

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

Rapport  
CG(2024)47-13  
15 octobre 2024

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

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 monitoring)

Corapporteurs<sup>1</sup> : Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE)  
Rachel BAILEY, Royaume-Uni (R, CRE)

Recommandation 516 (2024) .....	2
Exposé des motifs .....	4

#### Résumé

Le présent rapport fait suite à une quatrième visite de suivi en Finlande depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1991.

Il salue l'application globalement positive des principes de la Charte en Finlande, notamment la création d'un second niveau de collectivités territoriales au niveau régional (« provinces de protection sociale »), les responsabilités étendues des autorités locales, et la collaboration efficace entre le pouvoir central et les collectivités locales.

Toutefois, les rapporteurs expriment leur inquiétude concernant la faible assise constitutionnelle du nouveau niveau d'autonomie locale des provinces de protection sociale, l'insuffisance de clarté de la procédure de consultation pour les fusions municipales obligatoires ou les changements de limites territoriales des communes, l'autonomie financière limitée des provinces de protection sociale, et l'absence de statut spécial pour Helsinki en tant que capitale.

Les autorités nationales de Finlande sont appelées à renforcer la base constitutionnelle des provinces de protection sociale, à améliorer leur autonomie financière, à établir des procédures de consultation claires pour les municipalités confrontées à des changements de limites territoriales obligatoires, et à accorder à Helsinki un statut spécial reflétant son rôle de capitale.

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.

## RECOMMANDATION 516 (2024)<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 Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

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

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

f. 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 ;

g. 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 ;

h. à la précédente recommandation du Congrès sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Finlande [Recommandation 396 (2017) du Congrès];

i. au Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

2. Le Congrès rappelle que :

a. La Finlande est devenue membre du Conseil de l'Europe le 5 mai 1989, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 14 juin 1990 et l'a ratifiée sans réserve le 3 juin 1991. La Charte est entrée en vigueur en Finlande le 1<sup>er</sup> octobre 1991. Le 21 juillet 2021, en raison des changements intervenus dans la structure administrative de la Finlande après la ratification de la Charte, le gouvernement de la République de Finlande a fait une déclaration selon laquelle les dispositions de la Charte s'appliquent aux collectivités locales, c'est-à-dire aux communes (« *kunnat* ») de Finlande. En ce qui concerne les territoires autonomes plus grands que les communes, c'est-à-dire les « provinces de protection sociale » de la Finlande continentale (« *Manner-Suomen hyvinvointialueet* »), la Finlande se considère liée par toutes les dispositions, à l'exception des articles 4.2, 9.3 et 9.8. Étant donné que les modifications de la structure administrative susmentionnées ne concernent pas la province autonome des îles Åland, la Charte s'applique sur les îles Åland aux collectivités locales, c'est-à-dire aux communes (« *kommuner* ») ;

b. La commission du 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 suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Finlande à la lumière de la Charte. Elle a chargé Rachel Bailey, Royaume-Uni (R, CRE), et Konstantinos Koukas, Grèce (L, PPE/CCE), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Finlande. La délégation a reçu l'assistance de Professeure Tania Groppi, vice-présidente du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

---

2. Discussion et adoption par le Congrès le 15 octobre 2024 (voir document CG(2024)47-13, exposé des motifs), corapporteurs Konstantinos KOUKAS, Grèce (L, PPE/CCE) et Rachel BAILEY, Royaume-Uni (R, CRE).

c. La visite de suivi s'est déroulée du 16 au 18 avril 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.

d. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe et l'ensemble de leurs interlocuteurs et interlocutrices lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction :

a. la mise en œuvre globalement positive, en Finlande, des principes énoncés dans la Charte ;

b. la création d'un second niveau de collectivités territoriales au niveau des provinces (« provinces de protection sociale »).

c. le large éventail de responsabilités des collectivités locales et le rôle joué par les municipalités et les provinces de protection sociale dans le système social finlandais ;

d. la culture de consultation et de collaboration loyale entre le pouvoir central et les collectivités locales en Finlande ;

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. la fragilité du fondement constitutionnel du nouvel échelon d'autorité territoriale au niveau des provinces ;

b. le manque de clarté de la procédure de consultation des collectivités locales en cas de fusion obligatoire ou de modification obligatoire des limites territoriales des communes connaissant une situation financière particulièrement difficile ;

c. l'autonomie financière limitée du nouvel échelon d'autorité territoriale, en raison de l'absence de ressources suffisamment diversifiées et évolutives ;

d. l'absence de statut spécial pour la ville d'Helsinki, eu égard à sa spécificité en tant que capitale.

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

a. renforcer le fondement constitutionnel des provinces de protection sociale ;

b. établir une procédure de consultation des collectivités locales en cas de fusion contraignante ou de modification obligatoire des limites territoriales des communes connaissant une situation financière particulièrement difficile ;

c. donner aux provinces de protection sociale une plus grande liberté d'action en matière de ressources financières ;

d. accorder un statut spécial à la ville d'Helsinki, eu égard à sa spécificité en tant que capitale.

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 la Finlande, 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

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL .....</b>	<b>5</b>
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes) .....	5
2.2	Statut de la capitale .....	17
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	18
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès .....	19
<b>3.</b>	<b>RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE .....</b>	<b>20</b>
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale .....	20
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale .....	21
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....	23
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	26
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs .....	27
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	28
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	29
3.8	Article 9 – Ressources financières .....	30
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....	36
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale .....	37
<b>4.</b>	<b>AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE .....</b>	<b>38</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>39</b>
	<b>ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Finlande .....</b>	<b>42</b>

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

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (« le Congrès »), qui figure en annexe à la Résolution statutaire CM/Res (2020)1, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Finlande est devenue membre du Conseil de l'Europe le 5 mai 1989, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, « la Charte ») le 14 juin 1990 et l'a ratifiée sans réserve le 3 juin 1991. La Charte est entrée en vigueur en Finlande le 1<sup>er</sup> octobre 1991. Le 21 juillet 2021, en raison des changements intervenus dans la structure administrative de la Finlande après la ratification de la Charte, le gouvernement de la République de Finlande a fait une déclaration selon laquelle les dispositions de la Charte s'appliquent aux collectivités locales, c'est-à-dire aux communes (« *kunnat* ») de Finlande. En ce qui concerne les territoires autonomes plus grands que les communes, c'est-à-dire les « provinces de protection sociale » de la Finlande continentale (« *Manner-Suomen hyvinvointialueet* »), la Finlande se considère liée par toutes les dispositions, à l'exception des articles 4.2, 9.3 et 9.8. La déclaration indiquait également que, étant donné que les modifications de la structure administrative susmentionnées ne concernent pas la province autonome des îles Åland, la Charte s'applique sur les îles Åland aux collectivités locales, c'est-à-dire aux communes (« *kommuner* »). La Finlande a signé et 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), avec entrée en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> juin 2012.

3. La commission du 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 suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Finlande à la lumière de la Charte. Elle a chargé Rachel Bailey, Royaume-Uni (R, CRE), et Konstantinos Koukas, Grèce (L, PPE/CCE), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Finlande. La délégation a reçu l'assistance de Mme Tania GROPPi, vice-présidente du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès. Les rapporteur-es souhaitent remercier Mme GROPPi pour sa contribution à l'élaboration du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

4. La visite de suivi s'est déroulée du 16 au 18 avril 2024. La délégation du Congrès, selon la pratique habituelle, a rencontré les représentant-es de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite de suivi figure en annexe à l'exposé des motifs.

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

## 2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

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

#### 2.1.1 Fondements constitutionnels et législatifs de l'autonomie locale en Finlande

6. La Finlande est une république bilingue (finnois et suédois), d'une superficie de 338 145 km<sup>2</sup> et d'une population de 5 604 558 habitants<sup>3</sup>. L'autonomie locale et la démocratie locale ont une longue tradition en Finlande, qui remonte à la fin du Moyen Âge. La législation générale sur l'administration locale a été adoptée pour la première fois au XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque des lois distinctes sur les communes rurales et urbaines (« *kunnat* ») ont été adoptées (1865 et 1873). Ces nouvelles lois ont permis d'organiser les premières élections municipales. La Finlande est devenue indépendante à l'égard de la Russie en 1917. Une disposition expresse sur l'autonomie municipale a pour la première fois été incluse dans la Constitution de 1919 (article 50), donnant une base constitutionnelle écrite à l'administration municipale. Dans le même temps, de nouvelles lois générales sur les communes ont été adoptées pour les zones rurales et urbaines. Dans toutes les communes, le conseil doit être élu lors d'élections libres et démocratiques<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>

<sup>4</sup> O. Mäenpää, *Local government in Finland*, in A. M. Moreno (dir.), *Local Government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012, p.185.; J. Husa, *The Constitution of Finland. A contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p.121 et suivantes.

7. La Constitution actuelle (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000) prévoit une garantie constitutionnelle de l'autonomie locale à l'article 121, sur « l'autonomie des communes et l'autonomie des provinces ». Selon cet article, « la Finlande est divisée en communes ; l'administration de celles-ci doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants. Les dispositions sur les principes généraux régissant l'administration et les responsabilités des communes sont énoncées dans une loi. Les communes ont le droit de lever des impôts locaux. Les dispositions sur les principes généraux applicables à la responsabilité fiscale et l'assiette de l'impôt, ainsi que sur les recours juridiques accessibles aux personnes physiques ou morales assujetties à l'impôt, sont énoncées dans une loi. Les dispositions sur l'autonomie dans les territoires administratifs plus vastes qu'une commune sont énoncées dans une loi. Dans leur province autochtone, les Sames disposent d'un droit d'autonomie linguistique et culturelle, conformément à une loi. »

8. La loi sur les communes (*Kuntalaki*)<sup>5</sup> est le texte législatif le plus important régissant les communes. Il contient les règles relatives à l'organisation des communes, aux procédures de réunion et de vote, à l'élection et aux pouvoirs des maires, à l'administration financière et au contrôle. Elle a été amendée plusieurs fois. Les fonctions des communes sont définies dans une série de lois sectorielles. La loi sur les limites territoriales des communes (*Kuntarakennelaki*)<sup>6</sup> établit la procédure applicable à la modification de ces limites. Les dispositions relatives à la tenue des élections locales sont contenues dans la loi sur les élections (*Vaalilaki*)<sup>7</sup>.

9. La loi sur les provinces de protection sociale (*Laki hyvinvointialueesta*)<sup>8</sup> contient les règles relatives à l'organisation du second niveau de gouvernance locale créé récemment, les provinces de protection sociale (« *Manner-Suomen hyvinvointialueesta* », PPS), à leur administration financière et à leur contrôle. Elle énumère les responsabilités des PPS.

10. Les spécialistes considèrent que la Finlande est un État unitaire décentralisé<sup>9</sup> et en premier lieu une démocratie de consensus<sup>10</sup>, caractérisée par une combinaison de pouvoirs centraux forts, d'une autonomie locale étendue et de processus décisionnels fondés sur le consensus<sup>11</sup>. Comme dans d'autres pays nordiques, l'expansion des politiques de protection sociale, dont la mise en œuvre et la réalisation sont pour une large part assurées par les collectivités locales, a créé une forme d'« État-providence local »<sup>12</sup>. Avec l'avènement de la société de protection sociale (1950-1980), la plupart des services publics (soins de santé, prestations sociales, éducation élémentaire) ont été affectés ou transférés aux communes. Ces services sont donc devenus une extension locale de l'État sous tutelle ministérielle. L'expression « communes de services » traduit le fait que les collectivités locales sont devenues l'appareil administratif en charge des fonctions administratives déléguées et des politiques de protection sociale définies par l'État<sup>13</sup>.

11. Afin de contrecarrer cette évolution, une expérience a été lancée en 1989 pour renforcer l'autonomie municipale. La réglementation et le contrôle des communes par l'État ont été considérablement réduits et le système de subventions de l'État a été réformé, avec notamment l'introduction de subventions globales non réservées. La loi de 1995 sur les communes a poursuivi ce mouvement de décentralisation en permettant une plus grande diversité entre les communes et en leur donnant des pouvoirs plus étendus pour gérer leurs fonctions et leurs structures administratives de manière indépendante. Deux enjeux importants des dernières décennies ont été de maintenir la base financière des services municipaux et de répondre aux défis de l'économie municipale.

12. Au tournant du millénaire, des tentatives ont été faites pour lutter contre la fragmentation et les problèmes de coordination des activités publiques. De nombreuses mesures ont ainsi été prises pour renforcer les réseaux et la coopération entre les communes et divers mécanismes de pilotage non contraignants ont été utilisés. Alors que la situation financière des communes se détériorait et que les

5 10.4.2015/410 *Kuntalaki* (disponible en traduction anglaise sur Finlex sous le titre de « Local Government Act »).

6 29.12.2009/1698 *Kuntarakennelaki*.

7 2.10.1998/714 *Vaalilaki*.

8 29.6.2021/611 *Laki hyvinvointialueesta*.

9 J. Loughlin, *Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe*, in *Regional and Federal Studies*, 2000, 10/2, pp. 10-34 ; M. Suksi, *Common Roots of Nordic Constitutional Law? Some observation on Legal-Historical Development and Relations between the Constitutional Systems of Five Nordic Countries*, in H. Krunke, B. Thorarensen (dir.), *The Nordic Constitutions: A Comparative and Contextual Study*, 2018, Oxford: Hart Publishing, pp. 33-35.

10 A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Yale University Press, 1999.

11 S. Sjöblom, *Finland. The Limits of the Unitary Decentralized Model*, in J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (dir.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p 243.

12 J. Husa, *The Constitution of Finland. A contextual Analysis*, cit., 123.

13 K. Sahamies, A. Haveri, A.-V. Anttiroiko, *Local Government: Contours of the Past, Present and Future*, in E. Pekkola, J.-E. Johanson, & M. Mykkänen (dir.), *Finnish Public Administration: Nordic Public Space and Agency*, London, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 93-108.

perspectives devenaient préoccupantes du fait du vieillissement de la population, l'attention s'est portée de plus en plus sur les questions structurelles. À partir du milieu des années 2000, le gouvernement finlandais a commencé à introduire des réformes structurelles, visant principalement à accroître la taille des communes et à créer une base plus large pour l'organisation des services sociaux et de santé. Cette politique a été très efficace initialement. Entre 2005 et 2013, le nombre de communes est passé de 432 à 320, mais par la suite ce mouvement s'est interrompu et le nombre des communes s'est stabilisé à un peu plus de 300.

13. Entre 2014 et 2018, le gouvernement finlandais a présenté plusieurs plans visant à retirer certains services sociaux et de santé aux communes et à les transférer aux provinces autonomes<sup>14</sup>. Enfin, en 2021 a été adoptée la réforme qui a transféré les services sociaux et de santé vers des provinces de protection nouvellement établies. Cette réforme est entrée pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Du fait que les fonctions des services de protection sociale représentaient plus de 50 % des budgets des collectivités locales, cela a entraîné une situation totalement nouvelle pour les communes et impliqué dans les faits un changement systémique dans l'ensemble de l'administration publique<sup>15</sup>.

### **Développements juridiques récents : la mise en place d'un deuxième niveau d'autonomie locale, les provinces de protection sociale**

14. Le 23 juin 2021, le parlement finlandais a approuvé la loi portant création de provinces de protection sociale, en charge des services sociaux et de santé ainsi que des services de secours (connue sous le nom de réforme « Sote »)<sup>16</sup>. Cette réforme, attendue de longue date, est la plus grande réforme administrative de l'histoire de la Finlande indépendante, et elle est d'une qualité particulière, même en comparaison avec les autres pays d'Europe. Les conseils des PPS ont été élus le 23 janvier 2022. Le 28 juin 2022, le Parlement a approuvé la législation relative au modèle financier de la réforme. Début 2023, les services de santé, les services sociaux et les services de secours ont été transférés des communes et des autorités municipales conjointes aux 21 PPS nouvellement créées. Environ 50 % des services, du personnel et des revenus ont été transférés des communes aux PPS.

15. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé est responsable du suivi des services sociaux et des soins de santé, tandis que les services de secours relèvent du ministère de l'Intérieur. Le ministère des Finances supervise et contrôle les finances des PPS. Le financement des activités des PPS repose principalement sur les recettes provenant du pouvoir central et, dans une moindre mesure, sur les redevances perçues auprès des usagers des services. Le montant transféré de l'administration centrale vers chaque PPS dépend de la simulation des coûts des besoins en services, de la situation de la PPS et des tâches assurées par les services de secours. Les simulations sont basées sur les caractéristiques démographiques et sanitaires de la population de la PPS, telles que la taille de la population, les besoins en services sociaux et de santé, la composition linguistique de la population, ainsi que la situation de la PPS en matière de santé et de protection sociale.

16. La planification de la réforme a commencé dès 2005, et cinq gouvernements consécutifs ont tenté de la mener à son terme. Tous ont échoué. Il y a eu des débats politiques et des désaccords sur le nombre approprié de PPS, leur financement et le rôle des prestataires de services du secteur privé. L'un des principaux objectifs de la réforme était de transférer des responsabilités des communes, qui étaient considérées comme des foyers de risques trop petits, vers des entités plus grandes et autonomes. La réforme a été mise en œuvre principalement pour homogénéiser les services et maîtriser les coûts.

17. Il existe des différences notables entre l'autonomie des communes et celle des PPS, celle-ci étant relativement limitée. Les PPS n'ont pas le droit de prélever des impôts ; leurs ressources financières sont basées sur les transferts du pouvoir central ; leur droit de contracter des emprunts est limité et contrôlé par le ministère des Finances ; elles n'ont pas de mandat général concernant les tâches ; leur marge de décision est relativement étroite. Il n'y a pas de relation hiérarchique entre ces deux niveaux d'autonomie, qui sont censés coopérer en tant que partenaires égaux et interdépendants au profit de leurs populations communes.

