

OLA
(Observatory on Local Autonomy)

La gouvernance locale
dans les États membres de l'Union européenne

L'autonomie locale au Danemark

par **Dr Alexandre Guigue**

Maître de conférences, droit public, Université de Savoie

Actualisé en juillet 2020 par Marig Doucy, doctorante en droit public, Université de Lille



Petit État situé au cœur de l'Europe, frontalier de l'Allemagne et voisin de la Suède, le Danemark est composé d'une péninsule et de nombreuses îles sur une superficie de 43 100 km² (hors îles Féroé et Groenland) et comprend 5,82 millions¹ d'habitants. Le Danemark est régi par la Constitution du 5 juin 1953. L'État a rejoint l'Union européenne en 1973 mais ne fait pas partie de la zone Euro. Le Danemark fait également partie de l'OTAN et du Conseil nordique, aux côtés de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et de l'Islande.

Le Danemark est devenu membre de l'UE, en même temps que le Royaume-Uni et l'Irlande, le 1^{er} janvier 1973. Avant la ratification, la population s'était exprimée sur l'acte d'adhésion par un référendum le 2 octobre 1972. Le taux de participation était de 90 % ; 63 % des votes exprimés étaient pour le oui. Un deuxième référendum en 1986 avait pour objet la ratification de l'Acte unique. La participation a accusé une baisse conséquente mais a tout de même attiré 75 % des votants, dont 56 % en faveur du oui.

En 1992, les Danois avaient donc déjà voté oui à la coopération européenne deux fois. Pour la troisième fois sur un sujet européen, on leur demandait de se prononcer sur le traité de Maastricht qu'ils rejetèrent. C'est à Edimbourg en décembre 1992 qu'une solution émergea, permettant d'envisager un deuxième référendum et donc une ratification. Ainsi, après une négociation intense avec les autres pays membres, le gouvernement danois obtint au sommet d'Edimbourg de bénéficier de quatre exemptions relatives à la monnaie unique, la défense commune, la citoyenneté européenne et la coopération en matière de justice et de politique intérieure. Les électeurs danois ont accepté en mai 1993 ce traité de Maastricht assorti d'exemptions lors d'un nouveau référendum. Le Danemark est membre de l'espace Schengen depuis 2001.

¹ <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/befolkning-og-valg/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/folketal>, consulté le 23 mai 2020.

De surcroît, le peuple danois avait refusé par référendum en septembre 2000 de rejoindre la zone euro. Le précédent gouvernement s'était engagé à soumettre à nouveau la question au peuple. Finalement, le Danemark a maintenu la clause d'exemption d'adoption de l'euro², lui permettant de ne pas utiliser la monnaie européenne et de conserver la couronne danoise.

Le Danemark est une monarchie constitutionnelle (*art. 2 de la Constitution du 5 juin 1953*) et son régime politique s'apparente au modèle parlementaire britannique. