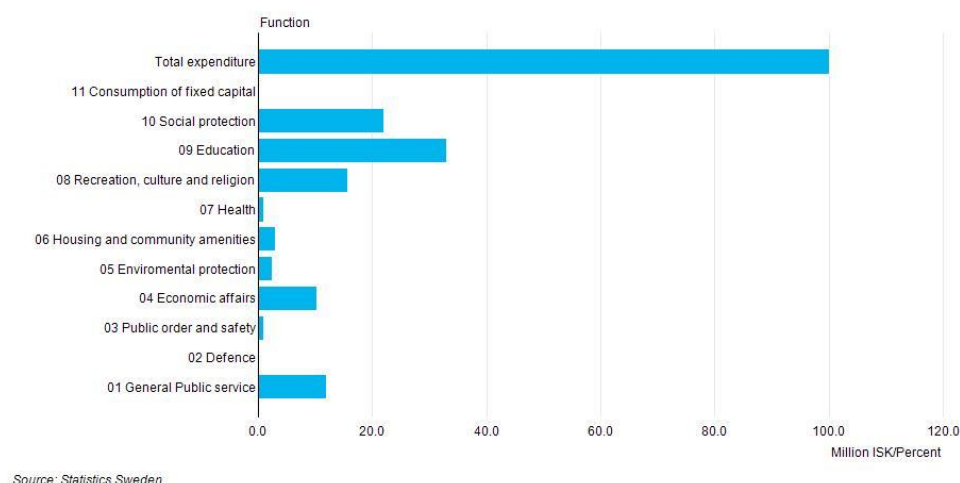


Figure 3 : Pourcentage des dépenses municipales par fonction

(Fonction ; Dépenses totales ; 11 Consommation d'actifs ; 10 Protection sociale ; 9 Éducation ; 8 Loisirs, culture et religion ; 7 Santé ; 6 Logements et équipements collectifs ; 5 Protection de l'environnement ; 4 Questions économiques ; 3 Ordre public et sécurité ; 2 Défense ; 1 Services publics généraux)

71. Comme le souligne le Commentaire contemporain, aucune collectivité locale n'est en mesure de régler et gérer efficacement « une part importante des affaires publiques » dès lors qu'elle est trop petite et/ou ne dispose pas des ressources nécessaires à l'accomplissement de son mandat. En pareil cas en effet, la collectivité jouira d'un « droit » sur le plan juridique, mais n'aura pas la « capacité » réelle d'agir comme l'exige la Charte. Par conséquent, des fusions de communes/municipales peuvent s'avérer souhaitables (dans le respect des règles relatives à la modification des limites territoriales, voir l'article 5). Une autre possibilité consiste à recourir à la coopération intercommunale pour la fourniture de services communs (article 10.1, voir les commentaires correspondants du présent rapport).

72. En Islande, il existe des différences de taille considérables entre les communes (voir ci-dessous les commentaires relatifs à l'article 5), mais il convient de mentionner que certaines communes sont petites mais riches du fait qu'elles disposent d'installations de production d'énergie ou d'usines ou qu'elles ont un attrait touristique. En outre, la coopération intermunicipale est assez développée (voir ci-dessous les commentaires relatifs à l'article 10).

73. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation en Islande est conforme à ce paragraphe.

### 3.2.2 Article 3.2

74. Selon le Commentaire contemporain, c'est dans ce paragraphe de la Charte que se trouve la principale affirmation du principe démocratique. Le droit à l'autonomie doit être exercé par des autorités démocratiquement constituées et une préférence est exprimée pour la démocratie représentative au niveau local. Dans ce cadre, le pouvoir de décision est confié à des conseils ou à des assemblées directement élus par la population. Par conséquent, les élections locales tiennent une place essentielle dans la démocratie locale : les responsables locaux doivent être élus au suffrage direct lors d'élections libres, au scrutin secret basé sur le suffrage direct, égalitaire et universel. L'assemblée est en effet l'organe représentatif en charge des questions les plus importantes pour la collectivité locale, telles que les questions budgétaires et fiscales<sup>23</sup>.

75. Ce paragraphe définit les organes exécutifs comme étant « responsables » devant les conseils ou assemblées élus. Selon le Commentaire contemporain, cette « responsabilité » implique que l'organe exécutif, s'il n'est pas élu au suffrage direct, doit être élu (en droit ou en fait) par le conseil. La responsabilité de l'exécutif devant le conseil élu semble être la principale forme de responsabilité « politique ». Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité d'une destitution directe de l'exécutif élu par le peuple, en tant que forme de responsabilité politique directe. En outre, la Commission de Venise a

<sup>23</sup> Voir la Recommandation 113 (2002) sur les relations entre les citoyens, l'assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale).

estimé que la révocation des maires était un « instrument de responsabilité politique admissible, quoiqu'à titre exceptionnel »<sup>24</sup>.

76. La loi n° 83/2022 a modifié les dispositions de la loi sur les collectivités locales relatives aux élections au sein des communes. Auparavant, ces élections se déroulaient conformément à la loi sur les élections, tandis qu'aujourd'hui elles se déroulent sur la base d'un règlement ministériel. La loi comprend diverses modifications relatives à la conduite des élections au sein des communes, portant par exemple sur le vote par correspondance et la possibilité d'utiliser des bureaux de vote mobiles, ce qui est une nouveauté dans la pratique électorale islandaise. Les communes sont également autorisées à abaisser l'âge du droit de vote de 18 à 16 ans et à accorder le droit de vote aux ressortissants étrangers pour les votes portant sur certaines questions.

77. Le taux de participation aux élections locales a toujours été exceptionnellement élevé dans le contexte islandais ; toutefois, cette tendance ne s'est pas toujours vérifiée lors des récentes élections. Le taux de participation est descendu en dessous de 80 % pour la première fois en 2006 et il a continué de baisser en 2010 (73,4 %) et à nouveau en 2014 (66,4 %). Il a ensuite connu une légère augmentation en 2018, atteignant 67,6 %, mais a ensuite chuté à nouveau, avec 62,7 % en 2022, son plus bas niveau jamais enregistré (voir le tableau ci-dessous). Le déclin est particulièrement prononcé dans les grandes communes, tandis que dans les petites communes (moins de 1 000 habitants) le taux de participation reste en moyenne supérieur à 80 %. Les jeunes et les citoyens d'origine étrangère sont nettement moins susceptibles de participer au vote dans les bureaux de vote que les personnes âgées et les citoyens islandais<sup>25</sup>. D'autre part, il convient de noter que le taux de participation électorale des femmes a toujours été plus élevé depuis 1992, tandis que lors des dernières élections de 2022 la différence par rapport aux électeurs masculins a atteint un record de 2,8 %.

24 Commission de Venise, CDL-AD(2019)011, rapport et avis n° 910/2017 sur la révocation des maires et autres élus locaux.

25 Eva Marín Hlynisdóttir, *Sub-National Governance in Small States. The Case of Iceland*. Palgrave MacMillan, Cham 2020, p. 62.

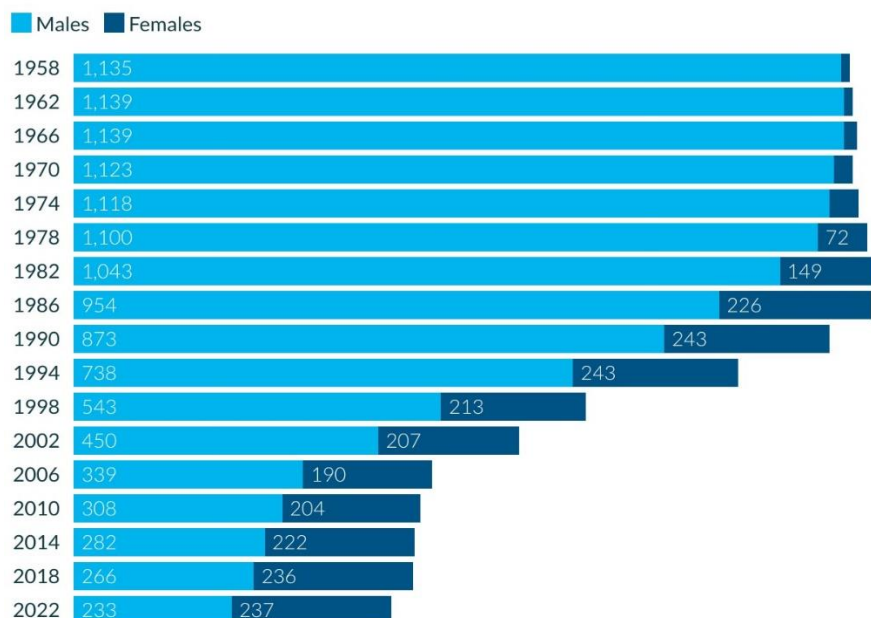
Année	Femmes	Hommes	Total
1990	82,2	81,7	82,0
1994	86,6	86,1	87,1
1998	82,3	81,5	83,0
2002	83,2	82,3	84,0
2006	78,7	78,1	79,4
2010	73,5	73,0	74,0
2014	66,5	65,7	67,3
2018	67,6	66,5	68,8
2022	62,7	59,9	64,4

Tableau 3 : Taux de participation aux élections municipales par an et par genre (Statistics Iceland)

78. La participation des femmes à la vie politique a une longue histoire en Islande. L'année 1908 a été marquée par un événement notable à cet égard, lorsqu'un groupe de quatre femmes s'est présenté sur une liste exclusivement féminine, et toutes les quatre ont été élues au conseil urbain de Reykjavík. Toutefois, ces cas sont exceptionnels et la présence des femmes au niveau local n'a commencé à augmenter de manière significative qu'à partir des années 1970. Les femmes étaient plus souvent présentes dans les conseils des agglomérations urbaines, mais largement absentes dans les communes plus petites ou plus rurales. En 1980, la proportion des conseillères municipales était de 12 %, et ce chiffre a augmenté régulièrement lors des élections locales suivantes, atteignant 28 % en 1998 et un pourcentage important de 47 % en 2018. Parallèlement, le nombre de femmes maires a également augmenté, bien que de façon moins spectaculaire, atteignant 34 % après les élections locales de 2018. Il est à noter que lors des élections municipales de 2022 en Islande, les conseillères municipales ont pour la première fois été plus nombreuses que leurs homologues masculins (voir la figure ci-dessous).

## Representatives in local government elections

By sex and year



Statistics Iceland

Figure 4 : Élu(e)s dans les communes, par genre et par année (Statistics Iceland)

79. En Islande, les conseils locaux sont élus au suffrage direct depuis la mise en place du système actuel d'administration locale en 1872, de sorte que les conseillers locaux ont disposé d'une autorité

politique significative tout au long de cette période. Traditionnellement, les collectivités locales islandaises disposent d'une grande latitude et d'un large accès au pouvoir national et à l'administration centrale, tandis que les fonctions qui leur sont assignées par la loi sont relativement peu nombreuses. Toutefois, depuis les années 1990, la décentralisation fonctionnelle a étendu les pouvoirs des conseils locaux et renforcé leur autonomie<sup>26</sup>.

80. La division politique au sein du conseil est structurée selon la règle de la majorité, de sorte que les conseillers peuvent appartenir à des partis majoritaires et minoritaires. Les coalitions sont fréquentes dans les grandes communes, tandis que dans les plus petites d'entre elles une majorité de liste unique est la norme. Chaque conseil détermine de manière indépendante le nombre de ses membres dans les limites prévues par la loi. Toutefois, les conseils optent le plus souvent pour la limite inférieure. Il a été avancé que les partis au pouvoir au sein d'un conseil préfèrent souvent limiter le nombre de ses membres, car il est alors plus difficile pour de nouveaux partis d'y être représentés, ce système constituant une forme de seuil informel<sup>27</sup>.

81. Par rapport aux conseils locaux d'autres pays nordiques, les conseils locaux islandais sont nettement plus petits. Tandis que les conseils nordiques fonctionnent généralement comme des assemblées, le conseil local islandais fonctionne davantage comme un conseil de gestion. Dans ce contexte, les membres du conseil sont souvent directement responsables de tâches et domaines spécifiques. Des études indiquent que les membres des conseils locaux consacrent un grand nombre d'heures à leur mandat, avec une moyenne de 70 % des conseillers assumant des rôles de responsabilité au sein de comités politiques au niveau local. Cette tendance se vérifie indépendamment du fait qu'ils soient en position minoritaire ou majoritaire au sein du conseil<sup>28</sup>.

82. Conformément à l'article 8 de la loi sur les collectivités locales (LCL), le conseil municipal (désigné comme « la plus haute autorité au sein de chaque commune » dans l'article 10, paragraphe 1) dirige la commune conformément à la législation. Les autorités locales disposent de pouvoirs décisionnels concernant l'utilisation des bases de revenus, les emprunts et l'affectation des actifs, ainsi que l'exécution des tâches de la commune. Le conseil municipal peut adopter des résolutions sur toutes les questions qu'il juge pertinentes pour les intérêts de la commune. Selon l'article 9, les conseils municipaux doivent élaborer une ordonnance spéciale sur la gouvernance et l'administration de la commune et sur les procédures applicables aux questions relevant de sa gestion. Cet instrument doit également définir les règles de fonctionnement des autorités municipales et de leurs organes.

83. Selon l'article 13 de la LCL, le conseil élit un chef et un ou plusieurs chefs-adjoints lors de la première réunion. La durée du mandat du chef et des chefs-adjoints est la même que celle du conseil, à moins que le conseil n'en décide autrement. Si le chef ou son adjoint ne bénéficie plus du soutien du conseil, une nouvelle élection est organisée pour ces postes.

84. Selon l'article 35 de la LCL, un conseil composé de plus de cinq membres peut décider, dans l'ordonnance sur la gouvernance de la commune, qu'un comité exécutif municipal doit être élu. Le conseil élit le président et le vice-président du comité exécutif parmi les membres élus de ce dernier (LCL 36, paragraphe 5). Le comité exécutif et le directeur général détiennent les pouvoirs exécutifs et budgétaires au sein de la commune, dans la mesure où ils ne sont pas attribués à d'autres parties. L'article 37 de la LCL dispose que le conseil élit les membres des commissions conformément à la loi et à l'ordonnance sur la gouvernance de la commune. Ces commissions sont considérées comme des organes permanents du conseil. Selon l'article 40 de la LCL, le conseil détermine les compétences des commissions et des comités qu'il élit, sauf si elles sont définies par la loi. En vertu de la loi n° 96/2021, les communes peuvent permettre aux membres de l'autorité locale ou d'autres commissions municipales de participer aux réunions des commissions par des moyens électroniques.

85. Selon l'article 54 de la LCL, le conseil emploie un administrateur municipal chargé de mettre en œuvre les décisions du conseil et d'assurer les tâches incombant aux communes. Deux ou plusieurs communes peuvent nommer un administrateur municipal commun. L'administrateur municipal est la plus haute autorité parmi les employés municipaux. Il est chargé de veiller à ce que l'administration de la commune soit conforme à la loi, aux ordonnances et aux instructions appropriées des organes de niveau supérieur (article 55 de la LCL).

26 Eva Marín Hlynisdóttir, op. cit.

27 Kristinnsson, G. H. (2014). *Hin mörgu andlit lýðræðis: Þátttaka og vald á sveitarstjórnarstiginu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

28 Eva Marín Hlynisdóttir, op. cit., page 99.

86. Il convient de souligner que la loi sur les collectivités locales comprend une série de dispositions prévoyant plusieurs formes de participation des citoyens, telles que les « droits d'influence » (article 102 : consultation, désignation de comités d'utilisateurs et de résidents, collaboration, etc.), l'« information sur les questions municipales » (article 103), la « publication de contenus sur les finances municipales » (article 104), les « réunions publiques » (article 105), les « assemblées de résidents » (article 106, adoption de résolutions non contraignantes), les « votes des résidents » (article 107, référendums sur des questions spécifiques), l'« Initiative des habitants d'une commune » (article 108, pour demander des réunions publiques ou des référendums).

87. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'Islande respecte pleinement ce paragraphe.

### 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

88. Le Commentaire contemporain souligne que l'article 4.1 exige que les dispositions fixant les « compétences de base » des collectivités locales répondent aux normes de clarté et de sécurité juridique. Ces compétences doivent être 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. Les processus législatifs du Parlement facilitent la mise en œuvre d'autres principes et garanties de la Charte, comme la consultation préalable (articles 4.6, 9.6) et la proportionnalité (9.2).

89. L'établissement de compétences et de pouvoirs locaux par le biais d'une réglementation administrative doit par conséquent être évité. Cette règle générale n'est cependant pas incompatible avec l'attribution aux autorités locales de pouvoirs et de responsabilités « à des fins spécifiques » (par exemple la mise en œuvre du droit de l'UE) conformément à la loi (article 4.1, dernière phrase). Cette exception permet d'affecter des tâches spécifiques qui ne sont pas déjà prévues dans le cadre juridique national relatif aux collectivités locales. Il est notamment envisageable de procéder au moyen d'un règlement administratif, même si ce mécanisme doit de toute façon revêtir un caractère exceptionnel. En Islande, les pouvoirs et responsabilités de base des collectivités locales sont, par principe, prescrits par la loi, bien qu'une certaine marge d'autorégulation soit accordée aux collectivités locales.

90. Si les communes islandaises exercent des pouvoirs et des responsabilités importants dans divers domaines locaux, il est essentiel de noter que l'ordre juridique islandais n'énonce pas de manière complète ou codifiée un ensemble de compétences des communes. Une telle liste ne figure pas dans la LCL et le ministère publie et actualise régulièrement la liste des responsabilités légales des communes. Les compétences spécifiques des communes dans les différents secteurs d'action publique sont définies dans les lois et réglementations applicables à chacun de ces secteurs. Par conséquent, on ne trouve dans la législation aucun « noyau dur » de compétences essentielles ou « naturelles » des



communes. On ne peut pas davantage déduire ce « noyau dur » d'une interprétation de l'article 78 de la Constitution, qui fait référence aux « affaires » des communes sans les définir.

91. D'une manière générale, cependant, aucune plainte significative n'a été formulée lors des réunions concernant l'étendue des fonctions assignées aux autorités locales par le législateur. De fait, comme il a déjà été souligné, l'étendue des responsabilités municipales s'est considérablement élargie depuis le début des années 1990. Les représentants des collectivités locales d'Islande considèrent d'une manière générale que les communes du pays exercent actuellement – en nombre et en importance – une part « équitable » ou « raisonnable » des compétences et responsabilités.

92. Par conséquent, les rapporteurs concluent que l'article 4, paragraphe 1, est respecté en Islande, mais ils encouragent néanmoins les autorités islandaises à élaborer un texte législatif qui présenterait systématiquement les compétences et les tâches des communes dans les différents secteurs.

### 3.3.2 Article 4.2

93. Les autorités locales doivent avoir le droit de prendre des initiatives sur les questions qui ne sont pas explicitement exclues de leur compétence par la loi. Dans ce domaine, les traditions juridiques nationales vont du principe de l'« ultra vires », qui exige une base légale pour toute action des collectivités locales, à celui de « la compétence générale » dont jouissent les communes en France ou du « *Aufgabenerfindungsrecht* » propre aux systèmes de droit germanique. L'article 4, paragraphe 2, de la Charte énonce le droit d'initiative des collectivités locales et celui d'être considérées comme ayant une compétence générale étendue à toute question ou tout type d'affaires publiques tels que définis à l'article 3, paragraphe 1, et d'« œuvrer pour le bien-être commun des résidents, dans la mesure où elles le peuvent à un moment donné » (article 7, paragraphe 2, de la LCL).

94. Le droit des communes d'exercer leur initiative est explicitement reconnu par l'article 7, paragraphe 3, de la LCL, qui précise que les communes peuvent entreprendre toute tâche liée à leur population si cette tâche n'est pas assignée par la loi à une autre autorité. Cependant, la législation en vigueur peut décourager les initiatives ou favoriser la confusion lorsqu'elle contient des « zones grises » où on ne sait pas précisément si une question spécifique est exclue de la compétence des collectivités locales ou attribuée à une autorité de l'État (par exemple, certaines questions ayant trait à la santé des personnes handicapées, les responsabilités en matière d'aménagement, etc.). Des représentants des autorités locales ont soulevé cette question lors de la visite de suivi, ce qui souligne une fois de plus la nécessité d'une législation complète et systématique sur les responsabilités des collectivités locales, comme indiqué précédemment dans le présent rapport.

95. En dépit de ces insuffisances, les rapporteurs concluent que, sur le principe, ce paragraphe est respecté en Islande.

### 3.3.3 Article 4.3

96. Le paragraphe 3 de cet article introduit le « principe de subsidiarité », selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées « de préférence » par les autorités ou organes les plus proches du citoyen. Il s'agit ici essentiellement d'un principe politique, dont l'objectif est de rapprocher le plus possible la prise de décision des citoyens. Le Commentaire contemporain note que le principe de subsidiarité a une double raison d'être lorsqu'il est appliqué aux autorités locales : d'une part, il renforce la transparence et le fondement démocratique de la prise de décision publique du fait de la proximité ; d'autre part, il améliore l'efficacité de l'action publique puisque les organes locaux sont les mieux à même de remplir certaines tâches (telles que l'offre d'une assistance sociale ou d'un logement) en raison de leur connaissance directe des besoins des citoyens.

97. Des représentants du ministère des Infrastructures ont souligné qu'au cours des trois dernières décennies des efforts ont été déployés pour transférer la prestation des services de proximité de l'État vers les autorités locales. L'enseignement en école primaire et au collège a été transféré en 1996, tandis que l'action publique et les services pour les personnes handicapées l'ont été en 2011. Toutefois, les services aux personnes âgées et les soins de santé restent sous la responsabilité de l'État. Le transfert des services aux personnes handicapées aux autorités locales, qui fournissaient déjà des services sociaux généraux à l'époque, a éliminé les zones grises qui existaient entre ces deux domaines.

98. Le principal obstacle à de nouveaux transferts de services de proximité aux autorités locales tient au faible niveau de population de nombreuses communes du pays, malgré un nombre considérable de

fusions municipales au cours des dernières années. Peut-être peut-on considérer que certaines communes islandaises sont trop petites pour fournir les services actuellement attribués au niveau municipal.

99. À l'inverse, des représentants de la ville de Reykjavik se sont plaints du fait que depuis quelques années le gouvernement central s'emploie, d'une certaine manière, à réduire les pouvoirs des communes en matière d'aménagement. Par exemple, une loi relative à l'aménagement d'Austurvöllur (devant le parlement et à l'intérieur des limites municipales de Reykjavik) n'a pas été adoptée. En outre, en vertu d'une nouvelle loi sur l'aviation, la compétence de planification des autorités locales concernant les aéroports a été transférée au pouvoir central. Cela a pour effet de modifier la législation relative à l'aménagement, qui était en place depuis des décennies. En conséquence de ces changements, les communes ne décident pas pleinement de l'occupation des terres sur leur territoire, ce qui limite la génération de revenus et le développement des terres. À ce sujet, les représentants de la ville de Reykjavik ont souligné que la compétence de planification est la pierre angulaire de l'autonomie des communes.

100. Les rapporteurs reconnaissent que, ces dernières années, de nombreuses responsabilités supplémentaires ont été transférées aux communes. Cependant, le fait que le principe de subsidiarité ne figure pas explicitement au niveau constitutionnel ou, au moins, législatif présente des risques d'évolution défavorable vers une recentralisation des tâches. L'argument selon lequel il existe des zones faiblement peuplées et de très petites communes ne devrait pas être invoqué contre l'établissement explicite du principe de subsidiarité, car ce principe inclut intrinsèquement les critères de faisabilité et de capacité. Par conséquent, les rapporteurs concluent que ce paragraphe est partiellement respecté en Islande.

#### 3.3.4 Article 4.4

101. D'après la Recommandation CM/Rec(2007)<sup>429</sup> du Comité des Ministres aux États membres sur les « services publics locaux et régionaux », le législateur devrait établir une définition claire des responsabilités des divers niveaux de gouvernement et un partage équilibré des rôles entre ces niveaux dans le domaine des services publics. un tel partage des rôles, accepté par les acteurs concernés, doit permettre d'éviter à la fois les situations de carence de compétences et les duplications de compétences. En outre, cette attribution de compétences doit favoriser la prévisibilité et garantir la continuité de l'offre de certains services publics locaux essentiels pour la population.

102. Des représentants des autorités locales ont souligné que la délégation de responsabilités peut introduire une ambiguïté ou certaines zones grises dans la prestation des services. Plus précisément, la délimitation entre le rôle de l'État et des communes dans l'offre de certains services peut entraîner un chevauchement des compétences. Les domaines de responsabilité « hybride » comprennent la protection civile, les affaires culturelles, la protection sociale (où la part municipale est plus importante) et les soins aux personnes âgées (les soins de santé aux personnes âgées sont une responsabilité de l'État). Un exemple notable est la distinction entre l'aide aux personnes handicapées, qui est une mission des communes, et les soins de santé, qui relèvent de la responsabilité du pouvoir central. Cette délimitation devient particulièrement complexe lorsqu'une personne handicapée a besoin d'une assistance médicale continue, car ces services se recoupent fréquemment. La complexité de ces distinctions était peut-être moins prononcée lorsque les deux tâches relevaient du domaine exclusif et de la responsabilité financière du pouvoir central.

103. Le ministère des Infrastructures a noté qu'un travail considérable avait été effectué pour analyser la portée et les dépenses liées au transfert du domaine d'action des personnes handicapées. Un groupe de travail relevant du ministère des Affaires sociales a récemment achevé son travail d'analyse sur cette question. En conséquence, en décembre, un accord a été conclu avec les autorités locales sur des contributions supplémentaires aux services destinés aux personnes handicapées. L'accord comprend des dispositions sur les activités des groupes de travail pour réduire les zones grises, notamment dans le domaine des services pour les enfants présentant divers problèmes et dans celui de l'internement sécurisé pour les adultes souffrant de troubles mentaux.

104. Le ministère espère que ce travail permettra d'obtenir des résultats ciblés en délimitant les domaines de responsabilité entre les niveaux d'autorité publique et en supprimant les zones grises plus

<sup>29</sup> Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985e réunion des Délégués des Ministres.

efficacement que ne l'ont fait les travaux du Comité du livre gris (*Grábókarnefnd*) au cours des dernières années. Pour supprimer les zones grises, il faut saisir à la fois l'occasion immédiate de clarifier la délimitation entre l'État et les autorités locales et adopter une vision prospective concernant l'opportunité ou non, pour clarifier la délimitation, de transférer des domaines d'action supplémentaires aux autorités locales. Des actions à cet effet sont incluses dans le plan d'action de la résolution parlementaire récemment adoptée sur un plan stratégique relatif aux communes (2019-2023). Lors de la procédure de consultation, le ministère a ajouté que des travaux étaient menés afin de clarifier la délimitation des compétences entre l'État et les communes à court et à long terme, d'une part au moyen du plan d'action de la loi sur les collectivités locales relatif à la révision du partage des tâches entre l'État et les communes, et d'autre part au moyen des travaux menés actuellement afin d'éliminer les zones grises concernant les services destinés aux personnes handicapées.

105. Les rapporteurs saluent les efforts déployés pour résoudre le problème des zones grises et la volonté de mettre en œuvre des initiatives plus systématiques à l'avenir, comme indiqué dans le plan stratégique. Compte tenu de ces développements et de la persistance de zones grises, les rapporteurs concluent que l'Islande respecte partiellement ce paragraphe.

### 3.3.5 Article 4.5

106. D'après la Recommandation CM/Rec (2007)4 du Comité des Ministres aux États membres<sup>30</sup> « sur les services publics locaux et régionaux », la proximité entre les services publics locaux et régionaux et la population est une nécessité fondamentale. Il est reconnu que les collectivités locales et régionales ont un rôle essentiel à jouer dans la prestation de ces services. Afin d'assurer que les services sont adaptés aux besoins et aux attentes des citoyens, le degré de décentralisation et d'autonomie des collectivités locales et régionales dans la prestation de ces services devrait être élevé.

107. L'article 8, paragraphe 8, de la LCL dispose que les autorités locales ont un pouvoir de décision concernant l'exécution de leurs tâches. Les représentants des autorités locales ont toutefois souligné que, ces dernières années, le gouvernement central s'est orienté vers une législation détaillant les droits individuels à des services spécifiques d'une certaine qualité ou quantité, plutôt que de laisser aux communes la liberté d'ajuster les services en fonction de leurs politiques. Le pouvoir central a mis en œuvre ces changements sans évaluer correctement les effets de coût que ces améliorations auront sur les finances des collectivités locales, bien que la loi l'exige. Il en résulte des problèmes de financement de ces services, qui affectent la capacité d'autonomie des communes. En conséquence, des tensions sont apparues dans la communication entre les deux niveaux de gouvernance. Un exemple notable est la loi n° 38/2018 sur les services aux personnes handicapées, dont l'article 3 dispose expressément qu'une personne handicapée doit bénéficier d'au moins 15 heures de services sociaux par semaine. Toutefois, cette obligation n'a pas été mentionnée lorsque la tâche a été transférée aux communes.

108. Les rapporteurs reconnaissent que le législateur est disposé, de bonne foi, à élargir la gamme des services offerts aux citoyens et à en améliorer les normes, ainsi qu'à accorder des droits et des prestations supplémentaires aux usagers. Toutefois, ces initiatives devraient être abordées avec plus de prudence, en particulier lorsque les communes sont chargées de fournir ces services, de répondre aux droits pertinents et de respecter le niveau de qualité requis et les normes imposées par la loi. Cela nécessite une consultation préalable et efficace des autorités locales chaque fois que de telles décisions sont prises par des organes de l'État. Par conséquent, les rapporteurs concluent que ce paragraphe est partiellement respecté en Islande.

### 3.3.6 Article 4.6

109. Selon le Commentaire contemporain, la consultation est un principe-clé de la Charte et les collectivités locales devraient être consultées par les organes de l'État (ou de la région) lors de l'examen et de l'approbation des lois, réglementations, projets et programmes ayant une incidence sur le cadre juridique et opérationnel de la démocratie locale. Ce principe assure la participation réelle des acteurs locaux au processus décisionnel des entités du pouvoir central (ou régional) habilitées à définir le cadre des collectivités locales. Il renforce également la démocratie, en ce sens que les responsables politiques du pouvoir central doivent écouter les voix des représentants locaux et de leurs associations. En outre,

30 Adoptée par le Comité des Ministres le 31 janvier 2007 lors de la 985<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

ce principe s'impose en vertu de l'obligation de transparence de l'action gouvernementale et de l'application du principe de subsidiarité<sup>31</sup>.

110. Aux termes de l'article 2, paragraphe 3, de la LAL, « aucune question engageant spécifiquement l'intérêt d'une commune ne peut être réglée sans consultation du conseil municipal ». Le paragraphe 4 du même article dispose que « le ministère, l'Association islandaise des pouvoirs locaux et les communes doivent être consultés lors de l'élaboration de stratégies, de calendriers et de plans d'action ». L'article 98.3 dispose que « lorsque le ministre établit des directives administratives générales fondées sur la présente loi, il consulte toujours l'Association islandaise des pouvoirs locaux sur leur contenu ».

111. Le chapitre XIII de la loi porte sur « les relations et la concertation entre le pouvoir central et les communes ». Aux termes de l'article 128, paragraphe 1, « le gouvernement doit garantir une collaboration formelle et régulière avec les communes concernant les questions publiques importantes liées au statut et aux responsabilités des communes. Une collaboration formelle a lieu concernant, entre autres, la préparation de projets de loi ayant une incidence sur les communes et sur le contrôle des finances publiques, la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les communes et d'autres questions importantes touchant aux intérêts ou aux finances des communes ».

112. Deux organes principaux ont été créés en vertu de l'article 128 : un comité de consultation entre l'État et les communes (paragraphe 2) et un comité de collaboration de l'État et des communes (paragraphe 3). Le premier, qui se réunit au moins une fois par an, comprend le ministre des Infrastructures et le président de l'Association islandaise des pouvoirs locaux. D'autres ministres assistent aux réunions du comité de consultation si l'occasion s'en présente à un moment donné. Le comité de collaboration se compose des sous-secrétaires permanents du ministère des Infrastructures et de trois représentants nommés par le comité de l'Association des pouvoirs locaux. Le cas échéant, le comité de collaboration peut décider de convoquer des représentants d'autres ministères. Le comité de collaboration opère sous l'égide du comité de consultation et sert de forum de discussion et de communication régulières entre l'État et les communes. L'accord de collaboration (paragraphe 4) entre l'Association des pouvoirs locaux et le gouvernement établit des structures pour la consultation et la collaboration entre l'Association et les ministères.

113. Comme l'admet le ministère des Infrastructures, la consultation est plus ou moins efficace selon que le gouvernement est obligé ou non de consulter l'Association islandaise des pouvoirs locaux, les représentants d'autres parties prenantes ou directement les autorités locales lors de l'élaboration de la législation et d'autres politiques ayant trait aux communes. Dans tous les cas, le gouvernement veille à ce que les autorités locales soient dûment consultées lors de l'élaboration de la législation et d'autres initiatives politiques. La seule exception concerne des questions politiques telles que la fiscalité et le budget.

114. Habituellement, l'État et les autorités locales élaborent les politiques ensemble dès le début du processus. L'Alþingi a adopté le 5 décembre une résolution parlementaire relative à un plan stratégique sur les questions ayant trait aux communes pour les quinze prochaines années et à un plan d'action pour les cinq prochaines années. Un groupe de travail sur l'élaboration des politiques était composé du président et du vice-président de l'Association islandaise des pouvoirs locaux, ainsi que de deux représentants du ministre (dont l'un était le président du groupe). Jamais la consultation des autorités locales n'a été aussi directe que lors de l'élaboration de cette stratégie et l'on peut affirmer que la plupart des projets inclus dans le plan d'action seront mis en œuvre dans le cadre d'une coopération étroite entre les niveaux administratifs. Parmi ces projets, on peut citer la coopération permanente entre l'État et les autorités locales concernant l'examen des lois relatives aux collectivités locales et l'estimation des coûts. Le gouvernement met l'accent sur la consultation dans l'élaboration des politiques et les projets de loi sont presque sans exception soumis à un portail de consultation publique en ligne.

115. Le plus haut comité de collaboration de l'État et des autorités locales (*Jónsmessunefnd*) se réunit chaque mois pour discuter de questions communes aux différents niveaux administratifs. Les trois représentants des autorités locales sont le président et le directeur de l'Association islandaise des pouvoirs locaux et le maire de Reykjavík. Les deux représentants de l'État sont les secrétaires

31 Résolution 368 (2014), examinée et adoptée par le Congrès le 27 mars 2014, rapporteur : Anders KNAPE, Suède (L, PPE/CCE). Voir aussi : Résolution 437(2018) – La consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, 8 novembre 2018.

permanents du ministère des Infrastructures et du ministère des Finances et de l'Économie. Trois sous-comités ont pour domaines les questions financières, le développement numérique et les zones grises dans les services. Une large consultation existe avec les autorités locales sous l'égide de différents ministères, sur des domaines tels que la durabilité, les questions climatiques et les plans d'action régionaux.

116. Les représentants de la ville de Reykjavik ont souligné que les mécanismes formels et juridiques de consultation, conformément aux articles 128 et 129, fonctionnent à l'interface entre le gouvernement central et l'Association des pouvoirs locaux, laquelle représente les communes. Il est important de noter que toutes les communes n'ont pas les mêmes intérêts ou ne sont pas confrontées aux mêmes difficultés. Par conséquent, l'Association doit souvent adopter une position diplomatique conciliant les différentes opinions des communes.

117. Un accord de coopération est en vigueur entre le gouvernement central et les communes, signé le 2 avril 2008. L'accord promeut la compréhension mutuelle des problèmes et des besoins de chacune des parties en matière sociale et économique. Il repose sur la nécessité d'établir une communication régulière entre les parties, de promouvoir une vision commune du développement, du statut et de l'avenir de l'administration locale et de coordonner, dans la mesure du possible, les politiques de l'État et des communes en matière de finances et d'opérations publiques, afin d'atteindre les objectifs économiques que le gouvernement et l'Alþingi déterminent à un moment donné. L'accord vise également à promouvoir la modération et la responsabilité dans les activités publiques et à favoriser un débat éclairé sur les questions relatives aux collectivités locales.

118. Sur la base de l'accord de coopération en vigueur, un comité de coopération a été nommé, au sein duquel siège le maire de Reykjavik. En outre, les autorités centrales invitent parfois la ville de Reykjavik à participer aux travaux législatifs et politiques en lui donnant le droit de nommer un représentant au sein des comités et des groupes, mais cela n'est pas précisé dans la loi comme une obligation. Par ailleurs, les autorités centrales sollicitent généralement l'avis formel de la ville sur les projets législatifs susceptibles d'avoir une incidence sur ses intérêts. Toutefois, il n'existe pas d'obligation légale spécifique d'informer la ville au sujet des projets législatifs et de toutes les questions qui la concernent directement, et cette notification n'est pas garantie.

119. Des interlocuteurs d'autres communes ont reconnu que les mécanismes de consultation fonctionnent pour le compte des communes, mais ils ont également souligné que toutes les communes n'ont pas accès à ces mécanismes et que les procédures pertinentes ne laissent pas suffisamment de temps pour préparer, formuler et soumettre des solutions de substitution suffisamment élaborées.

120. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs notent que des mesures importantes ont été prises en vue de mettre en place un système de consultation inclusif et efficace, mais que des améliorations peuvent encore être apportées, notamment en ce qui concerne les décisions ayant un impact particulier sur certaines communes. Par conséquent, les rapporteurs concluent que ce paragraphe est partiellement respecté en Islande.

### **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.

121. L'Islande est un pays où il existe des différences extrêmes de densité de population entre les régions. Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la densité de population dans la ville-région de Reykjavík était de 218 personnes par km<sup>2</sup> (228 000 habitants), suivie de la péninsule de Reykjanes avec 33 personnes par km<sup>2</sup> (27 000 habitants), tandis qu'Eastfjords, avec 0,7 personne par km<sup>2</sup> (10 700 habitants), et le Nord-Ouest, avec 0,6 personne par km<sup>2</sup> (7 200 habitants), étaient les régions les moins densément peuplées. La ville-région de Reykjavík et la péninsule de Reykjanes ne comportent pas de grandes zones inhabitées, contrairement aux autres régions.

122. En 1993, le ministre des Collectivités locales a lancé un référendum local de grande ampleur sur la question des fusions, dans le but de réduire le nombre des communes, qui était alors de 200 environ, à 44. Les résultats ont été maigres, une seule fusion ayant été effectuée en conséquence directe du

référendum. Une autre tentative effectuée en 2005 a eu des résultats similaires. Néanmoins, le nombre des communes a considérablement diminué depuis 1990<sup>32</sup>.

123. Du fait de la décentralisation croissante, les collectivités locales islandaises sont aussi de plus en plus incitées à fonctionner à une échelle plus vaste. On peut considérer qu'il s'agit là d'une certaine forme de recentralisation par le bas, puisqu'il est attendu des collectivités locales que leur population augmente afin que l'organisation soit plus cohérente et systématique au niveau local. Par conséquent, les conflits entre les partisans de la manière traditionnelle de faire les choses et ceux qui prônent des approches plus « modernes » sont fréquents, prenant souvent la forme d'un débat basé sur les clivages entre les zones urbaines ou rurales ou entre la capitale et la périphérie<sup>33</sup>.

124. La loi 138/2011 consacre son chapitre XII à la « fusion de communes », énonçant des règles détaillées sur la procédure de fusion. Son article 120, paragraphe 1, dispose qu'« une commune ne peut être fusionnée avec d'autres communes que si, lors d'un référendum, davantage de voix s'expriment en faveur de la fusion que contre elle ». Le deuxième paragraphe du même article dispose que les conseils municipaux des communes dont la population approuve un projet de fusion peuvent décider de fusionner ces communes, même si la proposition du comité mixte n'est pas approuvée par la majorité des électeurs de toutes les communes concernées.

125. L'Alþingi a adopté en 2020 une résolution parlementaire sur un plan stratégique relatif aux communes pour l'année 2019-2033 et un plan d'action pour les années 2019-2023. L'accent a été mis sur la politique gouvernementale visant à ce que chaque commune compte au moins 1 000 habitants. Depuis lors, l'Alþingi a décidé, par le biais de la loi n° 96/2021, d'ajouter à la loi sur les collectivités locales une disposition selon laquelle l'objectif politique serait que chaque commune compte au moins 1 000 habitants. Toute commune comptant moins d'habitants est tenue de soumettre au ministère, en deux étapes selon la taille de sa population, un avis sur la capacité de la commune à exercer les tâches qui lui sont confiées par la loi et sur les avantages d'une fusion avec d'autres communes. Lorsque l'autorité locale en question a reçu les observations du ministère sur son avis, elle est tenue de présenter ces observations à ses habitants et d'organiser deux débats au sein du conseil local sur l'opportunité ou non de chercher une fusion avec une ou plusieurs autres communes.

126. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs se sont rendus dans la ville d'Arborg (11 850 habitants). En 1998, trois communes de la ville ont fusionné. Après des décennies de stagnation démographique, les autorités de la ville visent aujourd'hui à augmenter la population, et des logements sont offerts pour attirer de nouveaux habitants. Après la fusion, le plus grand défi était de « ne faire qu'un », ce qui reste encore à faire. Des secteurs importants comme l'économie de la pêche ont disparu et, par conséquent, de nombreuses personnes ont le sentiment d'avoir perdu leur identité en même temps que leur ancienne commune incluse dans une fusion. Il s'est avéré plus coûteux d'incorporer trois villes et de proposer des écoles et des services à une grande région. La nouvelle commune avait les coûts les plus élevés du pays. En ce qui concerne les procédures de consultation, la maire a noté que la consultation concernant les nouveaux projets de loi est trop courte, mais qu'elle se fait en ligne et qu'il est possible de la mettre sur leur plateforme. L'expérience a montré que l'avis des communes est pris en compte.

127. Par conséquent, compte tenu du cadre juridique et de la pratique, les rapporteurs concluent que l'article 5 est pleinement respecté en Islande.

### 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.

<sup>32</sup> Eva Marín Hlynisdóttir, op. cit., p. 115.

<sup>33</sup> Eva Marín Hlynisdóttir (2018). *Autonomy or Integration: Historical Analysis of the Debate on the Purpose of Icelandic Local Self-Government*. Icelandic Review of Politics and Administration, 14(1), 81– 100. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2018.14.1.4>.

### 3.5.1 Article 6.1

128. Selon le Commentaire contemporain, ce paragraphe indique que les collectivités locales doivent pouvoir définir librement leurs propres organisation et structures administratives internes. Ce pouvoir d'organiser leurs propres affaires fait partie de l'autonomie dont jouissent les collectivités locales. Toutefois, la latitude dont il est question, comme les autres éléments de l'autonomie locale, n'est pas absolue, mais doit respecter le cadre légal général de l'organisation gouvernementale. L'objectif de ce paragraphe est de sauvegarder l'autonomie locale en permettant aux collectivités locales de créer une structure et une organisation administratives internes leur permettant de répondre aux différents besoins des résidents et de fournir une gamme complète de services publics. Par conséquent, la législation interne sur les collectivités locales, si elle peut établir les lignes directrices fondamentales de l'organisation administrative interne des collectivités locales, doit néanmoins leur laisser une marge d'appréciation afin qu'elles puissent choisir et mettre en place leur propre structure organisationnelle.

129. Selon l'article 9 de la LCL, les conseils municipaux doivent élaborer une ordonnance spéciale sur la gouvernance et l'administration de la commune et sur les procédures applicables aux questions relevant de sa gestion. Cet instrument doit également définir les règles de fonctionnement des autorités municipales et de leurs organes. Des dispositions doivent aussi être prises dans l'ordonnance sur les procédures des réunions du conseil municipal et de ses commissions. D'importants aspects de l'organisation municipale, tels que les commissions, les conseils, les comités (y compris un comité exécutif à établir), ainsi que la désignation et les compétences du directeur exécutif, sont laissés à la discrétion du conseil municipal. Cette latitude explique la variété des modèles d'organisation administrative qui existe parmi les communes d'Islande.

130. Compte tenu de ces informations, les rapporteurs concluent que l'article 6, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Islande.

### 3.5.2 Article 6.2

131. Le recrutement de personnel est, selon le Commentaire contemporain, un aspect essentiel de l'administration et de l'autonomie des collectivités locales. Les collectivités locales doivent disposer des ressources humaines nécessaires pour accomplir leurs tâches, faute de quoi l'autorité locale ne serait qu'une structure gouvernementale vide et impuissante. Les collectivités locales sont censées être capables de définir et de mettre en œuvre leur propre politique de ressources humaines afin d'attirer, de recruter, de former et de conserver un personnel administratif qualifié.

132. Fondamentalement, la capacité administrative est une question de gestion des ressources. Pour que les élus et les autres décideurs soient en mesure de faire des choix éclairés dans l'élaboration de leurs politiques, l'administration locale doit avoir la capacité de soutenir cette prise de décision. Il en découle une définition selon laquelle la capacité du secteur public réside essentiellement dans l'aptitude (« connaissance et expertise ») de l'appareil gouvernemental permanent à mettre en œuvre des politiques (« compétence technique »), à assurer des services (« ressources en personnel et qualification des personnels administratifs de terrain ») et à fournir des conseils stratégiques aux décideurs (niveau de « professionnalisme »)<sup>34</sup>.

133. Une analyse antérieure du cas islandais a mis en évidence de nombreux problèmes souvent attribués à l'administration publique des petits États, tels que le manque d'expertise, le manque de personnel, le manque de formalisation et la faible capacité globale du système de l'administration locale, combinés à un niveau élevé d'influence politique sur les fonctionnaires municipaux et à des rumeurs largement répandues de clientélisme. L'analyse du cas islandais indique également que l'argument de la « masse critique » a une certaine incidence sur la situation dans le pays, du fait de la faible capacité du pouvoir central à fournir une expertise et une assistance aux autorités locales. À cet égard, le cas de l'Islande est un exemple d'un petit État qui a réussi à décentraliser des tâches au niveau local « en dépit, et non en raison de leur petite taille ». En outre, la taille disproportionnée de la capitale Reykjavík complique encore la situation, la capacité administrative de la capitale pouvant dans certains cas dépasser celle de l'administration centrale<sup>35</sup>.

34 Prud'homme, R. (1995), "The Dangers of Decentralization", The World Bank Research Observer, 10(2), 201– 220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>; Randma-Liiv, T., & Sarapuu, K. (2019), "Public Governance in Small States: From Paradoxes to Research Agenda". In A. Massey (dir.), "A Research Agenda for Public Administration" (pp. 162–179). Cheltenham: Edward Elgar Publishing; Eva Marín Hlynisdóttir, *Sub-National Governance in Small States. The Case of Iceland*. Palgrave MacMillan, Cham 2020, p. 115.

35 Eva Marín Hlynisdóttir, op.cit.

134. Aujourd'hui, les communes d'Islande ont le pouvoir et l'autonomie nécessaires pour un recrutement de qualité fondé sur le mérite et la compétence. Il n'existe pas de système centralisé de recrutement, au sens d'une fonction publique territoriale de portée nationale, sur le modèle français. L'article 56 de la LCL dispose que le conseil nomme les membres du personnel aux principaux postes de direction de la commune et qu'il peut mettre fin à leurs fonctions. Le recrutement des autres personnels est du ressort du directeur municipal, sauf si le conseil en décide autrement dans l'ordonnance sur la gouvernance de la commune ou au moyen d'instructions générales. D'après l'article 57 de la LCL, le statut, le salaire, les droits et les obligations des employés municipaux doivent être conformes aux dispositions des conventions collectives en vigueur à un moment donné et aux clauses de leur contrat de travail.

135. À l'exception de quelques très petites communes, où le recrutement de personnel hautement qualifié n'est généralement pas possible, les communes islandaises ont la possibilité d'offrir des conditions d'emploi adéquates à leur personnel et ce paragraphe est respecté en Islande.

### 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

136. Selon le rapport explicatif de la Charte, « cet article a pour objet de garantir que les représentants élus ne seront pas empêchés par l'action d'une tierce partie de s'acquitter de leur mission ». Le Commentaire contemporain souligne que ce premier paragraphe requiert que les collectivités locales fournissent à tous les élus les installations, l'équipement et le soutien technique nécessaires à l'exécution de leurs tâches. Cela doit se faire indépendamment de l'affiliation politique des élus. Par conséquent, il ne peut y avoir, de la part des autorités locales, de discrimination matérielle entre les différentes factions ou formations politiques siégeant au conseil.

137. L'article 25 de LCL énonce le principe de l'« indépendance des travaux » et souligne que les conseillers sont indépendants dans leurs activités. Ils ne sont liés que par la loi et par leurs convictions personnelles sur différentes questions. L'article 26 de la LCL garantit la liberté d'expression, le droit de présenter des propositions et le droit de vote. « Les conseillers ont le droit de s'exprimer lors des réunions du conseil, selon les modalités prévues par le règlement intérieur. Ils ont le droit de soumettre des propositions et ont le droit de voter lors des réunions du conseil. Les personnes habilitées à participer aux débats du conseil ont le droit de faire inscrire au procès-verbal de brefs commentaires sur leur position à l'égard de la question examinée. Si un conseiller municipal est en désaccord avec une décision du chef du conseil ayant trait au règlement intérieur, cette décision peut être contestée devant le conseil, qui statue sans débat préalable ». L'article 27 de LCL énonce le « droit de soulever des questions » et son article 28 prévoit un accès à l'information pour les conseillers. Enfin, l'article 29 dispose que le conseil doit se doter d'un code de conduite.