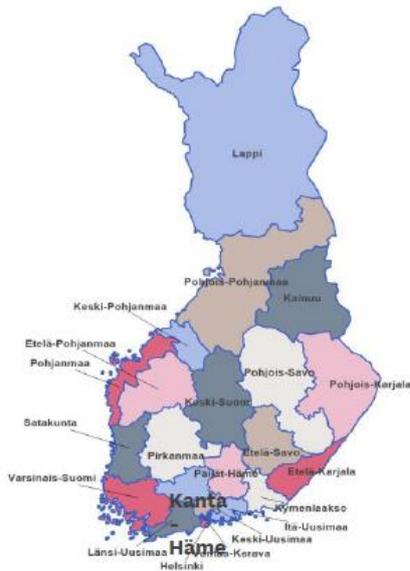
18. La réforme a eu un impact important sur le fonctionnement et l'économie des communes. Avec le transfert de la responsabilité d'organiser les services, les communes ont été libérées d'une part importante de leurs tâches statutaires très minutieusement réglementées, et les contraintes financières liées au vieillissement de la population, qui connaissent une augmentation rapide, ont été transférées

14 CG32(2017)08final La démocratie locale et régionale en Finlande, paragraphes 24-30.

15 K. Sahamies, A. Haveri, A.-V. Anttiroiko, *Local Government: Contours of the Past, Present and Future*, cit.

16 O. Kangas, L. Kalliomaa-Puha, *Finland finalises its largest-ever social and healthcare reform (2022)*, in <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25947&langId=en>

aux PPS. Dans le même temps, 70 %, soit environ 5,4 milliards d'euros, des transferts de l'administration centrale aux collectivités locales pour les services de base, ainsi que 70 %, soit environ 1,9 milliard d'euros, de la compensation pour perte de recettes fiscales, ont été réaffectés au financement des PPS. Certaines recettes fiscales ont également été réaffectées. À l'échelle de l'ensemble des finances des collectivités locales, ce changement a été mis en œuvre de manière neutre dans les relations entre les communes et le pouvoir central. Bien que les recettes aient été réaffectées en conséquence dans l'ensemble du pays, il peut y avoir des différences importantes entre les communes en ce qui concerne les recettes réaffectées et les dépenses. La mise en œuvre de la réforme incluait également d'importantes dispositions relatives aux actifs. En outre, la réforme a entraîné le transfert d'environ 180 000 employés des communes vers un nouvel employeur (les PPS). Les PPS sont maintenant le partenaire le plus important des communes, et la protection sociale des résidents dépend de la façon dont cette coopération fonctionne.



Source : Kuntaliito

19. Tous les interlocuteurs rencontrés par la délégation ont convenu que la mise en œuvre de la réforme n'était pas achevée et qu'il était trop tôt pour évaluer ses résultats. Cependant, plusieurs questions font débat, à savoir s'il y a trop de PPS, si la division des PPS est une solution viable, quel niveau de subventions sera nécessaire de la part du pouvoir central et quel sera le coût final de la réforme. Le programme gouvernemental du Premier ministre Orpo comprend de larges sections relatives aux provinces de protection sociale ainsi qu'aux communes et aux villes. À ce stade du mandat gouvernemental, la plupart des projets législatifs et autres sont en préparation dans les ministères. Le Parlement examine actuellement une proposition de loi portant modification de la loi sur les provinces de protection sociale et des lois connexes, qui vise à clarifier la réglementation et préciser les obligations du ministère des Finances en matière de contrôle des PPS (proposition du gouvernement HE 2/2024 vp).

20. Une autre réforme récente concerne la responsabilité des services de l'emploi et du développement économique (services TE)<sup>17</sup>, qui sera transférée de l'État aux communes le 1<sup>er</sup> janvier 2025<sup>18</sup>. 45 zones d'emploi sont en voie d'être créées, dont la plupart ont leur siège dans une ville (39). La réforme vise à créer une structure de services qui contribuera à ce que les demandeurs d'emploi en trouvent un rapidement et à accroître la productivité, la disponibilité, l'efficacité et la diversité des services en faveur de l'emploi et des entreprises. La réforme de la loi sur la promotion de l'intégration des immigrés (KOTO24) entrera en vigueur en même temps que la réforme des services TE.

### 2.1.2 Structure de l'administration territoriale

21. Jusqu'en fin 2021, les communes formaient le seul niveau de gouvernance infranationale de la Finlande, hormis la province autonome spéciale des îles Åland. Depuis 2022, le système infranational à deux niveaux de la Finlande comprend 21 provinces et une province autonome (îles Åland) au niveau régional et 309 communes au niveau local.

<sup>17</sup> <https://toimistot.te-palvelut.fi/>

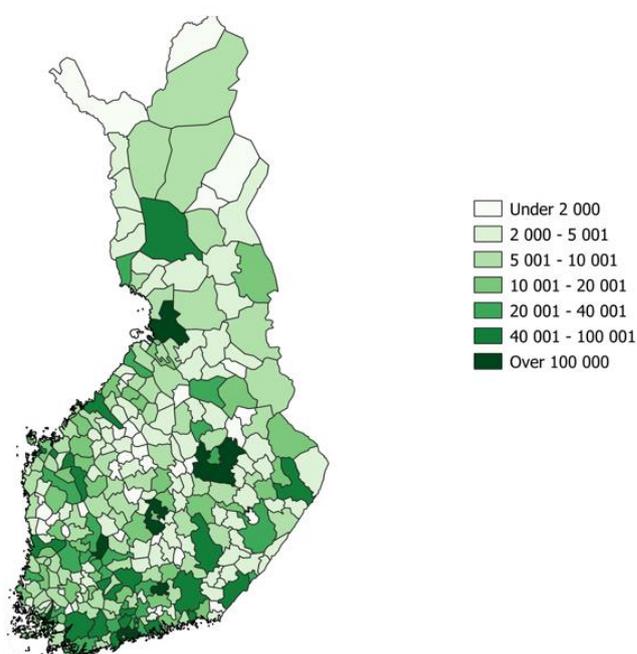
<sup>18</sup> 23.03.2023/380 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä.

22. L'unité de base de l'administration locale est la commune (*kunta, kommun*). Il y a actuellement 309 communes (dont seize dans les îles Åland). La population moyenne d'une commune est de 18 784 habitants, et la population médiane, de 6 415 habitants. Environ 45 % des communes comptent moins de 5 000 habitants et 15 % en comptent moins de 2 000. Neuf villes dépassent les 100 000 habitants, dont Helsinki, (la ville la plus peuplée, avec 674 963 habitants), Espoo (la deuxième ville la plus peuplée, avec 314 150 habitants) et Vantaa (la quatrième ville la plus peuplée, avec 247 447 habitants) dans la zone métropolitaine d'Helsinki, ainsi que d'autres villes comme Tampere, Turku et Oulu. Les communes sont uniformes en ce sens qu'elles jouissent du même statut juridique, assument les mêmes responsabilités, exercent la même autorité et disposent du même type d'organes démocratiques et exécutifs.

TERRITORIAL ORGANISATION			
MUNICIPAL LEVEL	INTERMEDIATE LEVEL	REGIONAL LEVEL	TOTAL NUMBER OF SNGs (2022)
309 municipalities (Kuntaa)		21 wellbeing services counties + the autonomous county of Åland (Hyvinvointialuetta) (Maakunta)	
Average municipal size: 17 851			
309		22	331

Source : OCDE, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

Organisation territoriale/ Niveau municipal/ Niveau intermédiaire/ Niveau régional/ Nombre totale des collectivités infranationales (2022)/ 309 communes/ 21 provinces de protection sociale + la province autonome des îles Åland / Taille moyenne des communes



Source : ministère des Finances

23. Le nombre des communes a progressivement diminué au fil du temps. Malgré la petite taille des communes, il n'y a pas eu de réformes globales de fusion, bien qu'au fil du temps de nombreuses fusions ponctuelles aient ramené le nombre des communes de 548 en 1960 à 415 en 2008<sup>19</sup>. Toutefois, en 2005, le gouvernement a lancé un projet de restructuration encourageant les fusions volontaires, ce qui a permis de réduire le nombre des communes à 348 au début de l'année 2008. Cependant, comme on l'a vu, plus de la moitié des communes comptent moins de 6 000 habitants, ce qui signifie que les communes finlandaises demeurent relativement petites<sup>20</sup>.

19 <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>  
20 S. Sjöblom, Finland. *The Limits of the Unitary Decentralized Model*, cit., p. 246.

24. Les provinces de Finlande font partie de la coopération intercommunale. La Finlande est divisée en 19 provinces (*maakunta*) : 18 en Finlande continentale et la province autonome d'Åland (qui sera présentée ci-dessous). Les 18 provinces de la Finlande continentale sont régies par des conseils provinciaux (*maakuntaliitto*), qui tiennent lieu de forums de coopération pour les communes de chaque province. Les conseils sont composés de délégués des conseils municipaux. Les principales tâches des conseils provinciaux sont l'aménagement du territoire, le développement des entreprises et l'éducation. Les conseils provinciaux sont principalement financés par les communes de leur territoire, avec un financement supplémentaire du gouvernement finlandais et de l'Union européenne sous la forme d'une assistance technique. Entre 2004 et 2012, le conseil provincial de Kainuu a été élu au suffrage direct dans le cadre d'une administration régionale expérimentale<sup>21</sup>.

25. La réforme de 2021 a créé 21 « provinces de protection sociale » qui sont directement fondées sur la démocratie représentative, l'autorité ultime étant dévolue à un conseil provincial désigné par le biais d'une élection directe. L'élection de ce conseil se fait au suffrage universel et égal parmi les résidents de la PPS. Cette réforme a permis la mise en œuvre au niveau des provinces, pour la première fois, d'une démocratie représentative directe fondée sur une législation permanente. La ville d'Helsinki (la capitale) ne fait partie d'aucune province et continue d'organiser ses propres services en matière de santé, de protection sociale et de secours. Les premières élections provinciales ont eu lieu le 23 janvier 2022. À partir de 2025, les élections provinciales auront lieu en même temps que les élections municipales.

26. L'administration centrale déconcentrée comprend six Agences administratives régionales d'État (AVI) et quinze Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement (ELY). Les AVI agissent en tant qu'autorités gouvernementales chargées de l'application de la loi dans les provinces et contrôlent la prestation des services de santé, de protection sociale et de l'enseignement scolaire, entre autres. Les AVI traitent également les plaintes des citoyens. Les ELY sont chargés de promouvoir le développement régional par le biais de services de conseil, de financement et de développement pour les entreprises et de projets financés par les fonds structurels de l'UE. Les ELY s'occupent également, entre autres domaines, des affaires rurales, de la pêche, de l'entretien des routes, du marché du travail, des questions d'immigration et de la protection de l'environnement.

### Organisation des collectivités locales

27. La mise en œuvre de l'autonomie et l'organisation de l'administration, des tâches et des bases financières des communes sont régies par la loi sur les collectivités locales (LCL 410/2015). Celle-ci fixe un cadre relativement souple pour l'organisation de l'administration et de la gestion des communes, laissant une marge de manœuvre pour des structures administratives qui tiennent compte de la diversité et des caractéristiques locales des communes. Le conseil municipal (*kunnanvaltuusto*) est élu au moyen d'un système de représentation proportionnelle pour un mandat de quatre ans. Les dernières élections municipales ont eu lieu en Finlande continentale en juin 2021 et dans la province autonome des îles Åland en octobre 2023.

Population	Councillor
at most 5 000	13
5 001 - 20 000	27
20 0001- 50 000	43
50 001 - 100 000	51
100 001 - 250 000	59
250 001 - 500 000	67
over 500 000	79

Nombre de conseillers élus en fonction de la population

Source : ministère des Finances

<sup>21</sup> 9.05.2003/343 *Laki Kainuun hallintokokeilusta (määräaikainen)* (loi sur l'administration régionale expérimentale à Kainuu).

28. Cet organe délibérant nomme le bureau municipal et élit la ou le maire (*kunnanjohtaja*). Selon la LCL (articles 41 et 44), deux systèmes coexistent. Dans la plupart des communes, le conseil municipal élit une directrice ou un directeur municipal (ou général), dont le mandat peut être à durée déterminée ou permanent. Le conseil peut révoquer le directeur municipal ou le muter à d'autres postes s'il a perdu la confiance du conseil. Le directeur municipal est un fonctionnaire qui travaille sous la direction du bureau municipal en tant que chef de l'administration, de la gestion financière et d'autres fonctions municipales. Le choix du directeur municipal ne se fait pas nécessairement à proximité des élections locales.

29. La situation est toutefois légèrement différente dans les grandes villes. Les villes peuvent être administrées soit par des directeurs municipaux comme dans les autres communes, soit par des maires. Les maires des grandes villes sont souvent de facto des responsables politiques issus du conseil municipal ou venant de la politique nationale et élus par les conseils locaux<sup>22</sup>. Actuellement, sept communes ont un maire au lieu d'un directeur général : Helsinki, Tampere, Turku, Tuusula, Pirkkala, Kärkölä et Puolanka.

30. Le bureau municipal (*kunnanhallitus*) est composé de membres nommés par le conseil municipal. Il est responsable de la gestion de l'administration municipale et de ses finances. Le bureau municipal est assisté dans ses travaux par des comités sectoriels. Le bureau municipal occupe une position forte au sein de la structure administrative, car il approuve préalablement, sur le plan politique, les questions les plus importantes examinées ensuite par le conseil.

31. Dans les PPS, le conseil provincial est élu au suffrage direct par les électeurs. Le nombre de ses membres est défini par chaque PPS, dans la limite fixée par la législation en fonction de la population. Le conseil élit un bureau exécutif, qui peut être révoqué par le conseil s'il perd sa confiance ; il élit également une directrice ou un directeur, selon le modèle applicable aux communes qui font le choix de se doter d'une directrice ou d'un directeur municipal.

32. Les prochaines élections locales et provinciales sont prévues pour le 13 avril 2025. Les rapporteurs ont été informés de certaines préoccupations selon lesquelles la tenue des deux élections le même jour pourrait détourner l'attention des questions communales vers les questions provinciales et conduire à un désengagement des candidats au niveau municipal.

Population	Authorized at least
up to 200,000	59
200,001—400,000	69
400,001—600,000	79
more than 600,000	89

Source : <https://stm.fi/en/wellbeing-services-counties>

## Compétences

33. Les communes demeurent des organes clés de l'administration publique après la réforme, leur autonomie étant garantie par la Constitution. Elles ont d'importantes obligations statutaires et ont le droit d'assumer les responsabilités qu'elles veulent en vertu de leur statut d'autonomie. L'éventail des tâches des communes reste large par rapport aux usages à l'échelle européenne. Elles sont notamment responsables de l'éducation de la petite enfance, de l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire inférieur, des services culturels, sportifs, de la jeunesse et des loisirs, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de la gestion des ressources en eau et des déchets, ainsi que des services environnementaux.

34. Les mesures de politique industrielle des communes jouent un rôle clé dans la promotion de la vitalité municipale (par exemple, la fourniture de services de conseil aux entreprises, des projets de développement des entreprises, la construction et la location de locaux à usage commercial, la fourniture

<sup>22</sup> <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>

de parcelles aux entreprises et la promotion économique du territoire). Il ne s'agit pas de fonctions statutaires des collectivités locales, mais de fonctions qu'elles peuvent assumer de leur propre initiative.

35. Dans le secteur de la santé et des services sociaux, les communes conservent leur responsabilité de promotion de la protection et la santé de la population au niveau local. Les communes se sont également vu attribuer de nouvelles tâches : par exemple, la réforme qui entrera en vigueur au début de 2025 transfèrera aux communes les services de l'emploi assurés jusqu'alors par les bureaux de l'emploi et du développement économique relevant des Centres pour le développement économique, les transports et l'environnement, qui font partie de l'État. Par conséquent, le même prestataire de services (la commune) sera responsable des services de l'emploi, des services municipaux d'éducation et des services de développement économique.

Principaux secteurs et sous-secteurs de responsabilité			
Secteurs et sous-secteurs	Niveau régional	Niveau municipal	Iles Åland
1. Services publics généraux (administration)	Administration générale	Administration générale de la commune ; bâtiments et équipements publics	Service civil des îles Åland ; fiscalité ; statistiques ; administration interne
2. Ordre public et sécurité	Pompiers et services de secours		Ordre public et sécurité ; protection civile ; certains aspects du droit pénal
3. Questions économiques / transports		Transport public ; développement économique et emploi	Agriculture ; pisciculture ; communication (services postaux, radiodiffusion) ; réseaux de transport ; commerce ; promotion de l'emploi
4. Protection de l'environnement		Protection de l'environnement ; gestion des déchets ; eaux usées	Environnement ; prévention de la cruauté envers les animaux et soins vétérinaires
5. Logement et équipements collectifs		Aménagement du territoire ; infrastructures locales, dont la voirie ; énergie ; gestion de l'eau ; ports	Aménagement du territoire
6. Santé	Soins de santé primaires et spécialisés ; services dentaires	Promotion de la santé et du bien-être	Santé publique
7. Culture et loisirs		Culture ; sports ; bibliothèques	Culture ; sports
8. Éducation		Écoles maternelles ; écoles primaires et collèges ; formation professionnelle ; éducation des adultes ; garderies	Éducation ; apprentissage
9. Protection sociale	Protection sociale ; services aux personnes âgées ; services aux personnes handicapées		Protection sociale ; travaux de jeunesse

Source : OCDE, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

36. Au début de l'année 2023, les tâches de service des communes ont été réduites de près de moitié, la réforme des services sociaux et de santé prévoyant le transfert de ces tâches à 21 PPS autonomes. Jusqu'à présent, les effets de la réforme ne sont que partiellement visibles. D'un côté, on peut considérer que les communes ont perdu environ la moitié de leur importance et de leur pouvoir avec les réductions budgétaires et un recul de leur rôle dans la santé et la protection sociale des citoyens. De l'autre, les difficultés de financement, en particulier pour les petites communes, devraient diminuer, et les communes peuvent maintenant s'intéresser à la vitalité de l'économie et de la collectivité<sup>23</sup>.

37. Le principe fondamental de la répartition des responsabilités en matière de protection sociale est que les PPS s'occupent des services, tandis que les communes assument la responsabilité principale du travail de prévention. La coopération est donc essentielle pour la promotion de la santé et de la protection sociale. Des objectifs communs, des procédures adoptées conjointement et une bonne circulation de l'information (par exemple sur le bien-être des élèves dans les écoles ou le logement pour les personnes âgées) sont nécessaires. Il n'existe pas de structures obligatoires pour la coopération

<sup>23</sup> K. Sahamies, A. Haveri, A.-V. Anttiroiko, *Local Government: Contours of the Past, Present and Future*, cit.

(à l'exception des négociations qui ont lieu une fois par an), mais les différentes PPS sont censées développer leurs propres pratiques.

## Coopération

38. En Finlande, la consultation entre les institutions nationales et l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (ci-après APLRF, *Kuntaliitto*) est le pilier du système d'autonomie locale. Ces consultations permettent de discuter du cadre général du financement et de la réglementation, ainsi que de questions spécifiques concernant les communes.

39. La LCL dispose explicitement que « la négociation entre l'État et les collectivités locales doit porter sur la législation relative à l'administration locale, sur les mesures du pouvoir central ayant des effets significatifs et de grande ampleur sur les activités, les finances et l'administration des collectivités locales, et sur la coordination des finances publiques centrales et locales, telle que définie aux articles 12 et 13. Dans le processus de négociation les communes sont représentées par l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande » (article 11 de la LCL ; voir aussi les articles 12 et 13).

40. Au Parlement, les auditions d'experts font partie intégrante du traitement des questions dans le cadre des travaux des commissions lorsqu'elles examinent des sujets tels que les propositions du gouvernement, le projet de budget ou le Plan budgétaire de l'administration générale. Par exemple, la commission de l'administration soumet régulièrement à la commission des finances une déclaration sur le projet de budget et le Plan budgétaire de l'administration générale, dans laquelle elle donne son avis entre autres sur les finances des collectivités locales et le financement des provinces de protection sociale. À cette fin, la commission organise des auditions d'experts avec des représentants du ministère des Finances et du ministère de l'Éducation et de la Culture, ainsi qu'avec l'APLRF et certaines communes.

41. En ce qui concerne le financement des PPS, la commission tient également des auditions non seulement avec le ministère des Finances et le ministère des Affaires sociales et de la Santé, mais aussi avec l'association *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy*, qui représente les PPS, et avec diverses provinces. La commission de l'administration adopte la même approche lorsqu'elle examine les propositions du gouvernement concernant les communes et les provinces de protection sociale. Les commissions effectuent également des visites dans les territoires et des réunions avec les représentants des collectivités locales.

42. En outre, il est d'usage pour la commission de l'administration, depuis des décennies, de rencontrer à l'automne les dirigeants et les experts de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande pour débattre de questions d'actualité. Les membres des commissions occupent aussi souvent des fonctions électives au niveau local et/ou provincial, ce qui constitue un autre canal par lequel l'information sur les questions locales et provinciales parvient aux commissions.

43. Un comité consultatif spécial pour les finances et l'administration des collectivités locales (*Kuthanek*) est chargé de la participation des collectivités locales au processus décisionnel du gouvernement<sup>24</sup>. Le comité opère en relation avec le ministère des Finances. Outre celui-ci, le ministère de l'Éducation et de la Culture, le ministère des Affaires sociales et de la Santé et la Fédération des communes de Finlande sont représentés au sein de ce comité, qui a pour tâche de débattre de la législation relative aux communes, des questions d'importance fondamentale et de grande ampleur concernant l'administration et les finances des communes, ainsi que de la coordination entre le pouvoir central et les collectivités locales. La procédure est définie dans un décret (596/2015). Parmi les actes examinés par le comité figurent : les plans de développement et les projets législatifs concernant les finances et l'administration municipales, qui sont soumis au comité lors de la phase préparatoire ; le projet de budget du gouvernement concernant les finances des collectivités locales ; les propositions gouvernementales concernant les finances et l'administration des communes avant qu'elles ne soient examinées par le Conseil d'État (cabinet) ; la répartition des coûts entre le pouvoir central et les collectivités locales ; d'autres questions majeures concernant les finances et l'administration des communes.

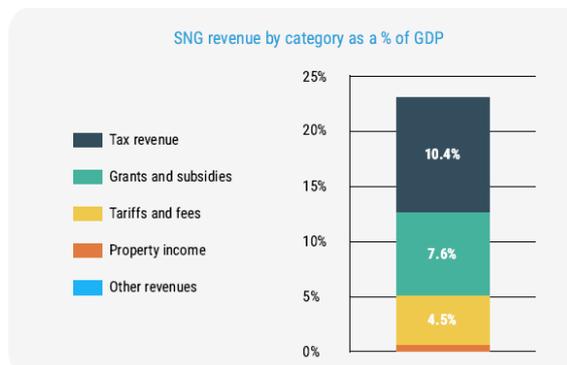
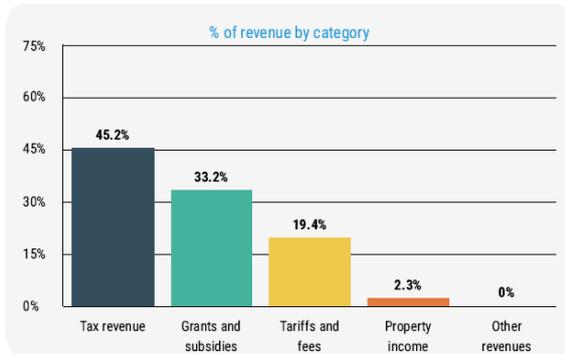
## Finances

44. En Finlande, selon les données de l'OCDE<sup>25</sup>, les recettes propres (impôts, droits et redevances, revenus fonciers) des communes représentent près de 70 % des recettes infranationales et

<sup>24</sup> <https://vm.fi/kuntatalouden-ja-hallinnon-neuvottelukunta>

<sup>25</sup> <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

15 % du PIB, ce qui donne aux communes une autonomie considérable en matière de recettes. La part des impôts dans les recettes infranationales est au même niveau que la moyenne de l'OCDE (42,4 % en 2020). Toutefois, en pourcentage du PIB, elle est supérieure à la moyenne de l'OCDE (7,2 %). Les droits et redevances représentent près d'un cinquième des recettes infranationales, ce qui est également supérieur à la moyenne de l'OCDE (13,3 %), tandis que la part des dotations et des subventions est inférieure à la moyenne de l'OCDE (41,2 %).



Source : OCDE, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

% de recettes par catégorie / recettes fiscales / dotations et subventions / droits et redevances / revenus fonciers / autres revenus  
 Recettes des collectivités infranationales en % du PIB / recettes fiscales / dotations et subventions / droits et redevances / revenus fonciers / autres revenus

Municipality income statement	Current system, mill. €	Reform 2023, mill. €	Change, mill. €
Operating margin + depreciation	-36 322	-15 088	21 234
Municipal income tax % (12,64 %-unit cut)*	21 284	8 114	-13 170
Share of business tax	2 451	1 634	-817
Real estate tax	2 089	2 089	0
State grant (MoF)	7 947	2 609	-5 338
State grant change limit	0	-4	-4
Compensation of tax losses	2 777	833	-1 944
State grant (MoEd)	2	2	0
Finance items, net	343	343	0
Tax cost drop (municipalities)	0	62	62
Compensation of state grant system change	0	0	0
Annual margin – depreciation (balance position)	571	595	23

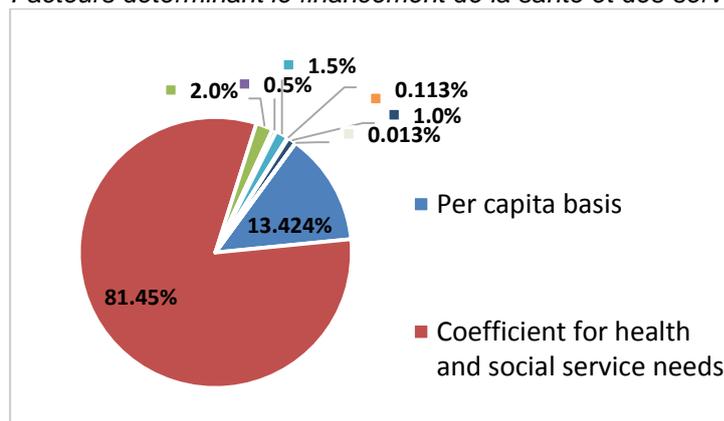
\* Reform tax cut from municipalities is 13,17 BN €. This includes municipal taxation cost cutting 62 mill.€ deducted. Tax transferred to Wellbeing Services Counties is 13,11 BN €.

	2020	2021	2022	2023
Municipal income tax	20 222	20 696	21 668	9 931
Share of business tax	1 967	2 846	2 715	2 112
Real estate tax	1 747	1 965	2 093	2 109
<b>Total</b>	<b>23 936</b>	<b>25 507</b>	<b>26 476</b>	<b>14 152</b>
Average municipal income tax %	19,97	20,02	20,01	7,37
Municipalities share of business tax, %	42,13	44,34	33,76	23,90

Source : ministère des Finances

45. En ce qui concerne les PPS, dans la première phase, les provinces n'ont pas le droit de prélever des impôts. Le financement des PPS repose sur une dotation provenant du budget général de l'État (90 %) et sur les recettes provenant des redevances et des ventes. Le niveau de financement pour l'ensemble du pays tient compte à l'avance, chaque année, des facteurs suivants : l'augmentation estimée des besoins en matière de services, l'évolution du niveau des coûts et l'évolution des tâches. Le financement a été ajusté rétrospectivement pour correspondre aux coûts au niveau national.

### Facteurs déterminant le financement de la santé et des services sociaux.



Source <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/sote-uudistus-voimaan-mita-tapahtuu-kesan-aikana>

### Contrôle

46. Le contrôle de légalité des activités municipales est exercé principalement par les tribunaux administratifs, dans le cadre d'affaires individuelles. Tout résident d'une commune a qualité pour agir dans les affaires portant sur l'exercice de la compétence générale de cette commune. Le recours contre une décision d'un organe municipal (faisant souvent suite à une demande de révision d'une décision) se fait en contestant une décision de l'autorité municipale devant la Cour administrative (régionale) (de recours municipal). Un tel recours peut être formé pour l'un des motifs suivants : 1) la décision n'a pas été prise conformément à la procédure applicable ; 2) l'organe a outrepassé ses compétences ; 3) la décision, pour une autre raison, est illégale. Toutes les personnes physiques et morales domiciliées dans la commune peuvent engager un recours (*actio popularis*), ainsi que toute partie affectée personnellement par la décision. Le plus souvent, la Cour administrative peut confirmer la décision ou l'abroger, mais elle ne peut pas directement la modifier. D'autres recours peuvent être introduits auprès de la Cour administrative suprême.

47. Le ministère des Finances contrôle les activités et les finances des communes en général et veille à ce que l'autonomie soit prise en compte dans les questions législatives (article 10 de la LCL). Dans des circonstances particulièrement critiques, l'État peut placer une commune sous une « tutelle » économique et administrative, prévue par une législation spécifique. De telles situations extrêmes peuvent aussi aboutir à des fusions contraignantes entre plusieurs communes.

48. Le Médiateur parlementaire et le Chancelier de la justice supervisent les fonctions des communes à la fois sur la base de plaintes et d'enquêtes indépendantes. Le Chancelier de la justice est une institution indépendante, dont l'indépendance est garantie par sa position constitutionnelle et par sa longue histoire (depuis 1809). Les communes peuvent déposer des recours devant le Chancelier de la justice. Le Chancelier de la justice reçoit un nombre considérable de plaintes de citoyens concernant l'administration municipale, portant le plus souvent sur une mauvaise gestion des services sociaux, de santé ou d'éducation

49. Les tâches du Médiateur parlementaire sont définies dans la Constitution (articles 110 et 111) et dans la loi sur le Médiateur parlementaire. Il est chargé d'exercer un contrôle afin de veiller à ce que les autorités et les fonctionnaires respectent la loi et s'acquittent de leurs fonctions. Outre les autorités et les fonctionnaires, le contrôle du Médiateur s'étend aux autres parties assurant des tâches à caractère public. Le contrôle de légalité assuré par le Médiateur consiste essentiellement à examiner les plaintes qu'il reçoit. Il peut aussi intervenir de sa propre initiative pour remédier à une situation dont il estime qu'elle pose problème. Le Médiateur mène aussi des inspections au sein de services et d'institutions, notamment les prisons, les garnisons militaires et d'autres institutions fermées telles que les hôpitaux et les maisons de retraite. Le Médiateur reçoit également un grand nombre de plaintes de citoyens concernant l'administration municipale, principalement liées à la mauvaise administration des services sociaux, de santé et d'éducation.

50. Une autre institution indépendante importante, à l'échelle nationale, est la Cour des comptes de la Finlande (CCF), qui a pour mission de « contrôler les finances de l'administration centrale et le respect du budget de l'administration centrale » (article 90 de la Constitution). Dans le cadre de ses activités, la CCF procède également à un contrôle des comptes des collectivités locales (article 2 de la loi sur

la CCF)<sup>26</sup>. Comme le souligne un audit récent qui a été présenté à la délégation lors de la visite de suivi, « l'objectif de la procédure d'évaluation est de soutenir les finances des collectivités locales et de garantir la prestation des services statutaires même pour les résidents des communes confrontées à une situation financière particulièrement difficile »<sup>27</sup>.

51. Les Agences administratives régionales<sup>28</sup> sont l'autorité de l'État en charge du contrôle. Elles ont diverses tâches de contrôle liées à la protection juridique, aux droits fondamentaux et à un environnement sûr. Leur contrôle s'exerce sur les soins sociaux et de santé, l'éducation et l'enseignement de la petite enfance, les opérations de secours, la vente et les débits d'alcool, la sécurité au travail, l'accessibilité des services numériques officiels, les soins de santé environnementale et les opérations de plusieurs entreprises. Les sujets du contrôle sont, entre autres, les communes, les associations de communes et les PPS. Les agences ont pour objectif principal de guider les organes qu'elles contrôlent pour qu'ils agissent conformément à la loi. Pour ce faire, elles organisent des événements de formation et d'orientation, elles diffusent des lettres d'orientation et fournissent des conseils. Une procédure de contrôle peut être engagée d'office, ou à la suite d'une plainte ou d'un signalement<sup>29</sup>.

## Îles Åland

52. Les îles Åland forment, en Finlande, une région administrative autonome, démilitarisée, neutralisée et monolingue de langue suédoise<sup>30</sup>. Les îles Åland sont composées d'environ 6 800 îles. La population, répartie sur 60 îles, est de 30 400 habitants, dont 85 % parlent le suédois<sup>31</sup>. Le statut d'autonomie des îles a été renforcé par une décision prise par la Société des Nations en 1921. Les personnes nées sur les îles Åland ont une citoyenneté régionale, *hembygdsrätt*, laquelle est requise pour voter aux élections locales et régionales, avoir le droit d'exercer une activité commerciale et acheter un terrain sur l'archipel.

53. Le statut d'autonomie des îles Åland est reconnu par l'article 120 de la Constitution finlandaise, qui dispose que l'autonomie des îles Åland est expressément régie par la loi sur l'autonomie de la province d'Åland. Cette loi est adoptée par le Parlement finlandais. Tout amendement requiert, outre la procédure d'adoption d'un amendement constitutionnel, l'accord du *Åland Lagting* (Parlement d'Åland). La loi en vigueur est la loi sur l'autonomie des îles Åland (*Självstyrelselag för Åland*) 1144/1991, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993<sup>32</sup>. Cette loi dispose que le suédois est la seule langue officielle des îles Åland. Elle instaure également la compétence législative du Parlement des îles Åland dans des domaines tels que les soins de santé, l'éducation, la culture, l'environnement, la promotion de l'industrie, les transports intérieurs, les services postaux, la radio et la télévision. En outre, les îles Åland disposent d'une compétence législative en matière de police, ce qui leur permet de disposer de leurs propres forces de police. La loi sur l'autonomie est en cours de révision depuis 15 ans. Jusqu'à présent, la Finlande et les îles Åland ne sont pas parvenues à une solution commune, mais les négociations se poursuivent. Lors de la visite, la délégation a été informée que la création des provinces de protection sociale, bien que la réforme ne s'applique pas aux îles Åland, avait des effets indirects qui devaient être pris en compte dans la révision de la loi sur l'autonomie.

54. Les îles Åland comptent seize communes ayant de 110 à 11 800 habitants. L'autonomie locale est une compétence régionale, et elle est donc régie par une loi des îles Åland sur les communes<sup>33</sup>. Les décisions municipales sont prises par les conseils municipaux, qui sont élus pour un mandat de quatre ans. Les communes disposent d'un pouvoir de décision étendu, surtout si on les compare aux communes finlandaises après la création des PPS, et elles peuvent être organisées différemment. Aux termes de la législation en vigueur, les communes sont responsables, entre autres domaines, des garderies, de l'enseignement primaire, de la prise en charge des personnes âgées, des services sociaux, des bibliothèques et de la culture. Le niveau des impôts municipaux peut aussi varier selon les communes. Le Gouvernement des îles Åland aide financièrement les communes par le biais d'un système appelé le *landskapsandelsystem*, qui répartit chaque année 40 millions EUR entre les seize

26 14.7.2000/676 *Laki valtionalouden tarkastusvirastosta* (loi sur la Cour des comptes de la Finlande).

27 Tarkastuskertomus 2/2024: Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa palveluiden turvaamisessa (vtv.fi). Voir aussi [kuntatalouden-ohjaus-6-2018.pdf](#) (vtv.fi)

28 20.11.2009/906 *Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista* (Réglementation gouvernementale sur les agences administratives régionales).

29 <https://avi.fi/tietoa-meista/toimintamme/valvomme>

30 M. Suksi, *Explaining the Robustness and Longevity of the Åland Example in Comparison with Other Autonomy Solutions*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 2013, pp.51-66 ; S. Sjöblom, *Finland. The Limits of the Unitary Decentralized Model*, cit., p. 246.

31 Statistics and Research Åland (ÅSUB), as of 31.12.2023.

32 16.08.1991/1144 *Självstyrelselag för Åland*.

33 *Kommunallag för landskapet Åland* (1997/73). (Loi sur les communes des îles Åland).

communes. La moitié environ des recettes totales des petites communes provient du *landskapsandelsystem*. Puisque les îles Åland collectent uniquement des impôts locaux, il existe un système de péréquation entre les îles Åland et l'État finlandais, décrit dans les articles 45 à 47 de la loi sur l'autonomie.

55. Une réforme récente a été la création de la *Kommunernas socialtjänst* (Alliance pour les services sociaux municipaux), en 2020. D'après la loi, il doit y avoir un territoire de protection sociale sur les îles Åland. Dans l'accord portant création de l'Alliance, les communes ont accepté de transférer les tâches de la protection sociale à l'organe nouvellement créé, à l'exception des garderies et de la prise en charge des personnes âgées, qui sont toujours gérées séparément par chaque commune.