138. Le renouvellement des élus semble être un phénomène important. Une étude sur le départ volontaire à la retraite des conseillers islandais a mis en évidence une forte mobilité au sein des conseils locaux. Après les élections locales de 1990, quatre conseillers élus sur dix étaient en moyenne de nouvelles recrues, contre six sur dix après les élections locales de 2018. De plus, les femmes partent souvent plus rapidement que les hommes et le renouvellement augmente à mesure que la taille de la commune diminue. Il convient également de noter que les menaces contre les responsables politiques locaux ne sont pas rares en Islande. Lors de la visite de suivi, une maire a indiqué qu'elle avait été placée sous protection policière à la suite de telles menaces.

139. D'autre part, l'expérience politique au niveau local est souvent une passerelle vers la politique nationale. En 2016, on estimait qu'environ 40 % des parlementaires avaient précédemment été conseillers municipaux.



140. Le cadre juridique et la pratique semblent offrir les conditions requises par la Charte pour les élus locaux et la situation en Islande est donc conforme à ce paragraphe. Cependant, la vigilance vis-à-vis des menaces ou même des violences potentielles contre les responsables politiques locaux ne doit être négligée.

### 3.6.2 Article 7.2

141. Il est largement reconnu que la complexité de la prise de décision au niveau des collectivités locales s'est accrue au cours des trois dernières décennies, ce qui a nécessité un niveau d'expertise plus élevé de la part des conseillers locaux. Cette évolution a créé une distinction croissante entre les conseillers ordinaires, souvent qualifiés de conseillers de second plan, et ceux qui occupent des postes de pouvoir. Une étude à ce sujet a également indiqué que les conseillers locaux islandais ont en général une charge de travail élevée. Cela est d'autant plus remarquable que le système islandais est fondamentalement un système non professionnel traditionnel. L'ajout des tâches de conseiller local à leurs horaires quotidiens leur impose des contraintes importantes. Le taux élevé de renouvellement en est une preuve supplémentaire : en moyenne, 60 % des conseillers municipaux accèdent à leur premier mandat à chaque élection locale. C'est pourquoi, depuis quelque temps, de nombreuses voix se sont élevées pour réclamer une augmentation de la rémunération des conseillers locaux, ou même pour faire de la fonction de conseiller une activité à plein temps. Cela semble indiquer que le travail des conseils locaux islandais est hautement managérial et demande beaucoup de temps, ce qui va à l'encontre du principe du non-professionnalisme selon lequel il s'agit d'une activité exercée sur le temps de loisirs et ouverte à tous les citoyens<sup>36</sup>.

142. L'article 32 de la LCL définit les obligations des autorités locales en ce qui concerne la rémunération des conseillers pour leur travail. Si un conseiller doit parcourir une distance considérable entre son domicile et le lieu de réunion du conseil, celui-ci peut déterminer un paiement raisonnable pour les frais de déplacement et d'hébergement. De même, tout déplacement pour le compte de la commune, en vertu d'une décision du conseil, ouvre droit à un remboursement approprié des frais de déplacement et d'hébergement. L'article habilite également le conseil à établir des dispositions détaillées sur les droits des conseillers, y compris les fonds de pension, le congé parental et les indemnités de départ. Il est important de noter que les conseillers ne peuvent pas renoncer aux paiements qui leur sont alloués en vertu de cet article.

143. En outre, l'autorité locale est chargée de déterminer la rémunération appropriée des élus siégeant au sein des commissions et comités de la commune, conformément à l'évaluation et aux règles du conseil prévues à l'article 51 de la LCL. Le conseil peut également décider de rémunérer les personnes ayant le statut d'observateur auprès des commissions et comités de la commune.

144. Il convient de noter que le licenciement au motif d'une candidature ou d'une élection à un poste de conseiller municipal est interdit par la loi. Si un tel licenciement se produit, l'employeur doit prouver qu'il n'est pas lié à ces événements. Les conseillers ont le droit de s'absenter de leur travail pour assister aux réunions du conseil ou des commissions ou à tout autre événement connexe obligatoire. Toutefois, les employeurs peuvent refuser les demandes d'absence si la présence de l'employé est nécessaire en raison de circonstances particulières et justifiées.

145. Bien que le ministère des Infrastructures n'évalue pas la rémunération des autorités locales, il a conscience du large éventail de systèmes salariaux en vigueur dans les différentes communes. Les salaires sont variables : les élus des petites communes sont généralement payés pour chaque réunion, ceux des grandes communes reçoivent un montant mensuel fixe et un paiement supplémentaire par réunion, et seuls les élus du conseil urbain de Reykjavík travaillent à temps plein pour la commune. Une enquête sur les salaires moyens réalisée par l'Association islandaise des pouvoirs locaux en 2021 a indiqué une fourchette de 100 000 à 149 000 ISK par mois (700 à 1 000 EUR) pour les collectivités locales. Lors d'une enquête réalisée à la fin de l'année 2020, 43 % des personnes interrogées ont exprimé un mécontentement à l'égard des salaires au sein des collectivités locales.

146. En réponse au niveau élevé de renouvellement au sein des collectivités locales, le ministre des Infrastructures a nommé à l'automne 2021 un groupe de travail qui a présenté en septembre 2021 un rapport final contenant onze propositions destinées à améliorer les conditions de travail et les droits

---

<sup>36</sup> Ibid, p. 99.

sociaux des élus. Une analyse des propositions du groupe de travail, incluant une réflexion sur l'augmentation du nombre des élus, la compensation de la perte de revenus et l'introduction d'allocations familiales, est menée dans le cadre de la révision de la loi sur les collectivités locales. Le ministre souhaite présenter un projet de loi révisée au parlement à l'automne 2024.

147. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que l'article 7, paragraphe 2, est respecté en Islande.

### 3.6.3 Article 7.3

148. Selon le Commentaire contemporain, les restrictions à l'exercice d'une fonction élective doivent être aussi limitées que possible et énoncées dans la législation interne. Elles doivent porter essentiellement sur les conflits d'intérêts potentiels ou sur une activité qui empêche l'élu local d'exercer ses fonctions pour la collectivité locale d'une manière professionnelle.

149. La loi sur les collectivités locales prévoit une interdiction de participer à l'examen de questions précises et aux décisions définitives les concernant (article 20). Dans de tels cas, un suppléant doit être convoqué pour l'examen de la question et la décision définitive. À la connaissance de la délégation, il n'existe pas de règles concernant l'interdiction d'exercer un mandat électif local.

150. D'après l'article 2 de la loi n° 112/2021, du 25 juin 2021, sur les élections, toute personne de nationalité islandaise ayant atteint l'âge de 18 ans au moment du scrutin et domiciliée dans la commune est habilitée à voter aux élections municipales. Cet article autorise aussi certaines personnes de nationalité étrangère à voter lors des élections municipales sous certaines conditions. L'article 6 dispose que toute personne habilitée à voter dans une commune en vertu de l'article 4, et jouissant de ses pleins droits civiques, est autorisée à se porter candidate à l'élection au conseil municipal. Si un conseiller municipal perd son droit d'éligibilité, il doit démissionner du conseil (loi 138/2011, article 30), et son siège échoit alors à son suppléant (article 31).

151. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local sont fixées par la loi (LCL) et les rapporteurs concluent que l'Islande satisfait aux exigences de ce paragraphe.

## 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

152. Le Commentaire contemporain souligne que l'article 8 de la Charte porte sur le contrôle « administratif » des activités des collectivités locales. Le rapport explicatif circonscrit son champ d'application au contrôle exercé « par les autorités d'autres niveaux », c'est-à-dire par les autorités ou organes du pouvoir central (ministères sectoriels, ministère de l'Intérieur, etc.) ou les autorités régionales. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, toute forme de contrôle administratif des autorités locales ne peut être exercée que si elle est explicitement établie par le droit, soit dans une loi, soit dans une disposition constitutionnelle. Tant le contrôle de la légalité que celui de l'opportunité devraient reposer sur une base législative ou constitutionnelle, ce qui exclut les procédures ad hoc.

153. Dans sa recommandation influente de 2019 aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales<sup>37</sup>, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné certains principes et lignes directrices essentiels concernant le contrôle. Il distingue trois types de contrôles : administratif,

<sup>37</sup> 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 1343<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres). Cette recommandation inclut en annexe des *Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle des actes des collectivités locales*.

financier et démocratique. L'article 8 de la Charte ne porte que sur le premier. L'existence du contrôle administratif se justifie par la nécessité de respecter « [les] principes de l'État de droit et [les] rôles attribués aux divers pouvoirs publics ainsi que [de protéger les] droits des citoyens et la bonne gestion des biens publics ».

154. En Islande, le contrôle des autorités locales est légalement établi et exercé de manière à la fois spécifique et générale. Le contrôle spécifique est effectué par diverses autorités, telles que des groupes chargés d'examiner des plaintes spécifiques ou des organes de réglementation et des ministères. Ces entités sont chargées de superviser des aspects particuliers de l'administration des collectivités locales, tels que les marchés publics, les questions environnementales, l'aménagement et la construction, la protection sociale, etc. Parmi les exemples d'organes de contrôle spécifiques, on peut citer notamment la Commission des plaintes en matière de marchés publics, le Comité de recours pour les questions relatives à l'environnement et aux ressources naturelles, le Comité de recours en matière de protection sociale, l'Autorité islandaise de la construction, l'Agence nationale de planification, l'Inspection de la qualité du travail social, l'Agence de la concurrence ou l'Autorité nationale de l'énergie.

155. S'il n'y a pas d'autorité désignée pour assurer le contrôle sur une question spécifique, le ministère des Infrastructures, qui est responsable des questions municipales, assure un contrôle administratif général des collectivités locales (à l'exclusion des questions relatives à l'emploi) conformément au chapitre XI de la LCL. Aux termes de son article 110, « avant de prendre une décision sur l'application de mesures en vertu du présent chapitre, le ministre donne au conseil la possibilité de présenter ses avis ». Dans ce même chapitre, l'article 111 régit la possibilité de contester auprès du ministère les décisions prises par les autorités locales concernant les droits et les devoirs des individus. Selon son paragraphe 2, « les instructions relatives aux plaintes, les délais et le traitement des plaintes » sont régis par les dispositions de la loi sur les procédures administratives.

156. Le ministère a également le pouvoir d'entreprendre un examen de l'administration d'une autorité locale en vertu de l'article 112 de la LCL. Dans ce cas, le ministère peut émettre des avis ou des recommandations, donner des directives pour modifier l'administration afin de se conformer aux exigences légales, annuler des décisions prises par les autorités locales « ou mettre la situation en conformité avec la loi » (paragraphe 2, alinéa 3). Si une collectivité locale ne se conforme pas aux directives du ministère, ce dernier peut imposer des astreintes ou suspendre les paiements du fonds de péréquation des autorités locales.

157. L'article 114 de la LCL habilite le ministère à « invalider partiellement ou totalement des décisions » lorsqu'il traite des affaires en vertu des articles 111 (recours administratif) et 112 (initiative du ministère). Le ministère ne peut toutefois pas prendre de nouvelles décisions au nom d'une commune (la substitution n'est pas autorisée), mais dans des « circonstances spéciales » il peut décider de « différer les effets juridiques d'une décision prise par la commune » (décider d'un effet suspensif) pendant le traitement du dossier.

158. Les cas et les procédures du contrôle administratif en Islande sont régis par le droit statutaire, principalement par la loi sur les collectivités locales (LCL). Les rapporteurs concluent que l'Islande respecte pleinement ce paragraphe de la Charte.

### 3.7.2 Article 8.2

159. Selon le rapport explicatif de la Charte, « le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité ». Une exception particulière, mais non la seule, est prévue dans le cas des fonctions déléguées où l'autorité à l'origine de la délégation peut souhaiter exercer un certain contrôle sur la manière dont la tâche est exécutée. Ce contrôle ne devrait pas, toutefois, avoir pour résultat d'empêcher la collectivité locale d'exercer un certain pouvoir d'adaptation tel que le prévoit l'article 4, paragraphe 5, pour les tâches déléguées (voir ci-dessous).

160. Comme le souligne le Commentaire contemporain, dans le cadre de contrôle de légalité, l'organe de contrôle peut vérifier par exemple si la collectivité locale a agi dans le cadre de ses compétences, si les normes ou exigences réglementaires de fond ont été respectées, si la compétence a été exercée conformément aux procédures légales et dans les délais applicables, etc. Dans le cadre d'un contrôle de légalité, l'organe de contrôle ne peut pas substituer son propre pouvoir d'appréciation à celui de la collectivité locale.

161. Les dispositions pertinentes du chapitre XI de la LCL portent principalement sur le contrôle de la légalité et excluent explicitement les mesures de substitution (article 114, paragraphe 1). Bien que les rapporteurs n'aient pas eu l'occasion d'établir si les cas de « contrôle spécifique » sont également soumis au contrôle de légalité, ils concluent, sous cette réserve, que l'Islande respecte ce paragraphe.

### 3.7.3 Article 8.3

162. L'article 8, paragraphe 3, énonce le principe de proportionnalité concernant le contrôle administratif des activités des collectivités locales par des organes de niveau supérieur. Selon ce principe, largement reconnu dans divers contextes juridiques, l'intervention de l'autorité de contrôle doit être proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à protéger. En 2019, le Comité des Ministres a recommandé que les gouvernements des États membres mettent en œuvre des mesures appropriées pour établir un cadre juridique, institutionnel et réglementaire pour le contrôle des activités des collectivités locales qui soit proportionné, en droit et en pratique, à l'importance des intérêts qu'il vise à préserver<sup>38</sup>.

163. L'article 110, paragraphe 2, de la LCL précise que « lorsque le ministre doit prendre des mesures en vertu de la présente loi en lien avec le suivi de l'administration des communes, il doit choisir les mesures qui sont les plus susceptibles d'atteindre les objectifs souhaités en tenant compte de l'autonomie municipale ». L'intégration du principe de proportionnalité dans le cadre juridique régissant le contrôle administratif, associée à l'absence de plaintes de représentants des autorités locales concernant des pratiques de contrôle excessives, conduit les rapporteurs à conclure que l'Islande respecte ce paragraphe.

## 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

164. Le rapport explicatif de la Charte souligne que l'autorité en droit d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées des moyens financiers de remplir ces fonctions. Le paragraphe 1 vise à garantir que les collectivités locales ne soient pas privées de leur liberté de fixer les priorités en matière de dépenses. Selon le Commentaire contemporain de la Charte, il établit au début de l'article 9 deux principes de base dans le domaine des finances : premièrement,

<sup>38</sup> Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales.

les collectivités locales doivent disposer de ressources financières propres suffisantes ; deuxièmement, elles doivent pouvoir décider librement de la manière dont elles dépensent ces ressources.

165. Cette disposition relative aux ressources « suffisantes » est étroitement liée au paragraphe suivant (principe de proportionnalité des finances locales) et au paragraphe 4 (qui requiert que les finances locales soient diversifiées et évolutives). L'expression « ressources propres suffisantes » implique l'obligation de garantir la proportionnalité entre les fonctions obligatoires des collectivités locales et les ressources financières dont elles disposent. Le droit à des ressources « suffisantes » n'est pas absolu, dans la mesure où il doit s'exercer « dans le cadre de la politique économique nationale ».

166. Le second principe est celui de la liberté des collectivités locales de disposer (au minimum) de leurs « ressources propres » dans le cadre de leurs compétences. En conséquence, l'article 9.1 consacre à la fois un droit (celui d'avoir des ressources propres) et une liberté (celle d'en disposer librement). Cette liberté prend la forme de diverses décisions concernant les dépenses, la plus importante étant l'adoption d'un budget annuel. Cette liberté n'est pas illimitée, puisqu'elle est soumise à des restrictions découlant des politiques nationales pertinentes, des principes comptables et des contrôles appliqués aux dépenses publiques. Les collectivités locales sont également soumises à un contrôle financier. En outre, certaines communes sont contraintes de se limiter à l'accomplissement des tâches obligatoires du fait d'une marge de manœuvre financière insuffisante pour leurs propres initiatives et préférences en matière de dépenses. Le rôle de ces communes se limite alors souvent à celui d'un organe de prestation des services pour le pouvoir central.