## 2.2 Statut de la capitale

56. Helsinki est la capitale et la plus grande ville de Finlande. En 2023, la population d'Helsinki a connu une croissance record. Selon les données de *Statistics Finland*, la population a augmenté de 10 935 personnes et, à la fin de l'année, la capitale comptait 674 963 habitants. La croissance relative en 2023 a été de 1,6 %, au lieu de 0,8 % l'année précédente. L'année 2023 a également été exceptionnelle d'un point de vue historique, car la population d'Helsinki a augmenté de plus de 10 000 personnes, une augmentation comparable remontant aux années 1960 avec le peuplement de la banlieue d'Helsinki. Naturellement, la croissance démographique relative dans les années 1960 était plus élevée qu'aujourd'hui, du fait que la population totale de la ville était à cette époque inférieure à celle d'aujourd'hui<sup>34</sup>.

57. Helsinki est une ville internationale, où plus de 140 langues sont parlées en tant que langues maternelles. Les immigrants sont encouragés à acquérir la nationalité finlandaise, à voter et à être élus. Les citoyens de l'UE, de l'Islande et de la Norvège sont autorisés à voter aux élections municipales au même titre que les citoyens finlandais. Les citoyens d'autres pays sont autorisés à voter après deux ans de résidence. Des immigrants siègent au conseil municipal et également au bureau municipal. L'immigration est importante en raison de la pénurie de main-d'œuvre, mais elle est aussi un défi. Dans sa politique d'urbanisme, la ville s'emploie à éviter la ségrégation dans les banlieues.

58. En ce qui concerne l'organisation municipale, la ville compte un maire et quatre maires adjoints. Le bureau municipal et le conseil municipal comptent respectivement 15 membres et 80 conseillers municipaux. Sur le plan financier, il a été indiqué à la délégation lors de la réunion que le système financier actuel (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt foncier, transferts de l'administration centrale) est suffisant pour Helsinki. La situation économique est saine, mais la croissance démographique rapide nécessite des investissements dans les bâtiments, les infrastructures et les transports publics. Une part plus importante des investissements doit être financée par l'emprunt. La capacité d'investissement des communes en croissance démographique doit être améliorée. La ville d'Helsinki demande une part plus importante des recettes fiscales perçues sur son territoire. Selon les représentants de la ville d'Helsinki, la formule de péréquation actuelle vise à soutenir les zones rurales, de sorte que les difficultés financières et opérationnelles des villes en croissance ne sont pas suffisamment prises en compte.

59. La ville d'Helsinki est la seule commune à avoir la responsabilité d'organiser les services de santé, de protection sociale et de secours et son fonctionnement est donc à cet égard aussi celui d'une province. Dans la région d'Uusimaa, une solution distincte a été appliquée. Elle a été divisée en PPS (Keski-Uusimaa, Vantaa-Kerava, Länsi-Uusimaa ja, Itä-Uusimaa) et, avec les provinces, Helsinki est responsable de l'organisation des services de protection sociale, de santé et de secours. La région comme la ville d'Helsinki ont été à l'initiative à cet égard et la proposition initiale d'une solution distincte a été élaborée par la ville et la région, et non par le gouvernement. Helsinki a également joué un rôle actif dans l'élaboration de la législation. Cependant, du fait que les services sont financés par le pouvoir central, d'après les représentants de la ville le financement n'est pas suffisant à long terme.

60. Au cours du processus de consultation, le ministère des finances a souligné la coopération efficace entre Helsinki et d'autres grandes villes comme Espoo et Vantaa avec l'État, en insistant sur la nécessité d'une collaboration étroite entre ces villes au sein de la zone métropolitaine. Ces municipalités connaissent une croissance rapide et partagent des défis spécifiques, tels que ceux liés au système de subventions de l'État, compte tenu de leurs investissements importants et de la diversité de leurs populations résidentes, ce qui pose des problèmes particuliers à leurs écoles. Selon le ministère des finances, la loi sur les collectivités locales offre une grande flexibilité, permettant une coopération et un

34 <https://kaupunkitieto.hel.fi/fi/vaeston-maara-kasvoi-helsingissa-ennatyksellisen-paljon-vuonna-2023>

développement fondés sur des accords au sein des zones métropolitaines, en fonction des décisions prises par les villes et les municipalités elles-mêmes.

61. En ce qui concerne la consultation, la ville d'Helsinki a souligné qu'elle est presque toujours invitée à formuler des observations dans le cadre du processus législatif officiel sur les questions concernant Helsinki et presque toujours sur les questions qui concernent plus généralement les communes (et les provinces de protection sociale). De nombreux mécanismes de consultation sont utilisés : les déclarations, les négociations, la participation des villes/communes aux groupes de travail (en tant que membres ou experts) et les auditions. Un mécanisme spécial est utilisé pour les questions relatives à l'aménagement du territoire, au logement et aux transports (MAL) : le gouvernement et neuf grandes régions urbaines élaborent un accord sur la question. Un nouveau mécanisme de collaboration a été introduit dans le programme gouvernemental : l'alliance stratégique entre l'État et les six plus grandes villes. Il s'agissait d'une initiative de ces six villes, qui s'est retrouvée dans le programme gouvernemental à la suite d'un lobbying actif. Ce « groupe d'alliance » est dirigé par le Premier ministre et les six maires en sont membres. Seules quelques réunions ont eu lieu jusqu'à présent, de sorte qu'il n'est pas encore possible de l'évaluer.

62. La ville d'Helsinki a souligné que le délai alloué pour soumettre des commentaires dans le processus législatif est souvent trop court. Les consultations (par exemple concernant une nouvelle législation) sont souvent menées selon un calendrier très strict, ce qui réduit les possibilités réelles de peser sur le processus. La participation des communes (par exemple à des groupes de travail ou à l'élaboration de lois qui les concernent) n'est pas toujours suffisante. L'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande a vocation à représenter toutes les communes, mais une consultation directe des villes elles-mêmes est aussi nécessaire.

63. La région d'Helsinki-Uusimaa se trouve au cœur de l'Europe du Nord, plus précisément à l'extrême sud de la Finlande, et elle possède quelque 230 km de côtes sur la mer Baltique. Bien qu'elle ne couvre que trois pour cent (9 440 km<sup>2</sup>) du territoire national, la région compte environ 1,8 million d'habitants, soit environ un tiers de la population totale du pays. Le conseil régional d'Helsinki-Uusimaa est une autorité conjointe pour Helsinki-Uusimaa, incluant 26 communes<sup>35</sup>. La région métropolitaine s'est vu accorder un statut spécial dans le cadre de la réforme des services de santé, de protection sociale et de secours.

64. Helsinki est la capitale de la Finlande, mais elle n'a pas de statut particulier en tant que capitale. Lors de la réunion, la non-application de la recommandation précédente, qui appelait « à accorder un statut spécial à Helsinki et sa région métropolitaine, afin que les décisions puissent être prises de manière plus pertinente et plus efficace pour régler les problèmes et les questions de politique générale qui affectent la ville dans son ensemble », a été rappelée. Dans l'observation écrite, la ville d'Helsinki a souligné qu'il pourrait être utile de mettre en place des mécanismes de consultation plus formels entre la capitale et l'État. Par exemple, il y a déjà de nombreuses années, Helsinki a suggéré que la capitale ait sa propre représentation au sein de tous les grands groupes de travail (par exemple ceux qui élaborent une législation importante du point de vue de la capitale et de ses fonctions).

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

65. La Finlande a signé la Charte le 14 juin 1990, sans aucune réserve ni limitation. En tant que traité international, la Charte a été ratifiée et est entrée en vigueur au moyen d'une loi (article 95 de la Constitution finlandaise). Sur la base d'un projet de loi du gouvernement, le Parlement a adopté le 12 avril 1991 une « loi portant adoption de certaines dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale »<sup>36</sup>. Cette loi générale d'incorporation ne contient que deux courtes dispositions. L'article 1 dispose : « Dans la mesure où les dispositions de la Charte entrent dans le champ d'application de la loi, elles sont en vigueur tel qu'il a été convenu ». L'article 2 dispose que la loi entrera en vigueur au moyen d'un décret gouvernemental. En conséquence, la loi est entrée en vigueur le 10 octobre 1991, en vertu du décret du 6 septembre 1991, adopté après que les parlements provinciaux des îles Åland ont approuvé la Charte<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> <https://uudenmaanliitto.fi/en/regional-council/>

<sup>36</sup> Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1180/1991.

<sup>37</sup> Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 1181/1991.

66. Aucune législation spécifique n'a été nécessaire pour lui donner force de loi<sup>38</sup>. La Charte ayant été incorporée au moyen d'une loi ordinaire du Parlement, ses dispositions ont le même rang que les lois ordinaires et sont directement applicables par les tribunaux et les autorités administratives. Dans le préambule du projet de loi, la relation entre chacun des articles de la Charte et la législation nationale pertinente est examinée, la conclusion étant que la législation finlandaise ne contient aucune disposition susceptible d'entrer en conflit avec la Charte, de sorte qu'il n'est nécessaire de modifier aucune loi.

67. Dans la pratique judiciaire, les dispositions de la Charte n'ont jamais servi de fondement à un jugement rendu dans une affaire spécifique. Par exemple, pour régler les litiges entre autorités publiques portant sur l'administration locale, la Cour administrative suprême de Finlande applique en priorité la législation interne pertinente, mais n'exclut pas d'analyser également l'application pertinente de la Charte. Ainsi, dans une affaire concernant une modification controversée des limites territoriales des communes, la Cour administrative suprême de Finlande a pris en considération le contenu de l'article 5 de la Charte et reconnu sa validité à un rang égal à celui d'une loi, affirmant qu'en complément de la Constitution « (...) la Charte ne constitue pas un obstacle à une modification des limites territoriales des communes »<sup>39</sup>. Un autre cas d'application de la Charte par la Cour administrative suprême renvoie à l'article 6.1<sup>40</sup>.

68. Selon le système unique de justice constitutionnelle en vigueur en Finlande, il appartient à la commission du droit constitutionnel du Parlement d'évaluer la conformité de la législation finlandaise avec la Constitution et les traités internationaux relatifs aux droits humains (article 74 de la Constitution). Par conséquent, la Charte n'est pas un paramètre dans l'examen effectué par la commission du droit constitutionnel. Lors de la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation que la Charte est mentionnée dans des projets de loi du gouvernement, dans l'activité parlementaire ainsi que dans des décisions de la commission du droit constitutionnel.

69. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que, compte tenu de la protection constitutionnelle plus faible accordée aux provinces de protection sociale, la Charte pourrait jouer un rôle important à l'avenir pour la protection de l'autonomie des PPS. Les rapporteur-es encouragent les autorités finlandaises à aller plus loin dans leur attitude positive à l'égard de la Charte.

## 2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

70. La précédente visite de suivi en Finlande a eu lieu en 2016 et la recommandation 396 (2017) a été adoptée par le Congrès le 28 mars 2017. La recommandation 396 (2017) appelait les autorités finlandaises : a. à garantir l'applicabilité directe de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordre juridique interne et, en particulier, à veiller à ce qu'elle soit dûment prise en considération dans les procédures judiciaires ; b. à veiller à ce que les communes disposent de ressources financières proportionnées à leurs responsabilités afin de pouvoir s'acquitter de celles-ci convenablement ; c. à opter, dans le cadre de la réforme des autorités régionales, pour la création de régions véritablement autonomes auxquelles la Charte s'appliquera et à doter ces nouvelles régions d'un fondement législatif et, si nécessaire, constitutionnel clair, incluant leur droit de lever des impôts ; d. à doter les nouvelles autorités régionales d'une liberté d'action concernant leurs ressources propres et l'utilisation des futures dotations de l'État ; e. à prévoir des exceptions au processus actuel de transfert de compétences au niveau régional de manière à permettre aux grandes villes de conserver les responsabilités liées à la protection sociale qu'elles sont le mieux à même d'exercer, conformément au principe de subsidiarité ; f. à accorder un statut spécial à Helsinki et sa région métropolitaine, afin que les décisions puissent être prises de manière plus pertinente et plus efficace pour régler les problèmes et les questions de politique générale qui affectent la ville dans son ensemble.

38 O.Mäenpää, *Local government in Finland*, cit., p.187.

39 KHO:2008:1 15.1.2008/33.

40 KHO:2023:20 2.3.2023/649.

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

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

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

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

71. L'article 2 exige que le principe de l'autonomie locale soit reconnu dans la législation interne et ce, de manière « transparente » et « explicite », c'est-à-dire dans le droit écrit. Les conséquences pratiques et opérationnelles de cette reconnaissance peuvent être pleinement comprises à la lumière de l'article 11, selon lequel « les principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne » sont protégés par les recours judiciaires que peuvent engager les autorités locales. La reconnaissance en outre du principe de l'autonomie locale dans la Constitution est considérée dans le rapport explicatif comme étant « souhaitable », mais cette mesure doit être mise en œuvre « autant que possible », c'est-à-dire dans les cas où le pays concerné dispose d'une Constitution écrite et qu'il existe un consensus politique à ce sujet<sup>41</sup>.

72. En Finlande, le principe de l'autonomie locale est garanti par l'article 121 de la Constitution. Comme on l'a vu, cet article dispose que « la Finlande est divisée en communes, dont l'administration doit être fondée sur l'autonomie de leurs habitants. Les dispositions sur les principes généraux régissant l'administration et les responsabilités des communes sont énoncées dans une loi. Les communes ont le droit de lever des impôts locaux. Les dispositions sur les principes généraux applicables à la responsabilité fiscale et l'assiette de l'impôt, ainsi que sur les recours juridiques accessibles aux personnes physiques ou morales assujetties à l'impôt, sont énoncées dans une loi. Les dispositions sur l'autonomie dans les territoires administratifs plus vastes qu'une commune sont énoncées dans une loi. Dans leur région autochtone, les Sames disposent d'un droit d'autonomie linguistique et culturelle, conformément à une loi. » Le paragraphe 1 fait référence à l'autonomie des communes, tandis que le paragraphe 3 mentionne les territoires administratifs autonomes plus vastes qu'une commune.

73. Comme indiqué plus haut, l'article 74 de la Constitution désigne la commission du droit constitutionnel comme l'organe ayant autorité pour l'interprétation des dispositions de la Constitution, y compris de l'article 121, lors de la promulgation des lois. La commission a élaboré une interprétation selon laquelle l'article 121.1 de la Constitution énonce les aspects les plus importants de l'autonomie des communes, qui doivent être respectés dans l'ordre législatif ordinaire. Selon la pratique établie de la commission, les caractéristiques fondamentales de l'autonomie des communes sont les suivantes<sup>42</sup> :

(a) La commune a le droit de gérer son administration et ses finances de manière indépendante. Les autorités de l'État n'ont pas le pouvoir général de contrôler les communes ou d'émettre des directives contraignantes ou des arrêtés administratifs susceptibles de les affecter. Les autorités de l'État ne peuvent intervenir que dans une mesure limitée, spécifiquement prévue par une loi adoptée par le Parlement.

(b) Les pouvoirs de décision des communes sont détenus par les organes élus au scrutin direct et secret lors des élections municipales. La commune peut déléguer ces pouvoirs au sein de l'organisation municipale et aux fins de la coopération intercommunale.

(c) L'autorité des communes est générale et générale, mais l'exercice de la puissance publique dans des cas individuels doit être spécifiquement envisagé dans la loi. Une loi du Parlement est nécessaire pour imposer de nouvelles fonctions et obligations financières aux communes, ainsi que pour leur retirer des fonctions.

(d) Les communes ont le droit de prélever des impôts sur leurs habitants et sur divers organes locaux soumis à l'impôt. Chaque commune détermine son taux d'imposition de manière indépendante.

41 Commentaire contemporain sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020 (Commentaire contemporain), paragraphes 19-25.

42 O. Mäenpää, *Local government in Finland*, cit., p. 188.

(e) Une exigence de proportionnalité s'applique obligatoirement à toute nouvelle législation, au sens où de nouvelles responsabilités ne peuvent être imposées aux communes que si elles se voient accorder les ressources financières proportionnées et suffisantes pour accomplir les nouvelles tâches.

74. Concernant les communes, l'article 2 est respecté en Finlande. À l'inverse, la Constitution est quasiment muette sur le statut des régions ou des autres unités territoriales. Comme le soulignaient la recommandation 396 (2017) et son exposé des motifs<sup>43</sup>, l'article 121 prévoit la possibilité d'un second niveau d'autonomie, sans établir de principe susceptible d'orienter et de lier le législateur : « Les dispositions sur l'autonomie dans les territoires administratifs plus vastes qu'une commune sont énoncées dans une loi ». Par conséquent, l'autonomie des PPS repose uniquement sur la législation, à savoir la loi sur les provinces de protection sociale (611/2021).

75. Les rapporteurs sont pleinement conscients que la réforme des PPS a été soigneusement élaborée et que la modification de la Constitution est une question très délicate. Néanmoins, ils encouragent les autorités nationales à renforcer le fondement constitutionnel des provinces de protection sociale.

76. Pour ces raisons, les rapporteur-es concluent que les exigences de l'article 2 de la Charte sont partiellement respectées en Finlande.

### 3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

#### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

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

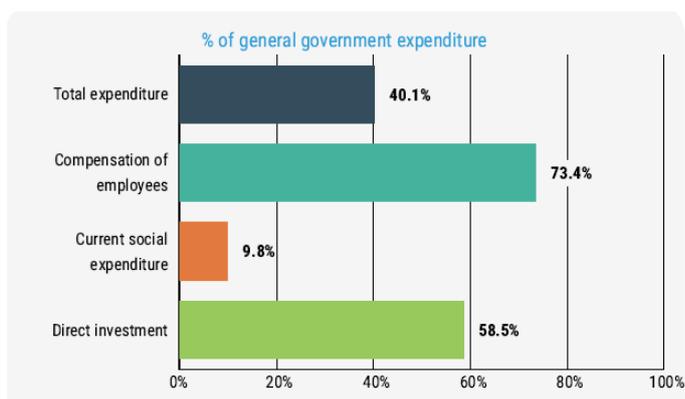
#### 3.2.1 Article 3.1

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

78. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et des éléments factuels. Selon les données de l'OCDE<sup>44</sup>, la Finlande est considérée comme l'un des pays les plus décentralisés au monde. Tous les principaux services sociaux, de santé et d'éducation sont assurés par les collectivités locales (communes ou PPS). L'importance économique globale du secteur local est donc considérable. Les dépenses des communes en pourcentage du PIB (23 %) et des dépenses publiques totales (40,1 %) sont parmi les plus élevées de l'OCDE, bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE, où les dépenses infranationales représentaient 17,1 % du PIB et 36,6 % des dépenses publiques totales en 2020. La Finlande n'est devancée que par certains pays fédéraux (Canada et Belgique) et par deux pays nordiques unitaires (Danemark et Suède). Les communes emploient environ 20 % du total de la main-d'œuvre en Finlande. Globalement, les dépenses de personnel au niveau infranational représentaient 73 % des dépenses publiques de personnel en 2020, ce qui est également l'un des pourcentages plus élevés des membres de l'OCDE, avec le Danemark, la Suède et le Japon, ainsi que la plupart des pays fédéraux. Les dépenses de personnel représentent plus de 40 % des dépenses des administrations infranationales (contre 34,4 % dans l'OCDE).

43 CG32(2017)08final La démocratie locale et régionale en Finlande, paragraphes 79-81.

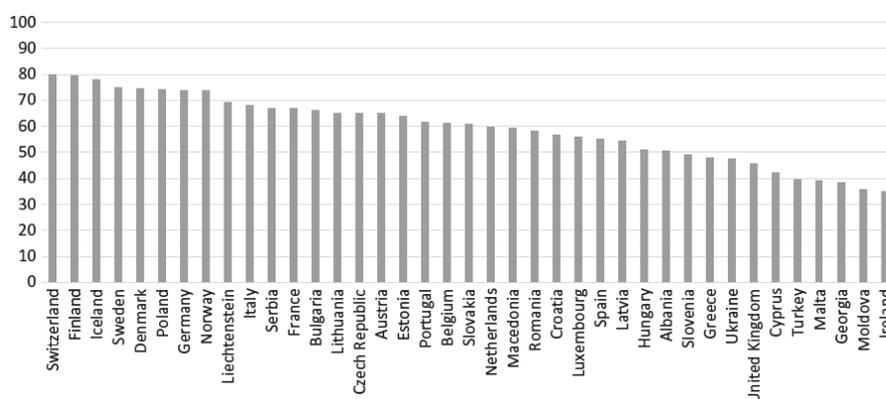
44 OCDE, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>



Source : OCDE, <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

79. Dans les faits, on peut citer le classement par pays de l'Indice de l'autonomie locale pour 2014, qui place la Finlande dans le groupe de tête des pays européens.

#### Indice de l'autonomie locale – classement par pays pour 2014



Source : Ladner/Keuffer/Baldersheim/Hlepas/Swianiewicz/Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe, 2019, New York, Palgrave MacMillan, p. 236*

80. Par conséquent, les communes finlandaises ne soulèvent aucune préoccupation au titre de l'article 3.1. La situation des PPS est très différente. Comme l'ont souligné les réponses écrites du Parlement aux questions des rapporteur-es, la commission du droit constitutionnel a estimé que le dénominateur commun de toutes les règles constitutionnelles relatives aux différentes formes d'autonomie est la démocratie. La commission a toutefois attiré l'attention sur le fait que le contrôle de l'État sur les PPS et le modèle utilisé pour leur financement réduisent de facto le pouvoir de décision de leurs conseils. Selon la commission, en raison du contrôle exercé par l'État, des restrictions concernant l'organisation des services sociaux et de santé et du modèle de financement, l'autonomie des PPS reste assez limitée. À cet égard, il convient de noter que les articles 4.2, 9.3 et 9.8 ne s'appliquent pas aux PPS.

81. Du fait que la réforme de 2021 est encore dans sa phase initiale et que la situation concernant les PPS est susceptible d'évoluer, les rapporteur-es encouragent les autorités finlandaises à aller dans le sens d'une autonomie pleine et entière pour les PPS, dans le plein respect de la Charte. Toutefois, ils considèrent que la part des affaires publiques relevant de la responsabilité des autorités infranationales dans leur ensemble est importante.

82. Par conséquent, les rapporteur-es concluent que l'article 3, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Finlande.

#### 3.2.2 Article 3.2

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

autorités centrales à une collectivité locale. Il exige également que cette dernière exprime, directement ou indirectement, la volonté de la population locale.

84. En Finlande, les communes sont gouvernées par un conseil qui est élu par la population locale tous les quatre ans lors d'élections libres et équitables. Les organes exécutifs sont élus par le conseil et sont responsables devant lui. La Finlande, comme d'autres pays nordiques, se situe au tout premier rang de plusieurs indices de démocratie, grâce à des scores élevés concernant le processus électoral et le pluralisme, la culture politique et la participation politique. Les PPS sont gérées par des conseils directement élus et par un bureau exécutif, qui est élu et peut être révoqué par le conseil.

85. La participation directe est fortement encouragée en Finlande. La LCL mentionne plusieurs moyens permettant à la population locale de participer et d'exercer une influence sur les activités municipales (groupes de discussion, conseils d'usagers, planification indépendante par les résident-es, etc.), ainsi que les conseils des jeunes, les conseils des personnes âgées et les conseils des personnes handicapées, qui sont des organes obligatoires au niveau local du début du mandat à l'élection du conseil suivant.

86. Les rapporteur-es considèrent par conséquent que l'article 3, paragraphe 2, est respecté en Finlande.

### 3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

#### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

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

#### Article 4.1

87. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte requiert que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi, de manière à garantir leur prévisibilité, leur permanence et leur protection dans l'intérêt de l'autonomie locale. Par conséquent, les tâches des collectivités locales ne doivent pas leur être attribuées de manière ad hoc mais doivent être suffisamment ancrées dans la législation. L'établissement de compétences et de pouvoirs locaux par le biais d'une réglementation administrative devrait être évité comme allant à l'encontre de l'esprit de la Charte<sup>45</sup>.

88. En Finlande, les compétences des communes sont définies dans la LCL et dans une série de législations sectorielles. Elles incluent, comme on l'a vu, l'éducation, les garderies, la culture, la jeunesse, les bibliothèques, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'approvisionnement en eau et en énergie, la gestion des déchets et la protection de l'environnement. Dans sa présentation écrite, le ministère des Finances a mentionné 610 tâches statutaires et 973 obligations sur la manière de les exécuter. Les compétences des PPS sont énoncées dans la loi sur les provinces de protection sociale et dans la législation sectorielle. Leurs domaines de compétence sont les services sociaux et de santé et les services d'incendie et de secours.

89. Par conséquent, il apparaît aux rapporteur-es que l'article 4, paragraphe 1, est respecté en Finlande.

<sup>45</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 49.

#### Article 4.2

90. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, les collectivités locales doivent avoir le droit d'exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas explicitement exclue de leur compétence par la loi. De plus, elles doivent avoir « toute latitude pour exercer leur initiative ». Les restrictions à cette latitude peuvent également découler de règles administratives, financières et budgétaires requérant une base légale solide pour engager des dépenses<sup>46</sup>.

91. En Finlande, la loi sur les collectivités locales établit que les communes peuvent assumer toutes les fonctions qui ne sont pas prises en charge par d'autres organes publics (en pratique, les organes d'État ou les conseils provinciaux) ; il s'agit également d'une tradition historique ancienne. En outre, une série de lois spéciales rendent certaines fonctions spécifiques obligatoires pour les autorités locales, par exemple l'éducation, les jardins d'enfants, l'aménagement du territoire, etc.

92. Les communes finlandaises fournissent un large éventail de services à leur population. La plupart des tâches municipales sont définies dans la loi et les communes ne se voient assigner des tâches que par la promulgation d'une loi. Les tâches statutaires des communes appartiennent à la « branche spécifique » de l'activité municipale. Les communes peuvent également décider d'assumer des tâches en fonction de la demande et des besoins locaux. Il s'agit de la « branche générale » de l'activité municipale et elle est au cœur de l'autonomie municipale finlandaise. Il n'existe pas de critères juridiques détaillés concernant le droit des communes d'assumer des tâches volontaires, mais elles ne peuvent pas prendre à leur compte des tâches relevant du pouvoir central. Selon les informations communiquées par le ministère des Finances, les tâches volontaires représentent environ 10 à 20 % de l'ensemble des tâches municipales. On en trouve le plus grand nombre dans les communes de 40 000 à 100 000 habitants. Ces tâches concernent principalement les activités économiques, la promotion de l'emploi, le logement et l'aide financière.

93. Ce paragraphe ne s'applique pas aux PPS.

94. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 4, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 4.3

95. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de la subsidiarité. Il établit que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».

96. En Finlande, la plupart des responsabilités publiques sont attribuées au niveau municipal. La réforme des PPS a transféré les responsabilités en matière de services de santé, de services sociaux et de secours des communes au niveau administratif supérieur, précisément pour fournir ces services de manière plus efficace et mieux adaptée. Les communes demeurent des prestataires de services importants pour les tâches qui doivent être exercées au plus près des citoyen-nés.

97. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 4, paragraphe 3, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 4.4

98. L'article 4, paragraphe 4, dispose que « les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ». La loi peut certes introduire des limites aux compétences allouées aux collectivités locales, mais de telles limites doivent revêtir un caractère exceptionnel, se fonder sur des raisons objectives et être interprétées de manière restrictive. D'autre part, le chevauchement des responsabilités peut devenir une menace pour l'autonomie locale<sup>47</sup>.

99. En Finlande, les autorités locales sont responsables de la plupart des services sociaux, dans un système où le gouvernement central (et le Parlement) ont la responsabilité globale d'une répartition

---

<sup>46</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 59.

<sup>47</sup> Commentaire contemporain, paragraphes 66 et 67.

égale et suffisante des services sur l'ensemble du territoire. Combinée avec leur part importante dans les dépenses publiques globales et leur dépendance générale à l'égard des transferts de fonds de l'État, cette responsabilité crée inévitablement un niveau de tension entre l'idéal de l'autonomie locale et la liberté de choix réelle dont jouissent les communes. L'expansion des dispositions légales relatives à des droits individuels peut entraîner des restrictions disproportionnées du champ d'action des communes. L'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande s'inquiète tout particulièrement de la réglementation détaillée de l'État : elle appelle à une déréglementation, dans le sens d'une suppression des normes établissant certains niveaux de services, et demande un système axé sur les résultats.

100. Les rapporteur-es considèrent que l'article 4, paragraphe 4, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 4.5

101. L'article 4, paragraphe 5, relatif aux responsabilités déléguées, dispose que les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter l'exercice de ces responsabilités aux conditions locales. Dans bon nombre d'États européens, la délégation de pouvoirs entre les différents niveaux d'autorité publique est une tradition ancienne. Le gouvernement central tire parti du réseau territorial constitué par les collectivités locales et régionales, lesquelles sont plus proches des citoyens, connaissent bien la situation sur le terrain, épousent les particularismes locaux et permettent des économies d'échelle. Dans cet esprit, les organismes et fournisseurs de services locaux s'acquittent fréquemment de tâches déléguées au nom d'autorités supérieures (le plus souvent l'État)<sup>48</sup>.

102. Tant au cours de la visite que lors de la procédure de consultation, les interlocuteurs n'ont mentionné aucun problème concernant la délégation de compétences, qui semble satisfaire aux exigences de cet article dans la pratique.

103. Les rapporteur-es considèrent par conséquent que l'article 4, paragraphe 5, est respecté en Finlande.

#### Article 4.6

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

105. La consultation est un principe clé de la Charte. La Charte s'abstient de définir ou de prescrire les formes de la consultation ainsi que de réglementer en substance le processus de consultation. La fonction fondamentale de la Charte étant d'établir le concept général et le cadre des consultations, on peut en déduire que le processus principal de consultation repose sur trois conditions fondamentales : a) les collectivités locales devraient pouvoir obtenir des informations complètes sur les décisions et les politiques qui les concernent directement et ces informations devraient être disponibles au stade initial du processus décisionnel ; b) les collectivités locales devraient avoir la possibilité d'exprimer leur opinion sur les décisions et les politiques avant que celles-ci ne deviennent des documents juridiquement contraignants, et c) elles devraient avoir le temps et les moyens de préparer et de soumettre pour examen des recommandations ou d'autres propositions<sup>49</sup>.

106. En Finlande, la consultation avec l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande fait partie intégrante du système d'autonomie locale. Comme on l'a vu, ce rôle est pleinement reconnu par la législation (articles 11 à 13 de la LCL) et par le règlement du Parlement, selon lequel les commissions chargées de traiter les propositions et projets de loi du gouvernement peuvent entendre l'avis d'expert-es. Cela signifie habituellement que la commission consulte les organisations, instances ou institutions qui seront affectées par la loi, ce qui comprend l'APLRF et les communes. Un organe spécial, le *Kuthanek*, est chargé de la participation des collectivités locales au processus décisionnel du gouvernement. Le comité travaille en liaison avec le ministère des Finances, débattant de la législation relative aux communes, des questions d'importance fondamentale et de grande ampleur concernant l'administration et les finances des communes, ainsi que de la coordination entre le pouvoir central et les collectivités locales. L'APLRF a été pleinement associée à toutes les étapes de la réforme des PPS, y compris les différents groupes de travail, qui comprenaient des représentant-es des collectivités locales.

48 Commentaire contemporain, paragraphe 71.

49 Commentaire contemporain, paragraphe 80.

107. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 4, paragraphe 6, est respecté en Finlande.

### 3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

#### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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

108. Cet article pose une obligation de consultation des collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales. Il est considéré, en tant qu'exigence de procédure obligatoire, qu'aucune modification des limites territoriales locales ne peut être adoptée sans consultation, laquelle doit intervenir en temps utile avant qu'une décision définitive soit prise sur la question. Par conséquent, une modification des limites territoriales accomplie sans consulter la collectivité locale concernée serait incompatible avec l'article 5<sup>50</sup>.

109. En Finlande, l'article 7 de la loi sur les limites territoriales des communes<sup>51</sup> établit l'obligation pour chaque commune de veiller à ce que la population locale participe à la préparation du projet de fusion, en cas de fusion volontaire. L'article 12 prévoit la participation des résident-es en cas de transfert d'une partie du territoire d'une commune à une autre. Il appartient à la commune de déterminer la forme sous laquelle la consultation doit être organisée. Le chapitre 5 de la loi sur les collectivités locales permet la tenue d'un référendum.

110. L'article 16 bis de la loi sur les limites territoriales des communes prévoit une procédure spéciale dans le cas où une commune se trouve dans une situation financière particulièrement difficile<sup>52</sup>. Selon l'article 18.3, le gouvernement peut décider de « modifier la délimitation territoriale d'une commune qui se trouve dans une situation économique particulièrement difficile, en dépit de l'opposition des conseils municipaux ou des communes concernées, si le changement est nécessaire pour assurer la prestation des services statutaires aux résident-es de la commune se trouvant dans une situation économique particulièrement difficile ». Cette procédure a donné lieu à plusieurs recours devant les tribunaux, comme le soulignait le précédent rapport de suivi<sup>53</sup>, qui mentionnait la discussion portant à l'époque sur la possibilité de réformer le système des fusions contraignantes et des modifications obligatoires des limites territoriales des collectivités locales.

111. Bien qu'aucune question n'ait été soulevée lors de la visite de suivi, les rapporteur-es considèrent que, selon la Charte, aucune modification des limites territoriales locales ne peut être adoptée sans consultation de la population locale.

112. Lors de la procédure de consultation, le ministère des finances a informé les rapporteurs que le processus de préparation des fusions municipales en Finlande est complexe, en particulier pour les municipalités confrontées à des défis économiques importants. Il implique un rapport du groupe d'évaluation et, si la fusion est recommandée, un rapporteur spécial est nommé. Le ministère a souligné que ces procédures sont transparentes, qu'elles impliquent des consultations et des audiences publiques et que la loi sur la division municipale met l'accent sur l'amélioration des services et la participation des citoyens. En outre, les citoyens peuvent lancer un référendum sur la fusion, comme le prévoit l'article 25 de la loi sur les collectivités locales.

113. Le Commentaire contemporain souligne que « la consultation prévue par la Charte n'exclut pas les fusions ou les changements de limites territoriales contraignants, à condition que les procédures pertinentes soient prévues par la loi »<sup>54</sup>. Comme l'indique l'exposé des motifs de l'article 5 de la Charte, « si, dans la plupart des pays, il est considéré comme irréaliste de s'attendre à ce que la communauté locale ait un droit de veto à l'égard de telles modifications, sa consultation préalable, directe ou indirecte, est indispensable ». Ce ne semble pas être le cas pour les fusions contraignantes et les modifications obligatoires des limites territoriales des collectivités locales dans le cas d'une commune qui connaît une situation financière particulièrement difficile, prévues par l'article 16 bis de la loi finlandaise sur les limites territoriales des communes. Dans le cas visé à l'article 16 bis, la procédure (telle qu'elle est énoncée à

50 Commentaire contemporain, paragraphe 90.

51 29.12.2009/1698 *Kuntarakennelaki*.

52 Cette partie de la loi a été introduite par la loi 28.6.2013/478, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

53 CG32(2017)08final La démocratie locale et régionale en Finlande, paragraphes 104-106.

54 Commentaire contemporain, paragraphe 94.

l'article 18.3) n'exige pas clairement, contrairement à ce qui est établi par l'article 18.2 dans le cas de l'article 16, une consultation des populations locales concernées.

114. Les rapporteur-es considèrent que cette disposition peut être modifiée dans le cadre des mesures d'ajustement annoncées par le gouvernement, afin de prendre pleinement en considération l'impact de la réforme des PPS sur les communes et les finances municipales.

115. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 5 est partiellement respecté en Finlande.

### 3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

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

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

#### Article 6.1

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

117. En Finlande, les communes sont libres de définir leurs structures administratives<sup>55</sup>, le statut de leur personnel et les modalités de leur formation et de leur rémunération. Les communes peuvent recruter leur propre personnel, décider de leur structure organisationnelle, fixer les salaires et créer des entités juridiques/entreprises.

118. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que les dispositions de l'article 6, paragraphe 1, sont respectées en Finlande.

#### Article 6.2

119. L'article 6, paragraphe 2, de la Charte porte sur le statut du personnel des collectivités locales, qui doit permettre un recrutement de qualité fondé sur les principes du mérite et de la compétence. La capacité des collectivités locales à recruter leur propre personnel et à définir sa rémunération est un indicateur important de leur autonomie organisationnelle et institutionnelle<sup>56</sup>.