167. L'article 77 de la Constitution islandaise dispose que « les questions relatives aux impôts sont réglées par la loi. Le pouvoir de décision pour lever un impôt, le modifier ou l'abolir ne peut être confié à un organe administratif ». L'article 78, paragraphe 2, de la Constitution dispose que « les sources de revenu des communes, et leur droit de décider de la manière dont elles souhaitent utiliser leurs sources de revenu, sont réglés par la loi ». Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, alinéa 5, de la LCL, « les communes doivent disposer de bases de revenus indépendantes et d'une autodétermination en ce qui concerne les barèmes de prix qu'elles sont autorisées à établir ». Les dispositions pertinentes figurent dans la loi sur les finances des collectivités locales (loi n° 4 de 1995).

168. Les communes islandaises disposent d'un degré considérable d'autonomie financière ; néanmoins, la petite taille de bon nombre d'entre elles limite leurs capacités en matière de dépenses et de recettes. Dans les grandes communes, comme la capitale Reykjavik (voir la partie 2.2. ci-dessus), la demande de services spécifiques est particulièrement élevée, ce qui entraîne une augmentation des coûts associés. La part des dépenses locales dans le PIB et les dépenses publiques totales de l'Islande est en augmentation depuis 40 ans (avec quelques interruptions de courte durée, Figure 2), mais elle reste inférieure à la moyenne de l'OCDE, qui était de 14,7 % du PIB et de 28,3 % des dépenses publiques en 2020.

169. Les collectivités locales islandaises sont l'un des plus grands employeurs du pays. La part des dépenses de personnel dans les dépenses des administrations infranationales est supérieure à la moyenne de l'OCDE (34,4 %) et les dépenses de personnel des administrations infranationales dans les dépenses de personnels administratifs sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (61,2 %) et inférieures également à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (41,4 %). Les coûts administratifs tendent à peser davantage sur les petites communes du fait de leur prévalence. Au total, les dépenses courantes représentaient environ 89,1 % des dépenses des administrations infranationales en 2020<sup>39</sup>.

39 <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/iceland.html>

## ■ SUBNATIONAL GOVERNMENT EXPENDITURE BY ECONOMIC CLASSIFICATION

2020	DOLLARS PPP / INHABITANT	% GDP	% GENERAL GOVERNMENT	% SUBNATIONAL GOVERNMENT
Total expenditure	8115	14.7%	29.1%	100.0%
Inc. current expenditure	7234	13.1%	28.3%	89.1%
Compensation of employees	3886	7.0%	43.8%	47.9%
Intermediate consumption	2607	4.7%	45.2%	32.1%
Social expenditure	227	0.4%	3.6%	2.8%
Subsidies and current transfers	292	0.5%	12.4%	3.6%
Financial charges	222	0.4%	10.0%	2.7%
Others	0	0.0%	0.0%	0.0%
Incl. capital expenditure	881	1.6%	37.3%	10.9%
Capital transfers	80	0.1%	26.9%	1.0%
Direct investment (or GFCF)	801	1.5%	38.8%	9.9%

Tableau 5 : Dépenses des administrations locales en Islande par catégorie économique (source : OCDE-WOFI)

(PPA/habitant, dollars ; % du PIB ; % des dépenses publiques totales ; % des dépenses publiques infranationales ; Dépenses totales ; dont dépenses de fonctionnement ; rémunération des employés ; consommation intermédiaire ; dépenses sociales ; subventions et transferts courants ; charges financières ; autres ; dont dépenses d'investissement ; transferts d'investissement ; investissements directs (ou FBCF))

170. Les rapporteurs concluent que la situation financière des communes et leur pouvoir discrétionnaire en matière de dépenses sont relativement asymétriques, en raison des écarts importants entre les communes en termes de capacité budgétaire. En particulier, les petites communes sont confrontées à des restrictions considérables du point de vue de leur autonomie financière effective. Par conséquent, ce paragraphe est partiellement respecté en Islande.

### 3.8.2 Article 9.2

171. L'article 9, paragraphe 2, souligne la nécessité d'un équilibre entre les recettes et les tâches obligatoires des collectivités locales afin de garantir qu'elles disposent de ressources financières suffisantes pour assumer les responsabilités qui leur sont assignées par la loi. Lorsque de nouvelles tâches sont déléguées ou transférées aux collectivités locales, elles doivent s'accompagner de sources de financement ou de revenus correspondantes pour couvrir les dépenses supplémentaires. Le Commentaire contemporain souligne l'importance d'un calcul précis des coûts de la prestation des services assumés par les collectivités locales lors du transfert de compétences et de tâches. Il est essentiel de vérifier et d'actualiser régulièrement les coûts des services locaux, car les coûts estimés initialement lors du transfert d'une fonction peuvent différer des dépenses réelles engagées pour la prestation et le développement des services.

172. Les représentants des communes ont souligné qu'au cours des trois dernières décennies les communes islandaises se sont vu confier dans la loi des responsabilités complexes et coûteuses qui étaient auparavant gérées par le pouvoir central, telles que l'administration des écoles primaires locales et la prestation de services aux personnes handicapées. Initialement, ces responsabilités ont été transférées sur la base d'hypothèses précises concernant leurs coûts, financées par une augmentation de la taxe d'habitation et des contributions provenant du Fonds de péréquation municipale. Malheureusement, les hypothèses initiales ou les estimations des coûts associés à ces tâches s'avèrent souvent mal calculées ou sous-estimées. Par conséquent, une fois le transfert des tâches achevé, des obligations supplémentaires liées à l'exécution des tâches ou à l'amélioration des droits des bénéficiaires des services sont introduites par la législation, sans estimation adéquate des coûts et sans accorder aux communes une compensation suffisante de l'extension du service.

173. En outre, l'attribution des responsabilités peut créer une incertitude et une confusion des domaines de compétence pour la prestation de services. En particulier, la répartition de certains services entre la collectivité locale et le gouvernement central peut entraîner des chevauchements de compétences. Un exemple notable est la difficulté de différencier l'aide aux personnes handicapées, qui est une mission des communes, et les soins de santé, qui relèvent de la responsabilité du pouvoir central. Cette différenciation devient complexe, en particulier, dans les cas où les personnes handicapées ont besoin d'un soutien médical continu, ce qui entraîne de fréquents chevauchements entre ces services. La complexité de ces distinctions était peut-être moins évidente lorsque les deux tâches étaient exclusivement gérées et financées par le pouvoir central.

174. Ces dernières années, le gouvernement central est allé de plus en plus vers une législation qui détaille les droits individuels à certains services d'un certain calibre ou d'une certaine quantité, plutôt que de laisser aux communes la liberté d'adapter les services dans le cadre de leur politique. Le pouvoir central a suivi cette voie sans évaluer correctement les effets de coût que ces améliorations auraient sur les finances des collectivités locales, bien que la loi l'y oblige. Il en est résulté des problèmes de financement de ces services, qui affectent la capacité d'autonomie des communes. Cette situation a entraîné des tensions dans la communication entre les niveaux d'autorité publique. Un exemple notable est la loi n° 38/2018 sur les services aux personnes handicapées, dont l'article 3 dispose expressément qu'une personne handicapée doit bénéficier d'au moins 15 heures de services sociaux par semaine. Cette obligation n'a pas été mentionnée lorsque la tâche a été transférée aux communes.

175. Du côté du ministère, les représentants ont souligné l'ajustement des recettes municipales provenant de l'impôt sur le revenu, qui en Islande est partagé entre l'État et les communes. Dans la plupart des cas, cette répartition a été ajustée, lors de la délégation de la prestation de services publics, pour refléter le transfert des groupes de coûts correspondants. Cette approche a été utilisée en 1996 lorsque l'enseignement élémentaire a été transféré aux communes, puis en 2011 lorsque les services aux personnes handicapées ont été transférés. Dans ce dernier cas, il est apparu que le financement était insuffisant, compte tenu de la demande croissante de qualité de service. En conséquence, le gouvernement central a réévalué le coût et transféré une part supplémentaire de l'impôt sur le revenu de l'État aux communes.

176. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Infrastructures a également souligné que les fonds dont disposent les communes ont connu une augmentation notable ces dernières années, reconnaissant dans le même temps que dans certains cas les petites communes ont plus de difficultés financières que les plus grandes d'entre elles. Le ministère a souligné que l'objectif gouvernemental d'un minimum de 1 000 habitants vise à favoriser une amélioration des services et un fonctionnement plus efficient au sein des communes concernées. De plus, en lien avec les services aux personnes âgées, les collectivités locales ont été autorisées à accroître le taux des impôts locaux de 0,21 % en 2023 et ensuite de 0,23 % en 2024, ce qui selon le gouvernement a eu pour résultat d'améliorer la performance budgétaire des communes en 2023.

177. Actuellement, une commission temporaire, composée de délégués des ministères des Infrastructures, des Finances et des Affaires économiques et de la Justice, ainsi que de l'Association des pouvoirs locaux, examine les règles relatives à l'évaluation des coûts de la législation concernant les communes. L'objectif est d'évaluer les coûts pour les communes le plus tôt possible dans le processus afin d'éviter le transfert inattendu de groupes de coûts de l'État vers les communes ou la création de nouveaux groupes de coûts pour les communes. Cet examen vise aussi à garantir l'harmonie entre l'État et les collectivités locales lors du processus professionnel d'évaluation de l'impact des propositions législatives et autres politiques publiques, en particulier lorsque les coûts peuvent être supportés par les communes.

178. Lors de la procédure de consultation, le ministère a aussi souligné que la plus haute commission de consultation entre l'État et les collectivités locales (Jónsmessunefnd) avait été chargée d'examiner les sources de revenus des collectivités locales. De plus, le ministère des Finances prépare actuellement un projet de loi visant à supprimer l'exonération de la taxe foncière pour les structures de production d'énergie situées sur le territoire d'une commune. Dans le même temps, le ministère a souligné que seulement quelques communes tirent pleinement parti de leur capacité à lever la taxe foncière. Un autre objectif du projet de loi est de contribuer à la recherche d'un accord sur le mode de résolution des litiges lorsque différents niveaux d'administration ne peuvent pas s'entendre sur l'impact final d'une politique publique sur les finances des collectivités locales.

179. Les représentants des communes déplorent quant à eux que des problèmes de financement apparaissent toujours lors de transferts de tâches, comme c'est le cas pour l'immigration. Le gouvernement central améliore en permanence les normes des services, mais les communes sont chargées de les fournir sans recevoir de financement proportionnel, ce qui donne lieu à des discussions permanentes sur le calcul correct des coûts des services. Dans certains cas, les coûts augmentent pour des raisons externes et sociales, comme les coûts du tutorat en islandais dans les écoles élémentaires en raison de l'augmentation des migrations ou les coûts des soins aux personnes handicapées qui sont également âgées, reflétant les évolutions démographiques.

180. L'absence de financement proportionné accroît également la pression sur les communes pour qu'elles augmentent les taux d'imposition jusqu'à la limite maximale, ce qui n'est pas bénéfique pour l'économie locale et peut déclencher un cercle vicieux. Dans certains cas, les communes tentent des approches innovantes, telles que l'offre gratuite des six premières heures de garderie par jour et la facturation des heures supplémentaires de ce service, ce qui entraîne une diminution de la demande de services de garderie. En ce qui concerne le service de maternelle, un problème majeur tient au fait qu'il ne s'agit pas d'un service formellement obligatoire pour les communes et que l'État ne fournit pas de financement, bien que ce service réponde à une attente et une demande des citoyens et qu'il ait un impact bénéfique sur divers objectifs politiques de l'État, tels que l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail ou l'accroissement du taux de natalité dans une société vieillissante.

181. Compte tenu du fait que les interlocuteurs du niveau local affirment que certains services essentiels fournis par les communes ne bénéficient pas de ressources financières suffisantes, les rapporteurs encouragent vivement les autorités islandaises à poursuivre et intensifier leurs efforts visant à élaborer des définitions des services (ainsi que des demandes d'indemnisation correspondantes des usagers) et des méthodes de calcul des coûts qui soient acceptées par toutes les parties. Cette étape est cruciale pour garantir que le financement correspond bien aux services fournis.

182. En outre, les rapporteurs souhaitent mettre l'accent sur la situation concernant le service de l'école. Bien qu'il ne s'agisse pas formellement d'une tâche obligatoire pour les communes, ce service en réalité indispensable pour les sociétés locales modernes et devrait donc recevoir un financement proportionné.

183. Les rapporteurs concluent que la situation actuelle ne répond pas aux exigences de l'article 9, paragraphe 2.

### 3.8.3 Article 9.3

184. Le rapport explicatif de la Charte précise que « l'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'utilisateur est un devoir fondamental des élus locaux. Il est reconnu que les législations centrales ou régionales peuvent fixer des limites globales aux pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale ; elles ne doivent pas, toutefois, empêcher le fonctionnement effectif de la responsabilité politique au niveau local. »

185. Selon le Commentaire contemporain, le pouvoir de lever des impôts et des taxes au niveau local n'est pas seulement une source importante de financement pour les autorités locales, mais aussi une preuve directe de leur autonomie financière. Les autorités locales ont le droit de percevoir des revenus en fonction de la situation locale, y compris les conditions socio-démographiques et socio-économiques, et de faire des choix politiques qui influencent le comportement des résidents et des entreprises, favorisant ainsi le développement économique local. À la lumière de l'article 9.3, un impôt ne peut être qualifié de purement local que si la collectivité concernée a le pouvoir d'en fixer le taux dans les limites éventuellement fixées par la loi.

186. Les communes islandaises jouissent d'un degré d'autonomie important dans la détermination de leurs recettes fiscales indépendantes. Les collectivités locales sont libres de choisir le niveau de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier, bien que dans certaines limites. Seules quelques communes appliquent le plus haut niveau autorisé pour les deux impôts, ce qui leur permet d'augmenter leurs revenus au-delà du niveau usuel. Il convient de noter que certaines communes, bien que de petite taille, sont prospères en raison de facteurs tels que le tourisme, des centrales énergétiques ou des usines. Depuis les années 1990, l'Islande s'aligne sur les pays scandinaves et s'éloigne du centralisme traditionnel. Environ 65 % des recettes municipales proviennent de sources fiscales propres, en particulier de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier.



■ SUBNATIONAL GOVERNMENT REVENUE BY CATEGORY

2020	DOLLARS PPP / INHABITANT	% GDP	% GENERAL GOVERNMENT	% SUBNATIONAL GOVERNMENT
Total revenue	7601	13.8%	32.9%	100.0%
Tax revenue	5922	10.7%	32.5%	77.9%
Grants and subsidies	766	1.4%	-	10.1%
Tariffs and fees	647	1.2%	-	8.5%
Income from assets	265	0.5%	-	3.5%
Other revenues	0	0.0%	-	0.0%

Tableau 5 : Recettes des administrations locales en Islande par catégorie économique (source : OCDE-WOFI)

(PPA/habitant, dollars ; % du PIB ; % des recettes publiques totales ; % des recettes publiques infranationales ; Recettes totales ; recettes fiscales ; dotations et subventions ; droits et redevances ; revenus des actifs ; autres recettes)

187. L'Islande est le pays de l'OCDE où la part des recettes fiscales au sein des recettes des collectivités territoriales est la plus élevée, la moyenne de l'OCDE s'établissant à 42,4 %. Logiquement, l'Islande affiche également le pourcentage le plus faible de transferts entre niveaux d'autorité publique (10,1 %, contre une moyenne de 41,2 % pour l'OCDE). Les droits et redevances représentent une part relativement faible des recettes des administrations infranationales par rapport à la moyenne de l'OCDE (13,3 %). Toutefois, les recettes infranationales, qui représentent 13,8 % du PIB et 32,9 % des recettes publiques, sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (17,1 % et 36,6 %, respectivement).

188. Du fait que les communes d'Islande disposent d'une part très importante des recettes fiscales et qu'elles ont également le pouvoir de déterminer les taux d'imposition, les rapporteurs concluent que l'Islande respecte pleinement ce paragraphe.

### 3.8.4 Article 9.4

189. Selon le Commentaire contemporain, le principe de la diversification des sources de revenus est crucial pour permettre aux collectivités locales de conserver leur autonomie en période de fluctuations économiques. Dans le même temps, les sources de revenus doivent être diversifiées pour assurer la résilience des collectivités locales face aux facteurs économiques extérieurs. La diversification des sources de revenus constitue un aspect clé de l'autonomie financière et reflète une capacité à générer ou moduler les recettes. De cette façon, même si les différentes sources de revenus locales peuvent être déterminées par la politique économique nationale, les communes jouissent d'une certaine marge de manœuvre pour compenser les difficultés économiques liées à une source spécifique. Le deuxième principe introduit par ce paragraphe est celui du caractère « évolutif » des ressources, ce qui signifie que les finances locales doivent pouvoir s'adapter à de nouvelles circonstances, à de nouveaux besoins et à de nouveaux scénarios macroéconomiques, et être suffisantes pour couvrir la prestation des services.