120. Essentiellement, les communes disposent d'une grande latitude concernant leurs employés, mais cette latitude est réduite du fait des exigences en matière de compétence et des normes de dotation en personnel, qui les empêchent par exemple de déplacer des ressources entre les entreprises et les secteurs. Le manque de personnel et/ou d'expertise est l'un des principaux défis auxquels les collectivités locales de Finlande sont confrontées, en particulier dans les régions septentrionales telles que la Laponie, et il va le devenir plus encore à l'avenir, tant à court terme qu'à long terme.

121. En conclusion, les rapporteur-es considèrent que l'article 6, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Finlande.

<sup>55</sup> Voir également la décision de la Cour administrative suprême KHO:2023:20 2.3.2023/649.

<sup>56</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 104.

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

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

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

#### Article 7.1

122. L'article 7, paragraphe 1, vise à garantir que les citoyens peuvent librement exercer des mandats électifs et que l'accès à des mandats politiques ne leur est pas interdit sur la base de considérations financières ou matérielles. Nul ne doit être dissuadé de se porter candidat à une élection locale ; une fois élus, les conseillers locaux ne doivent pas être empêchés d'exercer efficacement leurs fonctions<sup>57</sup>.

123. En Finlande, les conseillers locaux sont élus pour un mandat de quatre ans et ne peuvent pas être révoqués. Les conseils sont censés siéger pendant toute la totalité de ces quatre années. Si le remplacement d'un membre s'avère nécessaire, il s'effectue au sein de la même liste électorale par la nomination du conseiller suppléant (article 17 de la LCL).

124. La législation finlandaise prévoit le libre exercice des fonctions des élus locaux. Un élément préoccupant est la pratique du cumul des mandats. Lors de la visite de suivi, la délégation a été informée que de nombreux élus occupent deux ou trois sièges, en tant que conseiller municipal, conseiller provincial et membre du Parlement. Bien que le cumul des mandats ne puisse pas être considéré comme une limitation du libre exercice des fonctions, il peut toutefois constituer un obstacle au bon exercice des fonctions.

125. Lors de la visite, la délégation a également été informée de la tendance croissante aux discours de haine et aux attaques contre les élus locaux, en particulier les femmes et les jeunes, même si, en comparaison avec d'autres pays nordiques, le harcèlement est probablement moins fréquent en Finlande. Les autorités territoriales finlandaises s'emploient particulièrement à améliorer la culture du débat.

126. Les rapporteur·es considèrent que l'article 7, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 7.2

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

128. En Finlande, tous les conseils municipaux et les conseils provinciaux sont chargés de la réglementation sur la rémunération. Les personnes qui se sont présentées à une fonction peuvent être élues à une fonction à temps plein ou à temps partiel (article 80 de la LCL). Les élu·es à temps plein ont droit à un congé de leur emploi pour la durée de leur mandat à temps plein. Le conseil local décide de la rémunération mensuelle des élu·es à temps plein et à temps partiel. Les élu·es, qu'ils exercent leur mandat à temps partiel ou complet, ont droit à un congé annuel, à un congé maladie et à un congé pour raisons familiales, ainsi qu'à des services de médecine du travail, au même titre que les fonctionnaires locaux. Le montant des droits et des indemnités est fixé par chaque conseil municipal (article 82 de la LCL).

129. Les élu·es perçoivent : 1. des jetons de présence ; 2. des indemnités pour perte de revenus et pour les frais encourus pour engager un remplaçant, faire garder leurs enfants ou pour d'autres raisons similaires découlant du mandat exercé ; 3. des indemnités pour frais de déplacement et une indemnité journalière. Les élu·es peuvent également percevoir une indemnité pendant une période déterminée et d'autres indemnités distinctes.

<sup>57</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 107.

130. Les rapporteur-es considèrent par conséquent que l'article 7, paragraphe 2, est respecté en Finlande.

### Article 7.3

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

132. En Finlande, les incompatibilités de mandats sont régies par plusieurs dispositions juridiques, dont les articles 72 et 73 de la LCL et les articles 77 et 78 de la loi sur les PPS.

133. Comme mentionné ci-dessus, le cumul des mandats est autorisé en Finlande, ce qui permet aux élus d'occuper simultanément des mandats nationaux, provinciaux et municipaux. Cette pratique a toutefois suscité des inquiétudes chez certains interlocuteurs, qui ont fait valoir, par exemple, que le cumul des mandats au niveau provincial et national (en tant que membre du Parlement) pouvait conduire à des conflits d'intérêts potentiels. Les décisions concernant le financement des provinces étant prises au niveau national, les conseillers provinciaux qui sont également membres du Parlement pourraient se trouver dans une position privilégiée. Selon le commentaire contemporain les « engagements simultanés pourraient affecter l'exercice par l'élu local de ses fonctions, générer des conflits d'intérêts et aller à l'encontre des principes de bonne gouvernance »<sup>58</sup>.

134. Étant donné que le risque de conflit d'intérêts dû au cumul des mandats ne semble pas s'être matérialisé en Finlande, les rapporteur-es considèrent que l'article 7, paragraphe 3, est actuellement respecté en Finlande. Néanmoins, ils encouragent les autorités finlandaises à rester vigilantes et à engager des discussions sur la question du cumul des mandats, en vue d'éliminer éventuellement cette pratique à l'avenir.

## 3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

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

### Article 8.1

135. L'article 8 de la Charte porte sur le contrôle des collectivités locales. Aux termes de son paragraphe 1, tout contrôle administratif sur les activités des collectivités locales doit être exercé selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi. La Charte établit ici un principe important concernant le contrôle des collectivités locales par d'autres niveaux d'autorité : toute forme de contrôle doit être prévue par la Constitution ou la loi. En d'autres termes, la Charte introduit le principe de légalité pour ce qui concerne le contrôle d'une collectivité locale<sup>59</sup>.

136. Conformément aux exigences de la Charte, en Finlande, les règles régissant le contrôle des autorités locales et les pouvoirs des autorités centrales concernées sont déterminés par la législation, dans le chapitre 2 de la loi sur les collectivités locales (article 10).

137. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 8, paragraphe 1, de la Charte est respecté en Finlande.

<sup>58</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 122.

<sup>59</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 128. Voir aussi la 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).

Article 8.2

138. Aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, le contrôle des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la loi et des principes constitutionnels. Le contrôle d'opportunité ne peut être utilisé que dans le cas des tâches déléguées.

139. En Finlande, le contrôle porte uniquement sur la légalité des décisions municipales et de la prestation de services par les communes (voir ci-dessus). Aucun problème n'a été signalé à ce sujet lors de la visite de suivi.

140. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 8, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Finlande.

Article 8.3

141. L'article 8, paragraphe 3, porte sur la manière dont le contrôle s'exerce en pratique et requiert que le principe de proportionnalité soit respecté. En vertu de ce principe, l'organe régional ou national ne doit intervenir que dans la mesure de ce qui est nécessaire, en tenant compte de l'importance de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation de la loi supposée avoir été commise par l'autorité locale<sup>60</sup>.

142. Aucun problème n'a été signalé à ce sujet en Finlande lors de la visite de suivi. De même, les collectivités locales n'ont mentionné aucun problème spécifique concernant le contrôle financier (voir ci-dessus). En outre, la délégation a été informée qu'il y a eu très peu d'actions judiciaires concernant l'exercice des pouvoirs des communes. Cela est dû au système d'audit interne et à l'interaction avec les diverses autorités publiques de contrôle, dont le Médiateur parlementaire, le Chancelier de la justice, la Cour des comptes, le ministère des Finances et les Agences administratives régionales.

143. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 8, paragraphe 3, de la Charte est respecté en Finlande.

### 3.8 Article 9 – Ressources financières

#### **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

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.

Article 9.1

144. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte établit deux principes fondamentaux dans le domaine des finances. Premièrement, les collectivités locales doivent disposer de ressources financières propres ; le

<sup>60</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 139.

droit à des ressources « suffisantes » n'est pas absolu mais doit s'exercer « dans le cadre de la politique économique nationale ». Deuxièmement, les collectivités locales doivent être libres de décider de la manière dont elles dépensent ces ressources<sup>61</sup>. Cette liberté prend la forme de diverses décisions concernant les dépenses, la plus importante étant l'adoption d'un budget annuel. Toute limite ou restriction imposée aux collectivités locales par des autorités supérieures devrait être précisée et justifiée et viser à garantir la stabilité macroéconomique et une bonne gestion financière.

145. Ce paragraphe est respecté en Finlande en ce qui concerne les communes, tandis qu'il ne l'est pas pour les provinces de protection sociale, auxquelles ce paragraphe s'applique pleinement puisqu'aucune déclaration n'a été faite par le gouvernement finlandais pour exclure les PPS de son application.

146. Comme on l'a vu, les ressources financières des communes sont suffisantes, une part importante provient des impôts locaux et les communes peuvent décider de leur affectation.

147. D'après les informations fournies par le gouvernement finlandais, les PPS financent leurs activités principalement grâce à la dotation générale du gouvernement central (90 %). En outre, les provinces reçoivent des transferts de l'administration centrale, des redevances des usagers et divers revenus d'exploitation ainsi que des revenus financiers. Au niveau national, la dotation générale du gouvernement central aux PPS s'élève à 24,6 milliards d'euros en 2024. Chaque année, la dotation est modulée d'après la hausse des coûts (ajustement de l'indice), l'anticipation de l'augmentation des besoins en services et les modifications des tâches.

148. Au cours de la procédure de consultation, le ministère des Finances a reconnu que les nouvelles provinces étaient confrontées à certains défis économiques. À cet égard, il a souligné que la préparation de la réforme était très complexe et que la formule de financement, ainsi que les périodes prolongées de circonstances spéciales, se sont avérées aussi difficiles que prévu. Bien que les calculs aient été ouverts et transparents, ils s'efforcent toujours de parvenir à l'équilibre et à la normalité après la phase initiale de la réforme et les conséquences du COVID-19, qui a introduit des exceptions spécifiques et a eu un impact sur les calculs. Il est ajouté que les ministères se sont efforcés d'instaurer la confiance au cours des négociations avec les comtés, avec un succès notable, et qu'ils sont convaincus que l'équilibre économique s'améliorera dans quelques années. Une évaluation approfondie de la réforme est essentielle, et la volonté de prendre des mesures correctives a été démontrée, en s'appuyant fortement sur le dialogue bien établi entre les principales parties prenantes.

149. Dans l'intervalle, les rapporteur-es considèrent que l'article 9, paragraphe 1, de la Charte est partiellement respecté en Finlande.

#### Article 9.2

150. Un autre principe fondamental, énoncé à l'article 9, paragraphe 2, requiert que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux compétences qui leur sont confiées par la loi. Ce paragraphe énonce le principe de « proportionnalité » des ressources financières des collectivités locales, selon lequel les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être suffisantes et proportionnées à leurs tâches et fonctions. À cette fin, tout transfert de compétences ou de tâches doit s'appuyer sur un calcul minutieux des coûts réels de la prestation des services qui devront être assumés par les collectivités locales. Les coûts des tâches obligatoires et déléguées peuvent inclure divers facteurs (comme la structure socioéconomique de la population), afin de réaliser des estimations plus précises et d'éviter les décisions politiques arbitraires<sup>62</sup>.

151. Ce paragraphe est respecté en ce qui concerne les communes, tandis qu'il ne l'est pas pour les provinces de protection sociale, auxquelles ce paragraphe s'applique pleinement puisqu'aucune déclaration n'a été faite par le gouvernement finlandais pour exclure les PPS de son application.

152. Le principe selon lequel les ressources financières doivent être suffisantes est inclus dans celui de l'autonomie municipale, laquelle est protégée par la Constitution finlandaise. En vertu de ce principe, les obligations statutaires définies pour les communes ne doivent pas porter atteinte aux conditions de fonctionnement des communes d'une manière qui compromettrait leur capacité à décider de manière indépendante de leurs finances et, par conséquent, de leur action. Par conséquent, les dispositions juridiques relatives aux obligations des communes doivent également garantir que celles-ci disposent d'une capacité financière adéquate et proportionnée pour faire face à ces obligations.

61 Commentaire contemporain, paragraphe 141.

62 Commentaire contemporain, paragraphe 150.

153. Le principe selon lequel les ressources financières doivent être suffisantes est énoncé dans l'article 12 de la LCL, qui dispose qu'un programme de financement des collectivités locales doit être élaboré dans le cadre du processus de négociation entre l'administration centrale et les collectivités locales. L'élaboration du programme s'inscrit dans le cadre des travaux préparatoires du Plan budgétaire de l'administration générale et du projet de budget de l'administration centrale. L'article 12, paragraphe 3, prévoit que le programme de finances des collectivités locales comprend une évaluation de l'adéquation des moyens financiers aux missions des communes (principe de l'adéquation des moyens financiers). Le programme contient une évaluation de l'évolution du contexte opérationnel des communes et de la demande de services, ainsi que des fonctions des administrations locales, et fournit une estimation de l'évolution des finances des administrations locales. Les finances des collectivités locales sont évaluées dans leur ensemble, dans le cadre des finances publiques générales et en fonction des différents groupes de communes. L'évaluation fait la distinction entre les fonctions statutaires et les autres fonctions des communes et évalue le rapport coût-efficacité des activités des communes.

154. Il a été indiqué à la délégation qu'il existe un déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses dans les finances des communes. Les prévisions du ministère des Finances en matière de finances publiques (finances selon les comptes nationaux) pour le printemps 2024 font état d'un déficit de 0,5 à 0,7 % par rapport au PIB dans le secteur des communes. Suite à la réforme des services sociaux et de santé (qui a entraîné une réduction de l'éventail des tâches des communes), celles-ci ont moins de possibilités d'ajuster les dépenses, de sorte que le déséquilibre peut entraîner des augmentations d'impôts et imposer une discipline budgétaire stricte des finances municipales au cours des années à venir. La divergence entre les communes s'accroît par ailleurs. Toutes les tâches et obligations nouvelles ou étendues doivent être compensées à 100 % par un transfert du pouvoir central<sup>63</sup>. En outre, selon le programme gouvernemental, le gouvernement central s'engage à indemniser les communes pour toutes les nouvelles fonctions et obligations qui leur sont imposées.

155. Selon ce même programme, le système de financement des communes et les transferts de l'administration centrale aux communes seront révisés pour tenir compte du nouveau rôle des communes et de la situation consécutive à l'achèvement de la réforme des services sociaux et de santé et de la réforme des services publics de l'emploi et de développement économique<sup>64</sup>. L'objectif est que la nouvelle législation puisse entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

156. En ce qui concerne les provinces de protection sociale, la première année d'activité des PPS a été difficile et elles ont été largement déficitaires. Selon le gouvernement finlandais, ce déficit s'explique en partie par le fait que les coûts nets des services de santé, sociaux et de secours transférés des communes aux PPS se sont avérés, dans les états financiers définitifs des communes, supérieurs à ce qui avait été estimé lors du transfert initial. La correction finale du financement a été effectuée en 2024. En outre, les dépenses des provinces de protection sociale ont augmenté très rapidement en 2023. En 2024, les PPS resteront largement déficitaires. La situation financière sera améliorée par les mesures d'ajustement qu'elles prendront et, en outre, la hausse des prix ralentira. En 2025, le déficit diminuera à mesure que la révision a posteriori augmentera le financement fourni par l'administration centrale<sup>65</sup>. Les prévisions du ministère des Finances en matière de finances publiques (finances selon les comptes nationaux) pour le printemps 2024 font état d'un déficit de 0,6 % par rapport au PIB dans les provinces de protection sociale en 2023-2024. En 2025-2027, le déficit est de l'ordre de 0,1 à 0,2 %.

157. Selon les informations communiquées à la délégation, le besoin de mesures d'ajustement est considérable dans les PPS, sachant que les plans financiers des provinces doivent être préparés conformément à la loi sur les provinces de protection sociale (611/2021) de telle sorte que les finances soient en équilibre ou en excédent au plus tard à la fin de l'année suivant le deuxième budget. Au cours des prochaines années, de nombreux changements seront apportés aux tâches et obligations des provinces de protection sociale. Les mesures d'ajustement qui seront décidées par le gouvernement réduiront le financement de l'administration centrale pour les PPS en fonction de la réduction des dépenses, mais, d'autre part, les changements pourraient alléger les pressions sur les dépenses des PPS à mesure que les besoins en personnel diminueront.

---

63 29.06.2021/618 *Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta* (loi sur les transferts du pouvoir central aux communes pour les services publics de base).

64 En 2025, la responsabilité des services publics de l'emploi et du développement économique sera transférée aux communes. En outre, la responsabilité des communes dans le financement des allocations de chômage sera élargie. Le financement sera alloué aux communes sous la forme d'un transfert de 100 % du pouvoir central.

65 Conformément à l'article 10 de la loi sur le financement des provinces de protection sociale (*Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta* 19.06.2021/617), la dotation générale du pouvoir central pour les PPS fera l'objet d'une révision a posteriori avec un délai de deux ans afin de refléter les coûts réels à l'échelle nationale. La première révision a posteriori sera effectuée et appliquée à la dotation pour 2025, sur la base des données d'exécution pour 2023. Le montant de la révision a posteriori à prendre en compte dans la dotation pour 2025 est estimé à 1,46 milliard EUR.

158. Lors de la procédure de consultation, le ministère des Finances a souligné que les déficits au niveau des municipalités et des provinces sont gérés par des mesures législatives. Le ministère des Finances est chargé d'assurer un équilibre économique suffisant pour fournir des services vitaux à tous les résidents du pays. Cet objectif sera atteint en étroite collaboration avec les municipalités et les provinces, sur la base de la loi sur les collectivités locales et de la loi sur les services de provinces de protection sociale, en particulier leurs sections qui traitent des défis économiques spécifiques.

159. A la lumière de ce qui précède, les rapporteur-es considèrent que l'article 9, paragraphe 2, de la Charte est partiellement respecté en Finlande.

#### Article 9.3

160. L'article 9, paragraphe 3, requiert qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales provienne de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. La Charte ne précise pas que les ressources propres d'une collectivité locale doivent comporter une proportion uniforme d'impôts locaux, mais elle requiert qu'une partie « au moins » de ces ressources provienne de redevances et d'impôts locaux. Cette partie doit être suffisamment importante pour garantir aux collectivités locales une indépendance financière aussi grande que possible.