190. L'Association considère que les sources de revenus des communes ne sont pas suffisantes ni assez diversifiées pour assumer les tâches qui leur sont assignées par la loi.

191. Pour ce qui concerne la diversité, les rapporteurs notent qu'il n'existe pas, en Islande, de dispositif de partage de l'impôt et que toutes les recettes fiscales des communes sont générées par des sources fiscales propres. La principale source de revenus est l'impôt municipal sur le revenu des personnes physiques (IRPP), qui représentait 80,4 % des recettes fiscales municipales en 2020, soit 62,6 % des recettes municipales totales et 8,6 % du PIB. L'IRPP municipal, prélevé à la fois par les administrations centrales et locales, représente un pourcentage fixe du revenu imposable total, les taux variant légèrement d'une commune à l'autre. L'impôt municipal sur le revenu retenu à la source est de 14,45 %, mais le taux d'imposition final varie de 12,44 % à 14,52 %, selon les communes (article 23 de la loi 4/1995).

192. La deuxième source majeure de recettes fiscales locales est l'impôt foncier sur les bâtiments résidentiels et commerciaux, qui représentait 19,6 % des recettes fiscales des administrations infranationales et 15,3 % du total des recettes des administrations infranationales en 2020. Les taux de

l'impôt foncier varie (jusqu'à 1,65 %) en fonction de la commune et du type de propriété (article 3 de la loi 4/1995). Le taux de l'impôt foncier municipal pour les logements résidentiels (taxe A) est plafonné à 0,5 % par le gouvernement central, et à 1,32 % pour les locaux commerciaux (taxe C). Les collectivités locales peuvent lever un impôt spécial A et C de 25 %. Les bâtiments publics tels que les écoles et les hôpitaux paient un taux de 1,32 % pour la taxe foncière (taxe B). Au total, l'impôt foncier s'élevait à 1,7 % du PIB, dépassant la moyenne de l'OCDE (1,0 % en 2020). En outre, il existe plusieurs petites taxes sur les biens et les services, qui représentent 2 % des recettes fiscales des administrations infranationales.

193. Les autorités locales ont toute latitude pour fixer les redevances et droits locaux sur les services publics d'eau, d'électricité et de chauffage. Elles perçoivent également des recettes provenant des redevances pour l'évacuation des eaux usées, des loyers, des droits de licence et d'une taxe de stationnement en dehors des zones urbaines nouvellement introduite. Toutefois, la part des droits et redevances des usagers est inférieure à la moyenne de l'OCDE. Les revenus de la propriété, y compris les loyers, les ventes d'actifs et les revenus des entreprises publiques locales (dividendes), représentent 3,5 % des recettes des administrations infranationales.

194. Les transferts proviennent principalement du Fonds de péréquation municipal, créé en 1937 et régi par la loi 4 de 1995. En 2020, le montant total des différentes subventions ne représentait que 10,1 % des recettes municipales ; 88,8 % des subventions étaient destinées aux dépenses de fonctionnement et 11,2 %, aux dépenses d'investissement. Les discussions à ce sujet ont porté sur la réforme du système de péréquation destinée à encourager les fusions et la coopération intercommunale pour une plus grande efficacité des politiques.

195. Les rapporteurs concluent par conséquent que les ressources des communes sont suffisamment diversifiées et évolutives et que la situation en Islande est conforme à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte.

### 3.8.5 Article 9.5

196. D'après la définition de l'OCDE, « la péréquation budgétaire est un transfert de ressources budgétaires entre les territoires destiné à compenser les différences en matière de capacité à lever des revenus ou concernant le coût des services publics ». Le Commentaire contemporain de la Charte souligne que la péréquation budgétaire est propre à chaque pays, puisqu'elle est déterminée par le contexte institutionnel général (tel que la taille, le nombre et la répartition géographique des collectivités locales) et par les responsabilités et les ressources budgétaires attribuées à chaque type d'autorité. Certains accords de péréquation impliquent une simple redistribution des ressources budgétaires tandis que d'autres aident les autorités centrales à définir et adapter étroitement la prestation des services publics au niveau local. La Charte utilise le terme « procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes » dans le but d'englober un ensemble d'institutions, de mécanismes et de dispositifs divers visant à corriger les effets d'une répartition inégale des financements.

197. En Islande, le Fonds de péréquation vise à égaliser les recettes fiscales des communes, afin que toutes soient en mesure de fournir des services. Le pouvoir central verse un montant annuel équivalent à 2,12 % de ses recettes fiscales totales et à 0,264 % de l'assiette de l'IRPP de l'année précédente. Les collectivités locales contribuent également à hauteur de 0,77 % de leur assiette de l'IRPP (affectés aux dépenses de l'école primaire) et de 0,95 % de l'assiette de l'IRPP (dépenses pour les personnes handicapées). Les revenus du Fonds sont répartis entre les communes selon une formule complexe qui tient compte des dépenses et des ressources municipales. Le Fonds est géré par le ministre avec l'aide d'un comité consultatif composé de sept membres.

198. Selon le ministère des Infrastructures, la situation financière des communes varie de très bonne à mauvaise. Les communes qui ont été confrontées à des difficultés financières ces dernières années l'ont toutes été après avoir connu une croissance démographique excessive. Il convient de noter que chaque collectivité locale peut agir sur sa croissance démographique, car elle est compétente sur les questions d'utilisation des sols, les permis de construire, etc. Les catastrophes naturelles constituent une autre source potentielle de difficultés financières. Bien que cela ne se soit pas concrétisé dans l'histoire moderne, cet aspect est préoccupant en cette période d'activité sismique dans la péninsule de Reykjanes.

199. Le projet de loi du ministre des Infrastructures sur une loi globale relative au Fonds de péréquation des autorités locales, proposant un nouveau système de péréquation, est actuellement devant l'Alþingi. Le projet de loi prévoit une réduction potentielle des contributions versées à certaines communes, et les collectivités locales concernées ont soumis des observations sur le projet de loi. Lors de la procédure de consultation, le ministère a indiqué que le ministre actuel des Infrastructures avait insisté sur la nécessité pour l'Alþingi d'adopter le plus tôt possible le projet de loi sur une péréquation mieux ciblée du Fonds de péréquation municipal.

200. Selon les représentants des autorités locales, le Fonds de péréquation devrait soutenir les petites communes. À l'heure actuelle, il semble que la péréquation soit plutôt verticale. Les règles applicables devraient être rendues plus transparentes et davantage axées sur les besoins. L'accent ne devrait pas être mis sur la péréquation des effets de taille, mais sur l'aide aux communes pour proposer les services et la prise en compte de leurs besoins concrets (également en fonction du nombre de bénéficiaires, etc.). Selon le projet de loi sur la péréquation, une commune qui n'utilise pas tout le potentiel fiscal ne pourra bénéficier du fonds de péréquation. Reykjavik a utilisé tout son potentiel fiscal (la ville ne peut introduire de nouvelles taxes, par exemple une taxe de séjour, en raison de la Constitution), mais la ville a besoin de davantage en raison des besoins spécifiques des usagers des services de sa région. À ce jour, le Fonds de péréquation ne prend pas en compte des situations comme celle de Reykjavik. Dans d'autres cas, la péréquation est un frein aux fusions.

201. Compte tenu des insuffisances du système de péréquation actuel et du fait qu'un nouveau système n'a pas encore été introduit, les rapporteurs concluent que la situation en Islande est partiellement conforme à ce paragraphe de la Charte.

### 3.8.6 Article 9.6

202. Selon le rapport explicatif de la Charte, lorsque les ressources redistribuées sont attribuées d'après des critères spécifiques définis par la loi, les exigences de ce paragraphe seront respectées si les collectivités locales sont consultées au moment de l'élaboration de la législation en question. Le Commentaire contemporain sur la Charte précise qu'au sens de l'article 9.6 la consultation n'est pas seulement une procédure obligatoire devant être menée en temps utile avant l'adoption d'une décision finale, et qu'elle doit porter non seulement sur la décision elle-même mais aussi sur la manière dont celle-ci est prise et sur les critères utilisés pour ce faire. Compte tenu des problèmes récurrents identifiés dans les rapports de suivi, le Congrès a appelé à une plus grande implication des collectivités locales ou de leurs représentants dans les questions financières, y compris l'estimation des coûts engendrés par toute nouvelle législation nationale devant être mise en œuvre au niveau local.

203. Concernant la consultation spécifique en matière financière, un accord de coopération, signé le 2 avril 2008, est encore en vigueur entre le gouvernement central et les communes. Il promeut la compréhension mutuelle des problèmes et des besoins de chacune des parties en matière sociale et économique, et repose sur la nécessité d'établir une communication régulière entre les parties, de promouvoir une vision commune du développement, du statut et de l'avenir de l'administration locale et de coordonner, dans la mesure du possible, les politiques de l'État et des communes en matière de finances et d'opérations publiques, afin d'atteindre les objectifs économiques que le gouvernement et l'Alþingi déterminent à un moment donné. L'accord vise également à promouvoir la modération et la responsabilité dans les activités publiques et à favoriser un débat éclairé sur les questions relatives aux collectivités locales.

204. L'article 129 de la LCL prévoit une procédure formalisée pour l'évaluation des coûts. S'il est prévisible qu'une proposition de loi, une proposition d'instructions administratives ou toute autre décision politique formulée par les autorités de l'État aura un impact financier sur les communes, une évaluation spéciale de cet impact est effectuée. Les ministres concernés sont chargés de veiller à leur réalisation, après quoi l'évaluation doit immédiatement être soumise à l'Association des pouvoirs locaux pour commentaires. Une évaluation de l'impact financier sur les communes doit être réalisée avant l'élaboration d'un projet de loi par le gouvernement pour être soumis à l'Alþingi ou avant une décision définitive de la part des autorités sur un projet d'instruction administrative ou d'autres actions. En cas de désaccord concernant les résultats de l'étude d'impact financier d'un projet de loi, une étude des coûts doit être jointe au projet de loi lorsqu'il est soumis à l'Alþingi. Le ministère chargé des affaires locales établit chaque année une synthèse des évaluations de coûts, incluant les désaccords éventuels. Des discussions formelles concernant la synthèse et ses conclusions sont menées par le comité de consultation conformément à l'article 128 (voir supra les commentaires sur l'article 4.6).

205. D'après les informations fournies par les représentants de l'État lors de la mission de suivi, une commission temporaire composée de délégués des ministères des Infrastructures, des Finances et des Affaires économiques et de la Justice, ainsi que de l'Association des pouvoirs locaux, examine actuellement les règles relatives à l'évaluation des coûts de la législation concernant les communes. L'objectif est d'évaluer les coûts pour les communes le plus tôt possible dans le processus afin d'éviter le transfert inattendu de groupes de coûts de l'État vers les communes ou la création de nouveaux groupes de coûts pour les communes.

206. Compte tenu de ce qui précède et eu égard au fait que les différences de calcul des besoins et des coûts des services semblent constituer un problème majeur dans les relations entre les collectivités locales islandaises et le gouvernement central, les rapporteurs concluent que la consultation sur les questions financières n'est ni suffisante ni efficace et que le cadre institutionnel pertinent doit donc être considérablement amélioré, conformément aux principes et lignes directrices en matière de consultation adoptés par le Congrès et en tenant compte des bonnes pratiques en vigueur dans d'autres pays. Ce paragraphe est partiellement respecté en Islande.

### 3.8.7 Article 9.7

207. Selon le rapport explicatif de la Charte, du point de vue de la liberté d'action des collectivités locales les subventions globales ou même celles par secteur sont préférables aux subventions affectées à des projets spécifiques. Il ne serait cependant pas réaliste de s'attendre à ce que toutes les subventions pour des projets spécifiques soient remplacées par des subventions générales, particulièrement lorsqu'il s'agit d'investissements importants et de projets financés par des niveaux de gouvernance plus élevés. Le Commentaire contemporain souligne que l'attribution de subventions spécifiques doit s'appuyer sur des critères objectifs et transparents justifiés par des besoins de dépenses. Une tendance à privilégier les subventions affectées à des projets spécifiques pourrait limiter le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales.

208. Les autorités locales islandaises disposent de sources de revenus indépendantes, provenant principalement de l'impôt sur le revenu. En outre, les subventions réservées sont pratiquement inexistantes et les collectivités locales islandaises disposent d'un pouvoir discrétionnaire important sur leurs ressources financières. Bien qu'elles n'aient pas le pouvoir de lever des impôts, elles jouissent d'une autonomie budgétaire substantielle qu'elles doivent en partie à la nature inconditionnelle des ressources financières et des transferts<sup>40</sup>.

209. Les rapporteurs concluent que la situation en Islande est conforme à l'article 9, paragraphe 7, de la Charte.

### 3.8.8 Article 9.8

210. Selon le Commentaire contemporain, la loi peut établir des conditions, procédures, critères, limites ou plafonds concernant les activités financières des collectivités locales mais dans tous les cas ces normes ne doivent pas dissuader les collectivités locales d'emprunter sur le marché national des capitaux ni rendre de tels emprunts extrêmement difficiles en pratique. Certaines restrictions imposées par les pouvoirs nationaux (ou régionaux) concernant les emprunts des collectivités locales visent à prévenir l'endettement de ces entités, à assurer leur viabilité financière et à assainir leur trésorerie. Les entités publiques peu endettées et disposant de revenus élevés ont une plus grande capacité à accomplir des tâches obligatoires, voire des tâches assumées à titre volontaire, tandis que les communes très endettées et disposant de faibles revenus sont moins viables à long terme.

211. En raison des investissements réalisés dans les années précédant la crise, de nombreuses communes ont dû faire face à une dette importante libellée en devises étrangères indexées sur l'inflation. Lors de l'effondrement de la *króna* en 2008, la dette locale a fortement augmenté, créant lourde charge financière pour les communes. Néanmoins, la politique budgétaire a permis de réaliser des progrès substantiels dans la réduction de la dette publique. En 2001, la loi sur les collectivités locales a réglementé l'endettement, plafonnant le total des dettes et des engagements des collectivités infranationales à 150 % des recettes totales (article 64 de la LCL). Les collectivités locales qui dépassent cette limite doivent ramener le taux d'endettement sous ce plafond dans un délai de dix ans. En 2020, les niveaux de dette locale étaient inférieurs à la moyenne de l'OCDE à la fois pour la part du

---

40 Eva Marín Hlynisdóttir, op.cit., p. 100.

PIB (27,9 %) et pour la dette publique (20,2 %). L'encours total de la dette se compose de la dette financière (65 %), des frais d'assurance (21 %) et d'autres comptes créditeurs (14 %). La dette financière comprend des emprunts qui en représentent 52,6 %. Le *Municipality Credit Iceland* (MCI), un fonds de prêt de capitaux détenu par les autorités locales, couvre 25 à 30 % des besoins de financement des communes islandaises.

Central and local governments gross debt as percent of GDP

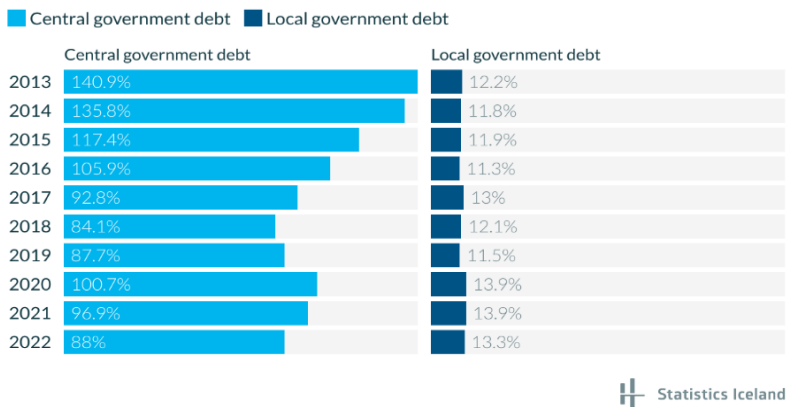


Figure : Dette brute de l'administration centrale et des collectivités locales en pourcentage du PIB (Source : Statistics Iceland)

212. Les collectivités locales ont accès au marché national (et international) des capitaux, dans les limites de la loi (le taux d'endettement d'une commune ne doit pas dépasser 150 % de ses revenus).