161. Comme on l'a vu, les recettes propres (impôts, droits et redevances, revenus fonciers) des communes représentent près de 70 % des recettes infranationales et 15 % du PIB, ce qui donne aux communes une autonomie considérable en matière de recettes. La plupart des impôts municipaux leur appartiennent en propre, à l'exception de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS), qui est partagé avec l'administration centrale. La part de l'IRS redistribuée aux communes est régulièrement réajustée afin qu'elle soit adaptée à l'économie du secteur municipal. En 2020, elle représentait 8,7 % des recettes fiscales infranationales<sup>66</sup>.

162. La principale source de recettes fiscales propres est l'impôt municipal sur le revenu (83 % des recettes fiscales infranationales et 8,7 % du PIB en 2020). Le gouvernement central détermine l'assiette de l'impôt municipal sur le revenu, mais les communes ont le plein contrôle sur son taux. L'impôt municipal sur le revenu est un impôt à taux unique, bien que la politique du gouvernement central en matière d'allègements fiscaux pour les personnes à faibles revenus ait fait de l'impôt local un impôt progressif. Les pertes de recettes dues à ces allègements sont compensées pour les communes par le biais du système de subventions.

163. Les communes perçoivent également des impôts fonciers, qui se composent de cinq taxes : la taxe générale sur les biens immobiliers, la taxe sur les immeubles de résidence permanente, la taxe sur les autres immeubles de résidence, la taxe sur les centrales électriques et la taxe sur les centrales nucléaires (les plus importantes étant la taxe générale sur les biens immobiliers et la taxe sur les immeubles de résidence permanente). Les impôts fonciers récurrents ont représenté 8,0 % des recettes fiscales infranationales et 0,8 % du PIB en 2020. En outre, les communes peuvent imposer une taxe spéciale sur les terrains non bâtis. Cette taxe est facultative sauf dans les 14 communes de la région métropolitaine d'Helsinki, où les communes sont tenues de s'appliquer.

164. Ce paragraphe ne s'applique pas aux provinces de protection sociale.

165. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 9, paragraphe 3, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 9.4

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

167. En Finlande, les recettes des communes peuvent provenir de différentes sources (impôts et redevances propres, transferts et autres sources). Les communes peuvent adapter leurs recettes propres aux circonstances : par exemple, si le produit de l'impôt local diminue pour des raisons économiques générales, une collectivité locale peut décider d'augmenter les droits et redevances payés

<sup>66</sup> <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

par les usagers des services locaux (en particulier dans les zones urbaines) afin de compenser la baisse des recettes.

168. En ce qui concerne les provinces de protection sociale, la situation est complètement différente, car comme on l'a vu la quasi-totalité de leur financement provient de transferts de l'État.

169. Au cours de la procédure de consultation, le ministère des Finances a reconnu que les communes ont une base de revenus plus large que les provinces. Il a souligné que les deux structures de revenus nécessitent une évaluation minutieuse et une mise à jour périodique, avec des ajustements nécessaires de certains éléments. Il a informé les rapporteurs que l'examen du système de subventions de l'État aux communes était en cours et que les propositions porteraient sur certains aspects de la structure des recettes communales, ce qui pourrait conduire à quelques ajustements limités. Un rapport parlementaire sur la fiscalité régionale a été réalisé précédemment, mais il n'a pas recueilli un soutien politique significatif. Cela s'explique principalement par la nécessité de considérer la fiscalité publique dans son ensemble et de contrôler le taux d'imposition global des finances publiques. Au cours de la première phase de mise en œuvre de la réforme, la fiscalité régionale a été considérée comme trop complexe et trop risquée. Dans la phase actuelle, le gouvernement se concentre sur un meilleur équilibre des finances publiques. La mise en œuvre de la réforme est en cours d'évaluation, à l'aide d'outils de prévision économique standard, afin de déterminer les ajustements nécessaires.

170. A la lumière de ce qui précède, les rapporteur·es considèrent que l'article 9, paragraphe 4, de la Charte est partiellement respecté en Finlande.

#### Article 9.5

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

172. En Finlande, le système de péréquation est régi par l'article 26 de la loi sur les transferts du pouvoir central aux communes pour les services publics de base (618/2021). Le mécanisme de péréquation compense les différences d'assiette des recettes fiscales entre les communes afin d'assurer des conditions financières qui permettent à toutes les communes de fournir un niveau égal de services à leurs résident·es en veillant à ce que la charge fiscale et le niveau des paiements restent raisonnables. Une commune se voit accorder une augmentation de la part de l'État basée sur les recettes fiscales (allocation de péréquation) si le revenu fiscal par habitant de la commune, tel que calculé, est inférieur au montant obtenu en divisant le revenu fiscal cumulé de toutes les communes par le nombre total d'habitants des communes (limite de péréquation). La commune reçoit un supplément de péréquation de 80 % de la différence entre la limite de péréquation et le revenu fiscal par habitant de la commune tel que calculé. Si celui-ci dépasse la limite de péréquation, une déduction de péréquation est effectuée sur la part de l'État basée sur les recettes fiscales allouée à la commune. La déduction de péréquation est égale à 30 % du montant en euros par habitant excédant la limite de péréquation, additionné du logarithme naturel de cet excédent. Les facteurs de péréquation sont également pris en compte dans la loi sur le financement des provinces de protection sociale (617/2021).

173. Lors des réunions, la plupart des interlocuteurs, tant au niveau des collectivités locales que du gouvernement national, ont convenu de l'équité du système de péréquation.

174. Par conséquent, les rapporteur·es considèrent que l'article 9, paragraphe 5, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 9.6

175. L'article 9, paragraphe 6, de la Charte renvoie à un principe général de consultation, tel qu'énoncé à l'article 4.6. Dans ce cas, la consultation est requise concernant la manière dont les ressources redistribuées sont allouées aux collectivités locales par les autres niveaux d'autorité. Aux termes 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 : elle doit en outre 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<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 173.

176. Comme on l'a vu, la consultation entre les institutions nationales et l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande (*Kuntaliitto*) est le pilier du système d'autonomie locale. Un comité consultatif spécial pour les finances et l'administration des collectivités locales (*Kuthanek*) est chargé de la participation des collectivités locales au processus décisionnel du gouvernement. Le comité opère en relation avec le ministère des Finances. Selon l'article 13 de la LCL, la procédure de négociation entre l'État et les communes couvre le traitement des questions relatives aux finances des communes. Le comité a pour tâche de suivre et d'évaluer le développement de l'économie municipale et de veiller à ce que le programme économique de la commune soit pris en compte dans la préparation de la législation et des décisions relatives aux communes.

177. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 9, paragraphe 6, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 9.7

178. L'article 9, paragraphe 7, de la Charte dispose que « 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 domaine de compétence propre ».

179. Les transferts du pouvoir central aux communes sont basés sur une formule et le système comprend une péréquation des recettes et une péréquation des coûts. La péréquation des recettes est fondée sur la capacité fiscale et non sur les recettes fiscales réelles. De plus, la péréquation des recettes compense les différences relatives aux transferts, et non aux recettes fiscales réelles. La péréquation des coûts tient compte des différences dans les besoins en services et d'autres facteurs qui affectent le coût de la prestation des services (population, éloignement géographique, nombre d'élèves, coefficients de coût des services en fonction de l'âge, etc.). Les transferts de péréquation sont des subventions globales non réservées, c'est-à-dire que les communes sont libres de répartir le montant total des subventions comme elles le souhaitent. Concernant les PPS, les subventions qu'elles reçoivent sont destinées à l'accomplissement de leurs missions spécifiques dans les domaines des services sociaux, de la santé et des secours. Néanmoins, on ne peut pas considérer que ces subventions sont réservées, car les PPS décident de l'affectation des fonds publics qu'elles reçoivent, comme indiqué à l'article 4 de la loi sur le financement des provinces de protection sociale (617/2021).

180. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 9, paragraphe 7, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 9.8

181. L'article 9, paragraphe 8, concerne l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux afin de financer leurs dépenses d'investissement. L'accès au marché national des capitaux est important pour que les collectivités locales puissent financer les projets d'investissement nécessaires pour le développement du territoire local, du fait que le plus souvent le niveau de leur ressources propres « ordinaires » ne leur permet pas de couvrir tous les projets et programmes adoptés par les collectivités locales pour répondre aux besoins locaux. Cependant, comme d'autres droits inscrits dans la Charte, celui-ci n'est pas absolu et doit être concilié avec la politique générale relative aux dépenses et à l'endettement du secteur public. C'est pourquoi la Charte précise que l'accès doit se faire « conformément à la loi ». De plus, du fait de la crise économique récente, de nombreux pays ont instauré des mesures d'austérité destinées à apporter une réponse efficace aux déficits publics. Aussi la question de l'accès au marché national des capitaux doit-elle être analysée dans le cadre de la politique budgétaire nationale et de la gestion de la dette publique<sup>68</sup>.

182. En Finlande, les communes peuvent contracter des emprunts et la législation établit certaines exigences en matière de responsabilité. Les communes sont libres d'emprunter par le biais d'obligations et de prêts pour financer tout type d'opération. La dette locale est inférieure à la moyenne de l'OCDE (27,9 % du PIB et 20,2 % de la dette publique en 2020) mais comparable à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (14,5 % du PIB et 10,5 % de la dette publique)<sup>69</sup>. En 2020, la dette locale était composée de la dette financière (73 %) et d'autres comptes débiteurs (27 %). La plupart des prêts municipaux sont accordés par MuniFin (*Municipality Finance Plc*), l'un des plus grands établissements

68 Commentaire contemporain, paragraphes 182-183.

69 <https://www.sng-wofi.org/country-profiles>

de crédit de Finlande. L'entreprise appartient à des communes finlandaises, au fonds de pension du secteur public Kevan et à la République de Finlande.

183. Ce paragraphe ne s'applique pas aux provinces de protection sociale.

184. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 9, paragraphe 8, de la Charte est respecté en Finlande.

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

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

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

#### Article 10.1

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

186. L'article 10, paragraphe 1, concerne les types de coopération visant la réalisation de tâches d'intérêt commun. Il requiert que les collectivités locales disposent d'un droit général de coopérer entre elles pour proposer les services locaux ou exercer leurs responsabilités. La coopération intercommunale (ou la coopération à d'autres niveaux d'autorité locale) est un outil fondamental pour les collectivités locales aux fins de la prestation des services, dans la mesure où nombre d'entre elles sont trop petites ou trop faibles (financièrement) pour assurer tous les services qu'elles sont censées assurer ou pour appliquer de véritables stratégies ou politiques locales. À ce droit général de coopérer avec d'autres collectivités locales s'ajoute le droit, plus spécifique, de s'associer avec d'autres collectivités locales, c'est-à-dire de créer des organisations distinctes. Bien que la Charte ne mentionne qu'un droit d'association, le droit spécifique de créer des structures institutionnelles communes, distinctes des collectivités locales qui les composent, peut prendre des formes diverses.

187. En Finlande, la structure de l'administration régionale ayant toujours été faible, la collaboration intercommunale est un élément essentiel des activités des communes depuis des décennies. Les communes s'emploient souvent à réaliser des économies d'échelle en créant des entreprises intercommunales de services publics et des autorités municipales communes pour fournir des services, allant de la gestion de l'eau et des transports publics à l'éducation et – avant la création des PPS – aux soins de santé. La coopération intercommunale est un moyen largement répandu d'organiser les services publics, en particulier dans les plus petites communes. Tandis que la coopération intercommunale est en grande partie laissée à l'initiative des communes, la coopération est obligatoire pour le développement régional et l'aménagement du territoire régional, deux domaines où les communes doivent former des autorités conjointes (conseils régionaux).

188. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 10, paragraphe 1, de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

#### Article 10.2

189. Ce paragraphe de la Charte reconnaît clairement et énonce un autre droit des collectivités locales, à savoir celui d'adhérer : (a) à une association nationale pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et (b) à une association internationale de collectivités locales.

190. Les « associations » évoquées dans le paragraphe 2 sont différentes de celles dont il est question dans le paragraphe 1. Celles-ci sont constituées en vue de la mise en œuvre de services, de programmes et de projets locaux et sont des instruments destinés à l'exercice de tâches et responsabilités. À l'inverse, les associations évoquées dans l'article 10.2 ont pour vocation de promouvoir des intérêts communs. Elles jouent un rôle fondamental dans la représentation et la défense

des droits, pouvoirs et intérêts des collectivités locales et mènent de nombreuses activités au nom de toutes ces collectivités (et pas seulement en faveur de leurs membres)<sup>70</sup>.

191. En Finlande, l'Association des pouvoirs locaux et régionaux (*Kuntaliitto*) est l'une des organisations de défense des intérêts les plus puissantes. Les 309 villes et communes de Finlande sont membres de l'organisation. Les autres parties impliquées dans les activités sont notamment les conseils régionaux, d'autres autorités municipales communes, ainsi que des sociétés à responsabilité limitée placées sous le contrôle des autorités locales. L'Association emploie 130 expert-es hautement qualifiés dans les domaines des affaires juridiques, des finances, de la vitalité économique, de la démocratie, de l'environnement, de la société de l'information, de l'éducation et de la culture. Les tâches principales de l'Association sont la représentation des intérêts, le développement et les services.

192. Les provinces de protection sociale n'ont pas encore d'association, mais elles ont une entreprise, *Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy - HYVIL*, dont le conseil d'administration est composé de représentants des PPS. L'entreprise est au service des PPS en matière d'activités sociales, de santé et de secours<sup>71</sup>.

193. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 10, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Finlande.

#### Article 10.3

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

195. La Finlande possède une longue tradition de coopération transfrontalière. Elle a ratifié, le 11 septembre 1990, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106).

196. Lors de la visite en Carélie du Sud, la délégation a été informée de la collaboration transfrontalière qui existait précédemment avec des communes russes. Avant la guerre, 95 % des relations extérieures se faisaient avec la Russie. Depuis l'agression de l'Ukraine par la Russie, ces programmes ont été interrompus et le gouvernement régional met actuellement en place une nouvelle coopération internationale avec des régions similaires des États baltes.

197. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 10, paragraphe 3, de la Charte est pleinement respecté en Finlande.

### 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.

198. L'article 11 de la Charte concerne le droit à un recours juridictionnel effectif en vue de garantir le respect de l'autonomie locale. Il souligne que les collectivités locales doivent disposer du droit d'invoquer et de défendre les principes de l'autonomie locale devant les tribunaux, en particulier dans le cadre de procédures judiciaires dans lesquelles leurs droits et compétences sont contestés ou restreints ou lorsque ces droits sont menacés par des niveaux d'autorité publique supérieurs (centraux ou régionaux). Par « recours juridictionnel », on entend l'accès d'une collectivité locale soit à un tribunal dûment constitué, soit à un organe légal équivalent et indépendant<sup>72</sup>.

199. La Finlande n'a pas de cour constitutionnelle et les actes du parlement ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel *in abstracto*. Par conséquent, et à la différence d'autres pays européens, il n'existe pas en Finlande de procédure ou de recours constitutionnel spécifique visant à contester une loi du Parlement si celle-ci est considérée comme étant en contradiction avec les principes généraux de l'autonomie locale énoncés à l'article 121 de la Constitution finlandaise<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 198.

<sup>71</sup> <https://www.hyvil.fi>

<sup>72</sup> Commentaire contemporain, paragraphe 206.

<sup>73</sup> O. Mäenpää, *Local government in Finland*, cit., p. 200.

200. Les juridictions civiles et administratives ont cependant compétence pour examiner la constitutionnalité des lois promulguées par le Parlement lorsque celles-ci s'appliquent dans une affaire précise. Si ces juridictions constatent qu'une loi ou l'une de ses dispositions est clairement en conflit avec la Constitution, elles peuvent décider de ne pas appliquer la disposition litigieuse dans cette affaire précise, mais elles n'ont pas le pouvoir d'abroger la disposition en question. En outre, une caractéristique spécifique de l'ordre juridique finlandais est le contrôle constitutionnel exercé par la commission constitutionnelle du Parlement. Tous les grands projets de loi gouvernementaux peuvent être analysés par cette commission, qui se prononce sur leur constitutionnalité avant que les projets ne deviennent finalement des lois exécutoires.

201. Les communes peuvent contester toute décision administrative par le biais d'un recours administratif. Ainsi, les communes peuvent saisir les tribunaux administratifs chaque fois qu'elles font l'objet d'une décision administrative, dans la mesure où celle-ci affecte leurs droits ou obligations. D'après les informations fournies par la Cour administrative suprême de Finlande, les recours de communes portent principalement en pratique sur divers désaccords internes ou plaintes individuelles. Des litiges entre communes se produisent aussi, en lien par exemple avec les coûts divers de la coopération intercommunale. D'une manière générale, cependant, les recours visant à protéger l'autonomie des communes sont rares. Néanmoins, certains cas ont été mentionnés lors de la réunion avec la délégation : par exemple, l'annulation d'une décision gouvernementale sur la fusion forcée de communes<sup>74</sup> ou la décision sur le pouvoir discrétionnaire des communes dans l'organisation du personnel<sup>75</sup>.

202. Par conséquent, les rapporteur-es considèrent que l'article 11 est respecté en Finlande.

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

##### **L'impact de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine**

203. Parmi les différents risques qui pèsent sur les perspectives de développement des finances des collectivités locales, les autorités finlandaises ont souligné le risque posé par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et les sanctions et pressions sur les prix qui en découlent. L'installation des personnes qui fuient la guerre en Ukraine et reçoivent une protection temporaire dans la commune peut également entraîner des dépenses imprévues (voir par exemple le rapport HaVM 28/2022 vp de la commission de l'administration du Parlement). Celle-ci a déclaré que les conséquences de la fermeture de la frontière orientale se font sentir en particulier dans l'est et le nord de la Finlande, où une attention particulière est nécessaire pour renforcer tous les domaines, des moyens de subsistance à la sécurité de l'approvisionnement, en passant par la main-d'œuvre qualifiée, la production d'énergie, les investissements et la sécurité générale. En outre, il convient de noter que la situation nouvelle en matière de politique de sécurité et les sanctions à l'encontre de la Russie affectent également d'autres régions de la Finlande, en fonction de facteurs tels que la structure économique locale (voir par exemple la déclaration HaVL 6/2024 vp de la commission de l'administration).