213. Les rapporteurs concluent que l'article 9, paragraphe 8, de la Charte est respecté en Islande.

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

214. Selon le Commentaire contemporain, la coopération locale est une autre expression de l'autonomie locale, car il s'agit de l'un des nombreux moyens que les collectivités locales peuvent choisir pour surmonter leur manque de ressources ou leur petite taille. La décision de coopérer ou non, ou bien d'élaborer une stratégie distincte, est donc l'expression de l'autonomie fonctionnelle de ces collectivités. La coopération locale peut revêtir différentes formes allant de l'assistance mutuelle « de facto » ou de simples accords bilatéraux à la création d'organisations administratives communes et distinctes. Bien que la Charte mentionne uniquement l'« association », le droit spécifique de créer des structures institutionnelles communes, distinctes des collectivités locales qui les composent, peut prendre des formes diverses telles que la création de fondations et d'entreprises de droit privé, ou d'organismes de droit public tels que des agences, des groupements, des unions de fédérations ou des coopératives.

215. Les dispositions juridiques relatives à la coopération intercommunale sont énoncées au chapitre IX de la LCL et l'on peut dire que leur coopération peut se faire de trois manières :

1. Coopération ne comportant pas de délégation de pouvoirs pour la prise de décisions administratives. Il s'agit d'un contrat entre autorités locales qui n'est soumis à aucune condition de forme.

2. Coopération prévue ou autorisée par d'autres lois. Il existe des exemples où les autorités locales créent des sociétés, telles que des sociétés à responsabilité limitée ou des partenariats, pour effectuer des tâches spécifiques comme l'exploitation d'un port ou la distribution d'eau.

3. Coopération impliquant la délégation de pouvoirs pour la prise de décisions administratives affectant les droits et les devoirs des personnes. Cela peut notamment se produire dans le cadre de partenariats régionaux ou lorsqu'une autorité locale assume les tâches d'une autre. Des règles de forme strictes, prévues par la loi sur les collectivités locales, s'appliquent à ce type de coopération, qui doit être validée par le ministère compétent pour entrer en vigueur.

216. Le ministère a mené une enquête spéciale sur la coopération entre les collectivités locales en 2018-2020 et examiné quelque 200 contrats entre collectivités locales. L'enquête a révélé diverses lacunes dans les contrats entre les autorités locales et recensé des contrats qui n'avaient pas été mis à jour de manière adéquate. Depuis lors, le ministère travaille avec les collectivités locales à la mise à jour des contrats de coopération afin de les rendre conformes à la loi. La révision de la loi sur les collectivités locales est en cours, avec un accent particulier sur le chapitre relatif à la coopération. Dans le cadre de ces travaux, une attention accrue est accordée aux règles formelles applicables aux contrats de coopération des collectivités locales. Le ministère des Infrastructures n'a pas de rôle général dans la coordination des tâches, mais d'autres ministères peuvent jouer un tel rôle dans leurs domaines de compétence.

217. Le partage de tâches entre les communes porte principalement sur des projets menés dans le domaine du bien-être et de l'éducation. Cependant, il existe également, dans la région de la capitale, de grandes organisations de coopération municipale qui gèrent les transports publics et le traitement des déchets. D'après les informations fournies par l'Association des communes, la coopération intercommunale poursuit le plus souvent un but unique, avec de nombreux projets qui se chevauchent sur le plan territorial. La responsabilité politique des décisions et de l'exécution de ces programmes pâtit du fait que les électeurs ne savent pas clairement qui est responsable de tel ou tel domaine. En Islande, environ la moitié des communes ont moins de 1 000 habitants et bénéficient de la coopération intercommunale, ce qui est positif.

218. Compte tenu des possibilités offertes par le cadre juridique de la coopération intercommunale et de la pratique en la matière, les rapporteurs concluent que l'Islande respecte l'article 10, paragraphe 1.

### 3.9.2 Article 10.2

219. Selon le Commentaire contemporain, la Charte est plus catégorique sur ce point qu'elle ne l'est sur d'autres : ces droits « doivent être reconnus dans chaque État » (ayant ratifié la Charte et n'ayant pas formulé de réserve concernant ce paragraphe). Cette formulation n'est utilisée dans aucune disposition de la Charte, ce qui renforce le caractère directement exécutoire de ce paragraphe. La reconnaissance de ces droits dans une Partie donnée revêt généralement la forme d'une modification de la législation générale relative aux collectivités locales. Bien que la Charte mentionne uniquement le droit « d'appartenir » ou « d'adhérer » à une association (déjà existante), il est clair que ce paragraphe reconnaît également, de manière implicite, le droit connexe de créer une telle association. Dans le cas contraire, la possibilité même de créer de telles associations serait gravement compromise.

220. L'Association islandaise des pouvoirs locaux, créée en 1945, joue un rôle crucial dans la représentation des communes d'Islande en vertu de la LCL (article 98), qui dispose que « l'Association islandaise des pouvoirs locaux représente l'ensemble des communes d'Islande ». L'association défend leurs intérêts dans les négociations avec le gouvernement, tant au niveau national qu'international. Elle formule des politiques unifiées sur diverses questions et entretient une étroite collaboration avec le gouvernement et l'Alþingi. Un accord de coopération spécial existe entre l'Association et le gouvernement, contenant des dispositions formelles sur leurs relations. L'article 98.3 prévoit que le gouvernement central consulte l'Association lorsqu'il émet des directives administratives générales sur la base de la LCL. Tandis que toutes les communes ont la possibilité d'être membres de l'Association des pouvoirs locaux d'Islande, leur participation active à ses activités est facultative.

221. Les rapporteurs concluent que ce paragraphe est pleinement respecté en Islande.

### 3.9.3 Article 10.3

222. Comme le souligne le Commentaire contemporain, bien que la coopération transfrontalière soit décrite comme un droit des collectivités locales, ce droit peut être assorti de deux conditions spécifiques. La première est que la législation interne sur les collectivités locales peut établir des mesures, des procédures ou des exigences concernant l'exercice de ce droit (comme l'obligation de signaler tout projet de coopération avec des organes locaux étrangers). Cette exigence peut être considérée comme légitime, à moins qu'elle n'entrave sérieusement la possibilité d'une coopération transfrontalière fructueuse. La deuxième condition vise les cas où cette activité locale pourrait éventuellement se superposer ou entrer en conflit avec la conduite des affaires étrangères, laquelle relève de la responsabilité du gouvernement central. En pareilles circonstances, l'exercice des compétences de l'État ne doit pas se traduire par une restriction arbitraire de ce droit des collectivités locales ; en outre, des mécanismes de dialogue et de négociation doivent alors être mis en place pour résoudre toute divergence éventuelle.

223. Comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, l'Islande a signé, mais n'a pas encore ratifié : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), 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 la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du 5 novembre 1992 (STE n° 148). L'Islande n'a pas signé 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).

224. Néanmoins, l'Association des pouvoirs locaux de l'Islande est légalement habilitée et active dans la coopération internationale (par exemple dans le cadre de l'EEE), et les rapporteurs concluent donc que ce paragraphe est respecté en Islande.

### 3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

#### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

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

225. Aux termes de l'article 70 de la Constitution islandaise (qui correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme), toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui se prononcera sur ses droits et obligations. L'article 70 ne mentionne pas spécialement les communes, mais il n'y a pas de débat sur leur droit plein et entier d'avoir accès aux tribunaux islandais, et les communes, en tant que personnes morales, ont de fait accès aux tribunaux islandais en vertu de la loi n° 91/1991 sur les procédures civiles. En outre, l'article 117 de la LCL énonce le droit des communes de faire appel des décisions prises par les autorités centrales de l'État dans l'exercice du contrôle administratif ou financier et de saisir les tribunaux conformément aux règles générales.

226. Par ailleurs, dans les procédures judiciaires concernant leurs droits ou obligations, les communes peuvent contester la validité d'une législation qu'elles estiment contraire à l'autonomie qui leur est garantie par les dispositions de l'article 78 de la Constitution. Selon les règles établies par la Constitution, il appartient aux tribunaux d'évaluer si une loi viole la Constitution, et les tribunaux peuvent annuler les dispositions concrètes de la loi qui constituent une telle violation. Comme beaucoup de démocraties parlementaires anciennes, l'Islande applique le modèle diffus de contrôle juridictionnel de la législation ; les communes – comme toute autre personne ou entité – peuvent contester directement la constitutionnalité d'une loi devant les tribunaux.

227. D'après les informations fournies par la Cour suprême, plusieurs affaires ont porté sur l'indépendance des communes et sur la manière dont cette indépendance est interprétée au regard de l'article 78 de la Constitution. La Charte n'a pas été citée directement par les tribunaux ; cependant, les tribunaux prennent en compte la Charte, au même titre que d'autres obligations juridiques internationales pouvant avoir une incidence sur la résolution d'une affaire.

228. Par exemple, dans son arrêt du 25 octobre 2018 dans l'affaire n° 106/2017 (*Arnar Helgi Lárusson et al c. Reykjanesbær*), la Cour suprême a noté que la commune de Reykjanesbær avait rempli une obligation, prévue par la loi sur les questions relatives aux personnes handicapées, de concevoir une stratégie pour améliorer l'accès aux bâtiments publics et que la stratégie avait été mise en œuvre. La responsabilité des questions relatives aux personnes handicapées a été transférée de l'État aux communes en 2010. En vertu de l'article 78 de la Constitution, les communes jouissent d'une autonomie dans les domaines qui leur sont confiés par la loi, ainsi que dans l'utilisation de leurs fonds. Les communes étaient donc les seules entités compétentes pour prendre une décision sur les types d'améliorations de l'accessibilité demandées par les plaignants et elles disposaient d'une large marge d'appréciation pour définir les priorités dans l'affectation des fonds mis à leur disposition pour réaliser leur objectif d'amélioration de l'accès.

229. La Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt le 31 mai 2022 dans l'affaire *Arnar Helgi Larusson c. Islande*, requête n° 23077/19, concluant que le requérant n'avait pas fait l'objet d'une discrimination dans l'exercice de son droit au respect de la vie privée. La Cour a noté les mesures considérables prises par l'État islandais et Reykjanesbær pour évaluer les besoins d'accessibilité des bâtiments publics et pour y répondre, eu égard aux contraintes budgétaires et à la protection du patrimoine culturel.

230. Dans un autre arrêt rendu le 14 mai 2019 dans l'affaire n° 34/2018 (*Grímsnes- og Grafningshreppur contre l'État islandais*), la Cour suprême a souligné que l'article 78, paragraphe 2, de la Constitution avait pour objet de placer les décisions relatives aux sources de revenus des communes entre les mains du législateur et non du pouvoir exécutif. Elle a estimé qu'il était contraire à la Constitution que le ministre décide de l'annulation de contributions et détermine le niveau de revenus qui serait considéré comme significativement supérieur à la moyenne nationale.

231. Compte tenu du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité, du plein accès des communes aux tribunaux et de la jurisprudence pertinente, les rapporteurs considèrent que l'article 11 est respecté en Islande.

#### **4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE**

232. Tout au long de la pandémie, le gouvernement islandais a largement utilisé les ressources de l'État pour atténuer les répercussions économiques dans tous les secteurs. L'État a accordé une aide spéciale aux entreprises contraintes de fermer, afin de soutenir la demande. Parallèlement, une aide à l'emploi a été proposée à d'autres entreprises, ce qui a permis de préserver les relations de travail. Cette approche globale a permis d'éviter que les communes ne subissent le plus gros des effets négatifs de la pandémie, étant donné que leurs revenus dépendaient de ceux de leur population.

233. Afin de répondre efficacement à la pandémie, de nombreuses politiques ciblées ont été adoptées, favorisant une collaboration productive et peu critiquée entre les autorités centrales et locales. Notamment, les cadres juridiques ont été adaptés, permettant aux autorités locales de mener leurs réunions en ligne, ce qui illustre la capacité d'adaptation et de réaction du gouvernement dans cette période difficile.

234. Au cours des deux dernières années suivant le début de la pandémie, il y a eu une augmentation notable du nombre de réfugiés demandant une protection internationale en Islande, avec plus de 4 000 demandeurs par an au lieu d'environ un millier les années précédentes. Depuis le début de l'invasion russe de l'Ukraine au début de l'année 2022, le gouvernement islandais a accueilli 4 094 réfugiés ukrainiens. Sur ce nombre, 2 348 sont arrivés en 2022, 1 613 en 2023 et 133 jusqu'au 8 février 2024. Parallèlement, un nombre important de réfugiés du Venezuela ont également demandé une protection internationale au cours de cette période, dont une majorité de femmes et d'enfants.

235. En réponse à l'afflux croissant de réfugiés, le gouvernement a mis en place une équipe de coordination composée de représentants des ministères et institutions concernés, chargée de gérer l'accueil des réfugiés. L'objectif de l'équipe est de fournir une vue d'ensemble et d'améliorer la coordination de l'accueil des réfugiés entre les ministères, les institutions et les communes. Un défi majeur a été de faire en sorte que les infrastructures de base puissent répondre à l'augmentation rapide



de la population, l'Islande ayant connu une croissance démographique historique en 2022, avec environ 11 510 nouveaux arrivants (3,1 %), principalement issus de l'immigration.

236. Le ministère des Affaires sociales et du Travail a conclu des contrats avec quinze collectivités locales pour l'accueil des réfugiés, avec une concentration dans le sud-ouest de l'Islande. Cependant, les petites communes n'ont souvent pas la capacité d'accueillir des réfugiés. Ces contrats prévoient un soutien financier de l'État pour couvrir les coûts de l'activité des travailleurs sociaux.

237. Si l'augmentation de la population a eu des effets économiques positifs pour les collectivités locales, elle a également accru la pression sur les services locaux. Les immigrants ont besoin d'un soutien et de services spécialisés, de sorte que ceux-ci doivent être développés, en particulier dans des domaines tels que les établissements préscolaires et scolaires. Une nouvelle résolution parlementaire sur les questions relatives aux communes met l'accent sur le multiculturalisme au sein du personnel des collectivités locales et sur le développement de services pour les résidents d'origine étrangère.

238. Afin de remédier à la pénurie croissante de logements, à l'augmentation du nombre de résidents et à la diminution du nombre d'occupants par appartement, le gouvernement a collaboré avec l'Association islandaise des pouvoirs locaux à une initiative de construction de logements. Celle-ci comprend un soutien aux autorités locales et aux particuliers afin d'augmenter le nombre d'appartements et d'aider les locataires et les personnes à faible revenu à trouver un logement. L'objectif général est d'augmenter le nombre total d'appartements de 35 000 à l'échelle nationale au cours des dix prochaines années.

239. Aux termes de l'article 5c de la loi n° 70/2012 sur les questions climatiques, les autorités locales islandaises sont tenues d'élaborer une politique climatique pour leurs activités, y compris pour les établissements tels que les écoles et les crèches. Cette politique doit comprendre des objectifs spécifiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de compensation des émissions de carbone, ainsi que des actions correspondantes pour atteindre ces objectifs. Le contrôle de l'adoption d'une politique climatique par les autorités locales est assuré par l'Agence islandaise de l'environnement (*Umhverfisstofnun*), conformément aux dispositions de la loi sur les questions climatiques relatives aux activités locales.

240. La participation d'autres organes gouvernementaux aux initiatives municipales en matière de climat n'est pas définie explicitement. Afin d'aider les communes à se conformer à la loi n° 70/2012 et à encourager les pratiques respectueuses du climat, l'Association islandaise des pouvoirs locaux a reçu une subvention du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Climat. Ils ont élaboré une Boîte à outils pour les communes sur les questions relatives au climat, qui fournit divers outils et informations pour aider les communes à évaluer leurs émissions, à fixer des objectifs et à mettre en œuvre des politiques climatiques efficaces. Actuellement, treize communes sur un total de 64 ont une politique climatique vérifiée pour leurs activités.

241. Certaines collectivités locales et associations régionales ont adopté de leur propre initiative une politique de réglementation sur la répartition de l'effort (RRE) concernant les émissions, tandis que la ville de Reykjavik et Akureyri sont membres de la Convention des maires, qui œuvre activement en faveur de la neutralité carbone. La ville de Reykjavik fait également partie du réseau Net Zero Cities, collaborant avec plus d'une centaine d'autres villes pour parvenir à la neutralité carbone.

242. La participation des collectivités locales aux initiatives nationales relatives au climat consiste notamment en une représentation au sein du Groupe de travail pour le Plan d'action du gouvernement sur les questions climatiques et au sein du Conseil pour le climat. Toutefois, il est possible de définir des rôles plus actifs pour les collectivités locales dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Des mises à jour régulières des informations sur les émissions sont essentielles pour que les communes puissent mettre en œuvre des mesures efficaces.