204. Lors de sa visite dans la région de Carélie du Sud et de sa rencontre avec les représentant-es des communes de Lappenranta et Taipalsaari et du conseil régional, la délégation a été informée des graves conséquences économiques de la guerre.

205. Pendant la crise énergétique de l'hiver 2022-2023, l'État a aidé les ménages à payer des factures d'électricité exceptionnellement élevées. Les formes temporaires de soutien comprenaient, par exemple, la compensation des coûts de l'électricité, le crédit d'impôt pour l'électricité ou l'assistance pour les coûts de l'électricité. Ces mesures étaient principalement destinées aux ménages, mais elles s'appliquaient également, dans une certaine mesure, aux entreprises. Elles ont été prises au niveau de l'État, c'est-à-dire du gouvernement central. Toutefois, elles peuvent également avoir eu un impact indirect au niveau local ou municipal<sup>76</sup>.

74 KHO : 2016:187 25.11.2016/5003. Dans son recours, la commune de Rääkkylä a demandé l'annulation de la décision du gouvernement de la fusionner avec une autre commune. La Cour administrative suprême a annulé la décision du gouvernement. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2016/201605003>

75 KHO : 2023:20 2.3.2023/649. Il s'agissait de savoir si le conseil municipal peut exiger que les membres et suppléants élus au sein des institutions désignées soient des personnes qui étaient candidates aux élections municipales précédentes. La Cour administrative suprême, dans sa décision, s'est référée à l'article 121 de la Constitution finlandaise et à l'article 6, paragraphe 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2023/202300649>

76 <https://energiavirasto.fi/en/reimbursement-for-electricity-costs-and-other-forms-of-central-government-assistance>

206. L'amendement (936/2022) à la loi sur la promotion de l'intégration des immigrants (1386/2010), qui est entré en vigueur au début de 2023, visait à garantir la prestation des services favorisant l'intégration des personnes ayant fui la guerre en Ukraine dans les communes et les provinces de protection sociale. La loi dispose notamment que les communes et les provinces de protection sociale peuvent recevoir des transferts publics spécifiques, tels que définis dans la loi sur la promotion de l'intégration des immigrants, en vue d'organiser des services pour les personnes qui bénéficient d'une protection temporaire et se sont vu assigner une commune de résidence (article 44). L'amendement apporté à la loi a également clarifié le rôle des autorités, entre autres domaines, dans la répartition des personnes entre les différentes communes (rapport HaVM 22/2022 vp de la commission de l'administration). Des dispositions juridiques similaires sont également incluses dans la nouvelle loi sur la promotion de l'intégration des immigrants (681/2023), qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

### **Les défis du changement climatique**

207. Les communes et les villes jouent un rôle majeur dans l'atténuation du changement climatique, car bon nombre des solutions qu'elles utilisent ont une incidence sur les émissions générées par leurs habitant-es dans leur vie quotidienne. L'aménagement du territoire, la construction et la circulation au niveau municipal, ainsi que la gestion des ressources en eau, des déchets et de l'énergie, ont un impact direct ou indirect sur le climat. Le travail de planification effectué par les communes détermine des éléments tels que la structure de la collectivité et les modes de transport, tandis que leurs solutions en matière d'infrastructures déterminent la capacité des ménages à peser sur les émissions dues au chauffage. Actuellement, 80 à 90 % des Finlandais-es vivent dans une commune qui s'est fixé un objectif climatique (Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande, 14 mars 2024).

208. L'article 14 bis de la loi sur le climat (108/2023) prévoit l'obligation pour les communes d'élaborer un plan pour le climat. Selon le paragraphe 5 de cet article, le ministère de l'Environnement peut accorder aux communes une subvention publique discrétionnaire pour l'élaboration ou la mise à jour du plan visé dans cet article dans les limites des crédits alloués dans le budget. Selon le programme du gouvernement, l'obligation pour les communes, telle qu'imposée par la loi sur le climat, d'élaborer un plan pour le climat sera retirée par une modification de la loi. La proposition du gouvernement est prévue pour l'automne 2024 dans le plan législatif du gouvernement. Le programme du gouvernement comprend une section vaste et détaillée intitulée « Finlande – Énergie propre », qui décrit les mesures à prendre par le gouvernement pour atténuer le changement climatique.

## **5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

209. La Finlande est l'un des pays les plus décentralisés au monde. Tous les principaux services sociaux, de santé et d'éducation sont assurés par les collectivités locales. Comme dans d'autres pays nordiques, les collectivités locales se sont vu attribuer un rôle central dans le développement de la protection sociale, créant une forme d'« État-providence local ».

210. La décentralisation est l'un des piliers de la démocratie finlandaise. Les communes sont un outil important pour la participation citoyenne. Le droit des citoyens de participer aux affaires locales est pleinement garanti et bénéficie d'outils multiples et innovants. Les communes jouissent d'un degré élevé d'autonomie et leurs ressources financières sont globalement proportionnées à leurs responsabilités. Le contrôle est proportionné et il est assuré par des institutions indépendantes. La culture de consultation, de confiance mutuelle et de collaboration loyale entre le pouvoir central et les autorités locales est profondément ancrée dans la tradition finlandaise. Le rôle de l'Association des pouvoirs locaux et régionaux de Finlande est pleinement reconnu dans la législation et dans la pratique.

211. La Finlande remplit, d'une manière générale, ses obligations au titre de la Charte. Depuis la précédente visite de suivi, la réforme régionale attendue de longue date a été approuvée et est entrée en vigueur. Début 2023, les services de santé, les services sociaux et les services de secours ont été transférés des communes et des autorités municipales conjointes aux 21 provinces de protection sociale nouvellement créées. Environ 50 % des services, du personnel et des revenus ont été transférés des communes aux PPS, dans ce qui a constitué la plus grande réforme administrative de l'histoire de la Finlande.

212. La réforme a eu un impact important sur le fonctionnement et l'économie des communes. Avec le transfert de la responsabilité d'organiser les services, les communes ont été libérées d'une part importante de leurs tâches statutaires très minutieusement réglementées, et les contraintes financières

liées au vieillissement de la population, qui connaissent une augmentation rapide, ont été transférées aux PPS.

213. Il existe des différences notables entre l'autonomie des communes et celle des PPS, celle-ci étant relativement limitée. Les PPS n'ont pas le droit de prélever des impôts ; leurs ressources financières sont basées sur les transferts du pouvoir central ; leur droit de contracter des emprunts est limité et contrôlé par le ministère des Finances ; elles n'ont pas de mandat général concernant les tâches ; leur marge de décision est relativement étroite. Il n'y a pas de relation hiérarchique entre ces deux niveaux d'autonomie, qui sont censés coopérer en tant que partenaires égaux et interdépendants au profit de leurs populations communes.

214. Par conséquent, pour évaluer l'application de la Charte en Finlande, il convient d'examiner séparément les deux niveaux d'autorité publique. Dans une déclaration du 21 juillet 2021, le gouvernement finlandais a affirmé qu'en ce qui concerne les régions autonomes plus grandes que les communes, c'est-à-dire les « provinces de protection sociale » de la Finlande continentale (« *Manner-Suomen hyvinvointialueet* »), la Finlande se considère liée par toutes les dispositions, à l'exception des articles 4.2, 9.3 et 9.8.

215. L'autonomie des provinces de protection sociale soulève plusieurs questions du point de vue de la Charte. Si les rapporteur-es comprennent que la réforme est encore dans une phase initiale et qu'il est peut-être trop tôt pour en évaluer l'impact factuel, ils souhaitent néanmoins attirer l'attention sur certains points préoccupants liés au cadre juridique.

216. Un premier problème est lié à la faiblesse du fondement constitutionnel des collectivités locales nouvellement créées, qui a une incidence sur le respect de l'article 2 de la Charte. L'article 121 de la Constitution finlandaise établit le principe fondamental de l'autonomie locale des communes. À l'inverse, la Constitution est quasiment muette sur le statut des régions ou des autres unités territoriales. Comme le soulignaient la recommandation 396(2017) et son exposé des motifs, l'article 121 prévoit la possibilité d'un second niveau d'autonomie, sans établir de principe susceptible d'orienter et de lier le législateur : « Les dispositions sur l'autonomie dans les territoires administratifs plus vastes qu'une commune sont énoncées dans une loi ».

217. D'autres sujets d'inquiétude ont trait à l'autonomie financière des provinces de protection sociale, qui n'ont pas le droit de prélever des impôts. Le financement des PPS repose sur une dotation provenant du budget général de l'État (90 %) et sur les recettes provenant des redevances et des ventes. Cette situation pose problème du point de vue de l'article 9 de la Charte. Bien que les paragraphes 3 et 8 de l'article 9 ne s'appliquent pas aux PPS, le cadre juridique n'est pas conforme aux paragraphes 1, 2 et 4 de cet article. Les PPS, qui dépendent de financements du pouvoir central, ne peuvent être considérées comme disposant de « ressources propres suffisantes » (paragraphe 1). En outre, étant donné que les provinces ont été fortement déficitaires au cours de la première année d'activité et que certaines mesures d'ajustement sont envisagées, les rapporteur-es ont estimé que le paragraphe 2 relatif au caractère proportionné des ressources financières n'est pas respecté. En ce qui concerne le paragraphe 4, les ressources des PPS ne peuvent pas être considérées comme étant « de nature suffisamment diversifiée et évolutive », étant donné que presque toutes leurs ressources proviennent des transferts de l'État.

218. La réforme qui a introduit les PPS a tenu compte du statut spécial d'Helsinki en tant que plus grande ville du pays. La ville d'Helsinki est la seule commune de Finlande à avoir la responsabilité d'organiser les services de santé, de protection sociale et de secours. À l'inverse, la recommandation 396(2017) appelait « à accorder un statut spécial à Helsinki et sa région métropolitaine, afin que les décisions puissent être prises de manière plus pertinente et plus efficace pour régler les problèmes et les questions de politique générale qui affectent la ville dans son ensemble ». Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, car Helsinki ne s'est pas vu reconnaître un statut spécial en tant que capitale.

219. Un autre aspect préoccupant est la procédure applicable aux fusions contraignantes et aux modifications obligatoires des limites territoriales des collectivités locales. Dans le cas d'une commune qui connaît une situation financière particulièrement difficile, la procédure n'exige pas clairement la consultation des populations locales concernées, ce qui est contraire à l'article 5 de la Charte. Les rapporteur-es considèrent que cette question pourrait être traitée dans le cadre des mesures d'ajustement annoncées par le gouvernement afin de prendre en considération l'impact de la réforme des PPS sur les communes.

220. Enfin, ces dernières années, de nouveaux défis pour l'autonomie locale sont apparus en Finlande. De nombreuses communes et provinces sont confrontés à des défis démographiques : le dépeuplement touche de nombreuses régions du pays, ce qui entraîne un vieillissement de la population et un déclin du nombre d'élèves et de la population active. Cette évolution entraîne une augmentation des coûts liés aux soins de santé, aux services sociaux et à l'éducation. Le manque de personnel qualifié dans de nombreuses communes et régions est également de plus en plus préoccupant.

221. Les rapporteur-es sont conscients que la Finlande est un État fortement décentralisé, doté d'une longue tradition de démocratie locale et de bonne gouvernance. Ils encouragent toutes les parties à adopter une approche plus positive encore à l'égard de la Charte et à poursuivre leur dialogue en vue de continuer d'améliorer le système et de l'adapter aux nouveaux défis.

222. En conclusion, les rapporteur-es suggèrent de renforcer le fondement constitutionnel des provinces de protection sociale ; d'établir une procédure de consultation des collectivités locales en cas de fusion contraignante ou de modification obligatoire des limites territoriales des communes connaissant une situation financière particulièrement difficile ; de donner aux provinces de protection sociale une plus grande liberté d'action concernant leurs ressources propres et tâches; et d'accorder un statut spécial à la ville d'Helsinki eu égard à sa spécificité en tant que capitale.

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

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN FINLANDE  
Helsinki, Lappeenranta, Taipalsaari**

**PROGRAMME  
(16-18 avril 2024)**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteur.es :

M. Konstantinos KOUKAS  
Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>77</sup>  
Conseiller municipal (Mykonos)  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
(Grèce)

Mme Rachel BAILEY  
Rapporteuse sur la démocratie régionale  
Chambre des régions, CRE<sup>78</sup>  
Conseillère de Cheshire East  
Membre de la commission de l'inclusion sociale du  
Congrès  
(Royaume-Uni)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN                      Co-secrétaire de la commission de suivi

Experte :

Prof. Tania GROPPi                                      Vice-présidente du Groupe d'experts indépendants sur  
la Charte européenne de l'autonomie locale  
(Italie)

Interprètes :

Mme Päivi ALHO-TOUSIGNANT  
Mme Anne HUPLI

La langue de travail de la réunion était le finnois et l'interprétation depuis l'anglais et vers cette langue a été assurée.

---

<sup>77</sup> PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès  
<sup>78</sup> Groupe des Conservateurs et Réformistes européens du Congrès

**Mardi 16 avril 2024  
Helsinki**

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LA DÉLÉGATION NATIONALE DE LA FINLANDE AU CONGRÈS, DES REPRÉSENTANT-ES DE L'ASSOCIATION DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE FINLANDE, DES EXPERT-ES INDÉPENDANT-ES ET UNE DÉLÉGUÉE JEUNE :**

**- DÉLÉGATION NATIONALE AU CONGRÈS :**

**M. Jani Kokko**, conseiller municipal, commune de Murame, vice-président de la délégation

**Mme Tanja Joonas**, conseillère municipale, commune de Ylitornio

**Mme Ulla Santti**, conseillère municipale, commune de Siilinjärvi

**Mme Christa Carpelan**, conseillère régionale, conseil régional de Kymenlaakso

**M. Teuvo Hatva**, conseiller régional, conseil régional de Kairuu

**- ASSOCIATION DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE FINLANDE :**

**Mme Ida Sulin**, conseillère juridique principale

**M. Mikko Mehtonen**, responsable du développement

**Mme Marianne Pekola-Sjöblom**, responsable de la recherche

**Mme Paula Kosunen**, conseillère UE

**- EXPERT-ES INDÉPENDANT-ES :**

**M. Markku Suksi**, Département de droit Université Åbo Akademi Gezeliusgatan

**- DÉLÉGUÉE JEUNE :**

**Mme Maria Markkula**, déléguée jeune au titre de la Finlande

**VILLE D'HELSINKI :**

**M. Juhana Vartiainen**, maire

**M. Daniel Sazonov**, maire adjoint

**M. Paavo Arhinmäki**, maire adjoint

**Mme Laura Uttu-Deschryvere**, responsable des affaires internationales

**M. Antti Peltonen**, chef d'unité, service administratif

**Mme Pia Ojavuori**, responsable du budget

**Mme Maria Nelskylä**, conseillère principale du maire

**Mme Inga Nyholm**, directrice de la planification politique

**EDUSKUNTA (PARLEMENT) :**

**M. Jussi Halla-aho**, Président

**M. Markus Lohi**, président de la commission des finances

**M. Vilhelm Junnila**, vice-président de la commission du droit constitutionnel

**M. Ari Honkanen**, conseiller pour les affaires internationales

**M. Samyo Saarinen**, conseiller auprès du Président pour les affaires internationales

**COUR ADMINISTRATIVE SUPREME :**

**M. Kari Kuusiniemi**, Président  
**Mme Outi Suviranta**, juge  
**M. Emil Waris**, juge

**REUNION CONJOINTE AVEC LE CHANCELIER DE JUSTICE DE FINLANDE ET  
LE MEDIATEUR PARLEMENTAIRE :**

**M. Mikko Puumalainen**, vice-chancelier de la justice  
**Mme Päivi Lahtinen**, conseillère juridique principale, Bureau du Médiateur  
parlementaire  
**Mme Riika Jackson**, coordinatrice des affaires internationales, Bureau du Médiateur  
parlementaire

**Mercredi 17 avril 2024  
Helsinki**

**MINISTERE DES FINANCES :**

**M. Jani Pitkäniemi**, directeur général, département des collectivités locales et  
régionales (DCLR)  
**M. Ville-Veikko Ahonen**, directeur général, département des Provinces de protection  
sociale  
**Mme Minna-Marja Jokinen**, cheffe de l'unité Législation, DCLR  
**M. Markku Mölläri**, conseiller ministériel, DCLR

**COUR NATIONALE DES COMPTES :**

**M. Sami Yläoutinen**, contrôleur général  
**M. Jaakko Eskola**, directeur  
**Mme Sini Salmi**, contrôlease principale  
**Mme Tiina Järvelä**, conseillère en relations internationales

**ÎLES ÅLAND :**

**Mme Marine Holm-Johansson**, gouverneure des îles Åland, département d'État  
d'Åland  
**M. Johan Ehn**, représentant des îles Åland à Helsinki  
**Mme Emilia Josefsson**, conseillère juridique, gouvernement des îles Åland (*en ligne*)

**Jeudi 18 avril 2024  
Carélie du Sud, Lappeenranta, Taipalsaari**

**CONSEIL REGIONAL DE CARELIE DU SUD :**

**M. Veikko Hämäläinen**, conseiller régional, commission d'audit  
**M. Olli Seppälä**, directeur de l'administration, du développement et des ressources  
humaines  
**M. Johannes Moisio**, responsable des affaires internationales

**LAPPEENRANTA :**

**Mme Eeva Arvela**, vice-présidente du Bureau municipal, première vice-présidente de l'assemblée de la Province de protection sociale de la Carélie du Sud

**M. Jyri Hänninen**, vice-président du conseil municipal

**M. Kimmo Klemola**, vice-président du conseil municipal

**M. Jari Iskanius**, directeur des finances

**TAIPALSAARI :**

**Bureau municipal :**

**M. Jarmo Turunen**, président

**Mme Sari Taskila**, vice-présidente

**M. Osmo Laine**, vice-président

**Mme Sanna Kolhonen**, membre

**M. Likko B. Voipio**, membre

**Mme Marja Tiitto**, membre

**M. Turo Haapamäk**, membre

**Conseil municipal :**

**Mme Kirsi Rehunen**, vice-présidente

**M. Matti Häkkinen**, vice-président

**Mme Kirsi Leinonen**, cheffe de l'éducation

**M. Tuomas Yliruka**, chef de l'administration