243. Des discussions sont en cours entre l'Association islandaise des pouvoirs locaux et le ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Climat pour s'assurer que les communes ont accès à des estimations des émissions RRE dans leurs zones, les émissions nationales de l'Islande étant ventilées entre les 64 communes. Des projets similaires existent dans d'autres pays nordiques.

244. Pour faire face aux catastrophes naturelles, le Comité et le Fonds islandais sur les avalanches et les glissements de terrain peuvent approuver et financer des évaluations des risques et des constructions de défense dans les communes. L'Islande a une longue histoire de gestion des

catastrophes naturelles, telles que les tremblements de terre, les éruptions volcaniques et les inondations. Le soutien est généralement mis en œuvre par le biais de réglementations et de lois ad hoc, avec des organes de gouvernance pour la protection civile, la gestion des urgences et l'assurance publique. L'assurance islandaise contre les catastrophes naturelles (NTÍ) a été mise en place le 1<sup>er</sup> septembre 1975 et fournit une assurance nationale contre les catastrophes.

245. Si les questions environnementales peuvent être un défi pour la plupart des communes, le pays a une longue tradition de protection civile bien organisée. En cas de catastrophe majeure, l'Association nationale intervient, le ministre étant responsable du financement. Bien que la réponse initiale soit bien structurée, des améliorations sont peut-être possibles lors des phases suivantes. Le commissaire national de la police assume la responsabilité principale, et les brigades de pompiers, tant professionnelles que volontaires, opèrent au niveau local. La protection civile fonctionne selon un modèle hybride, avec des volets liés aux affaires culturelles, à la protection sociale (davantage orientée vers les communes) et aux soins aux personnes âgées (les soins de santé aux personnes âgées sont gérés par l'État).

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

246. Comme indiqué dans l'introduction, l'Islande a 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) le 16 novembre 2009 et l'a ratifié le 22 mai 2017 (avec entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017).

247. La loi sur les collectivités locales (n° 138/2011) consacre un chapitre entier (chapitre X contenant huit articles) à différents mécanismes de participation citoyenne, habilitant également les autorités locales à permettre la participation des citoyens, comme le prévoit l'article 2 du Protocole additionnel. L'article 102 de la LCL fait référence au « droit des résidents de peser sur la gestion d'une commune ». Il introduit une obligation générale pour le conseil municipal, qui « doit veiller à ce que les résidents et les usagers de ses services aient la possibilité d'exercer une influence et de participer à l'administration de la commune et à la préparation de la formulation des politiques ». Cet objectif peut être atteint grâce aux mécanismes suivants :

1. la fourniture efficace d'informations aux résidents ;
2. la consultation des résidents, notamment par le biais de réunions municipales, d'assemblées de résidents et d'élections de résidents ;
3. la désignation de comités de résidents et d'usagers ;
4. l'organisation des actions de la commune en fonction des circonstances locales ;
5. la collaboration ou une autre forme d'assistance pour les résidents qui souhaitent s'impliquer dans les affaires de la commune.

248. Aux termes de l'article 103 de la LCL, le conseil municipal doit informer ses résidents de toutes les questions qui relèvent de l'examen et de la décision de la commune et qui concernent les résidents. Son article 104 dispose que le ministère et l'Association islandaise des pouvoirs locaux veillent, en coopération avec *Statistics Iceland*, à ce que les informations sur les finances de la commune et d'autres informations majeures les concernant soient rendues accessibles au public dans une base de données électronique publique ou de manière comparable. Ces dispositions ne prévoient toutefois pas de procédures d'accès aux documents officiels détenus par les autorités locales, comme le prévoit le Protocole additionnel (article 2). La LCL prévoit l'accès à l'information pour les conseillers (article 28), le commissaire aux comptes (article 72), la commission municipale des finances (article 80) et le ministère (article 113). Par conséquent, l'accès des citoyens aux documents municipaux semble être possible dans la mesure où les règles administratives générales le prévoient.

249. L'article 105 de la LCL dispose que le conseil décide de la tenue ou non de réunions publiques dans la commune (à moins qu'il n'y ait une demande contraignante de 10 % des électeurs, comme le prévoit l'article 108, paragraphe 1). Les participants peuvent être autorisés à prendre part aux discussions et à soumettre des questions et des propositions, et un vote sur une proposition du conseil peut avoir lieu lors de la réunion. Le droit de vote peut être limité aux personnes inscrites sur les listes électorales, une autre option étant que toutes les personnes présentes peuvent voter. Les résolutions adoptées lors de réunions publiques générales ne sont pas contraignantes pour le conseil. Les conseils municipaux ont également la possibilité de tenir des assemblées de résidents (article 106 LCL, ainsi

que l'article 2, paragraphe 2 ii b), qui peuvent, par exemple, être limitées à certains quartiers d'une commune. Les résolutions adoptées lors des assemblées de résidents ne sont pas contraignantes pour le conseil.

250. L'article 107 dispose que le conseil décide (à moins qu'il n'y ait une demande contraignante de 20 % des électeurs, comme le prévoit l'article 108, paragraphe 2) de la tenue ou non d'un référendum (voir article 2, paragraphe 2 ii a) du Protocole) parmi les résidents de la commune au sujet des questions spécifiques la concernant. Le conseil présente la proposition à soumettre au vote et les informations dont les électeurs ont besoin pour prendre une décision éclairée sur la question. Les personnes habilitées à participer au vote sont celles qui ont le droit de voter dans la commune en vertu de la loi sur les élections locales. Le vote doit être secret et égalitaire. Le vote est consultatif, sauf si le Conseil décide que le résultat l'engage jusqu'à la fin de son mandat. Cette décision peut être assujettie à la condition qu'une certaine proportion des personnes inscrites sur la liste électorale ait participé au vote.

251. Les référendums ne peuvent pas être demandés concernant le contenu du budget municipal, l'assiette des revenus des communes ou la perception d'autres cotisations légales, le recrutement à des postes au sein de la commune, les salaires et autres conditions d'emploi des conseillers municipaux ou d'autres employés de la commune, ni pour des propositions qui contreviennent aux lois ou qui conduiraient à ce que la commune ne remplisse pas les exigences légales (article 108, paragraphe 5).

252. L'Islande a une tradition de référendums locaux, notamment en ce qui concerne les fusions<sup>41</sup>, et la LCL comprend plusieurs articles sur la participation citoyenne, y compris les référendums sur les fusions (articles 119-120) ou les noms des communes (article 5). Toutefois, il semble que le cadre juridique en vigueur n'ait pas pleinement intégré l'éventail complet des possibilités et mécanismes de participation décrits dans le Protocole additionnel. Les rapporteurs souhaitent inviter les autorités islandaises à adopter la législation pertinente après une préparation et une consultation approfondies des collectivités locales.

## 6. CONCLUSIONS

253. L'Islande est un pays doté d'une démocratie de grande qualité, d'institutions solides bénéficiant d'un haut niveau de confiance des citoyens, de très faibles niveaux de corruption, d'un État-providence robuste et d'une qualité de vie élevée. En outre, les niveaux de revenu par habitant et le développement humain sont parmi les plus élevés au monde. Le pays a rapidement surmonté les défis de la crise économique sans céder à de forts mouvements de centralisation, comme cela s'est produit dans presque tous les pays touchés par la crise. L'autonomie locale est solidement établie et d'un niveau très élevé en matière budgétaire. Il est à noter que les communes islandaises sont à l'avant-garde au niveau mondial en termes de participation des femmes, les femmes devançant les hommes à la fois pour le taux de participation aux élections et pour le nombre de sièges remportés lors des dernières élections municipales, en 2022.

254. Toutefois, le renforcement de l'autonomie locale n'est plus aussi marqué que par le passé et de nombreux problèmes structurels liés à l'autonomie locale persistent, comme le fait que près de la moitié des communes (29 sur 64) comptent toujours moins de 1 000 habitants. La fragmentation en un grand nombre de petites communes découle largement de la très faible densité de population, et des efforts sont déployés à juste titre pour y remédier, notamment par le développement de la coopération intercommunale. Cela étant, d'après les informations fournies à ce sujet lors de la mission de suivi, ces entités de coopération intercommunale poursuivent le plus souvent un but unique, ce qui entraîne des chevauchements territoriaux et rend presque impossible la responsabilité politique pour les services fournis. En conséquence, les citoyens des communes participant à de nombreux programmes de coopération intercommunale se trouvent désavantagés en termes de qualité de la démocratie locale.

255. En outre, malgré le degré élevé d'autonomie budgétaire, un problème grave persiste : la charge financière disproportionnée qui pèse sur de nombreuses communes en lien avec les responsabilités qui leur ont été transférées par l'État. Le problème de l'absence de financement proportionné pour l'enseignement primaire et l'assistance aux personnes handicapées se pose avec acuité depuis plusieurs années. Cette situation est exacerbée par le fait que les besoins à couvrir ne cessent d'augmenter en raison de l'évolution de la population des usagers, de l'amélioration continue des

41 Grétar Thór Eythórsson, "Icelandic Municipal Referendums Solve Few Problems", Journal of Nordregio, n° 5 décembre Volume 5 – 2005, p. 4-6.

normes de qualité, de l'expansion des services fournis et des droits reconnus aux usagers de ces services. Les problèmes liés au coût de ces services ne se limitent pas aux petites communes, généralement plus faibles financièrement : ils touchent également les grandes communes, telles que la capitale, où il existe souvent une concentration accrue d'usagers de ces services ayant des besoins particuliers et coûteux. Il est urgent de réformer le système des subventions publiques, en particulier le fonds de péréquation, ainsi que d'améliorer résolument les processus et institutions de consultation sur les questions financières. Le financement de l'école maternelle est également un problème important auquel une solution doit être apportée. Bien que ce ne soit pas officiellement une tâche obligatoire des communes, celles-ci sont obligées de fournir des services pertinents, car les citoyens considèrent l'offre de ces services comme allant quasiment de soi.

256. Des améliorations ont été apportées concernant certains aspects soulignés dans la recommandation 402 (2017), comme l'augmentation des subventions publiques accompagnée d'efforts visant à affiner le calcul des coûts pour des services spécifiques tels que les transports publics, ainsi que l'exploration d'assiettes de recettes spéciales. Deuxièmement, des plans ont été mis en place pour réviser les procédures et renforcer la consultation entre l'État et les communes au sujet des finances publiques. En outre, un examen systématique du régime de péréquation est en cours, et l'on s'attend à ce qu'un nouveau système soit mis en œuvre une fois que les points de désaccords auront été réglés. Enfin, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) a été ratifié en mai 2017 et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

257. Malgré les efforts déployés, d'autres problèmes signalés dans la recommandation 402 (2017) n'ont toujours pas été résolus ou ont été traités de manière inadéquate, comme le manque de clarté concernant la répartition des responsabilités entre le pouvoir central et les collectivités locales sur la base du principe de subsidiarité. En outre, la législation visant à donner force de loi à la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne n'a toujours pas été adoptée. De plus, les mesures visant à garantir que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes correspondant à leurs compétences et leur permettant d'entreprendre des tâches facultatives pour le bien-être de la collectivité font toujours défaut et le mécanisme de péréquation doit être modernisé afin de répondre efficacement aux besoins actuels des collectivités locales.

258. Enfin, il reste encore à accorder à Reykjavik un statut spécial, comme le préconise le Congrès dans sa recommandation 452 (2021), et à adopter des dispositions juridiques distinctes compte tenu de la situation unique de la capitale par rapport aux autres communes.

**ANNEXE – Programme du suivi du Congrès en Islande (23-25 janvier 2024)**

**SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE  
L'AUTONOMIE LOCALE EN ISLANDE**

**Reykjavik, Árborg, Vik, Reykjanesbær, Kópavogsbær**

**23-25 janvier 2024**

**PROGRAMME**

Délégation du Congrès :

**Rapporteurs :**

M. Matthias GYSIN

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, GILD<sup>42</sup>  
Conseiller municipal (Duggingen)  
Suisse

Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM

Rapporteuse sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, SOC/V/DP  
Conseillère municipale (Puch bei Hallein)  
Autriche

**Secrétariat du Congrès :**

Mme Stéphanie POIREL

Cheffe de la Division des activités statutaires,  
Secrétaire de la commission de suivi

**Expert :**

M. Nikos CHLEPAS

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

**Interprètes :**

Mme Thora GUDNADOTTIR  
M. Vilhelm STEINSEN

La langue de travail des réunions sera l'islandais. L'interprétation depuis et vers l'anglais sera assurée par le Congrès.

---

<sup>42</sup> 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

**Mardi 23 janvier 2024  
Reykjavik**

**RÉUNION CONJOINTE AVEC DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE DE L'ISLANDE AU CONGRÈS, L'ASSOCIATION NATIONALE ET UNE EXPERTE INDÉPENDANTE**

- **Délégation nationale de l'Islande auprès du Congrès**

**Mme Heida Bjorg HILMISDOTTIR**, Vice-Présidente de la délégation, conseillère municipale, Reykjavik

- **Association nationale des pouvoirs locaux d'Islande**

**M. Arnar Thor SAEVARSSON**, Directeur général

- **Experte indépendante**

**Mme Eva Marín HLYNSDÓTTIR**, Directrice de la faculté des sciences politiques, université d'Islande

**COUR SUPRÊME**

**M. Benedikt BOGASON**, Président

**Mme Ása ÓLAFSDÓTTIR**, Juge

**Mme Björg THORARENSEN**, Juge

**Mme Ólöf FINNSDÓTTIR**, Secrétaire générale

**MINISTÈRE DES INFRASTRUCTURES**

**M. Sigurður Ingi JÓHANNSSON**, Ministre

**M. Sigtryggur MAGNASON**, Conseiller politique

**M. Hermann SÆMUNDSSON**, Secrétaire permanent du ministère

**M. Aðalsteinn ÞORSTEINSSON**, Directeur du département des collectivités locales et des affaires régionales

**Mme Anna G. ÓLAFSDÓTTIR**, Experte principale au département des collectivités locales et des affaires régionales

**M. Árni Sverrir HAFSTEINSSON**, Expert financier au département des collectivités locales et des affaires régionales

**M. Björn Ingi ÓSKARSSON**, Juriste au département des collectivités locales et des affaires régionales

**MÉDIATEUR PARLEMENTAIRE**

**M. Skúli MAGNÚSSON**, Médiateur

**Mme Særún María Gunnarsdóttir**, Directrice générale du Bureau du médiateur

**Mercredi 24 janvier 2024**  
**Reykjavik, Árborg, Vík**

**PARLEMENT (ALÞINGI)**

- M. Birgir ÁRMANNSSON**, Président (Parti de l'indépendance)
- M. Andrés Ingi JÓNSSON**, Membre de la commission de l'environnement et des communications et vice-président de l'Alþingi (Parti pirate)
- M. Jakob Frimann MAGNÚSSON**, Observateur auprès de la commission de l'environnement et des communications (Parti du peuple)
- M. Jörundur KRISTJÁNSSON**, Directeur général de la communication et des affaires internationales

**HÔTEL DE VILLE DE REYKJAVIK**

- M. Einar THORSTEINSSON**, Maire
- Mme Björg MAGNÚSDÓTTIR**, Conseillère politique
- M. Thorsteinn GUNNARSSON**, Directeur général
- M. Theódór KJARTANSSON**, Bureau du procureur de la ville
- Mme Sólveig ÓLAFSDÓTTIR**, Chargée des relations internationales

**ÁRBORG**

- Mme Fjola KRISTINSDOTTIR**, Maire
- M. Bragi BJARNASON**, Président du conseil municipal
- M. Kjartan BJÖRNSSON**, Président des gestionnaires urbains
- Mme Sigríður VILHJÁLMSDÓTTIR**, Juriste
- Mme Heiða Ösp KRISTJÁNSDÓTTIR**, Cheffe de la division de la famille
- Mme Unnur Edda JÓNSDÓTTIR**, Directrice financière

**VÍK**

- M. Einar FREYR ELÍNARSON**, Maire

**Jeudi 25 janvier 2024**  
**Reykjanesbær, Kópavogsbær**

**REYKJANESBÆR**

- M. Kjartan KJARTANSSON**, Maire

**KÓPAVOGSBÆR**

- Mme Ásdís KRISTJÁNSDÓTTIR**, Maire
- M. Pálmi Þór MÁSSON**, Maire adjoint et chef de l'administration
- Mme Auður FIMMBOGADÓTTIR**, Responsable de la stratégie
- Mme Kristín EGILSDÓTTIR**, Directrice des finances
- M. Jakob Sindri ÞÓRSSON**, Chef de projet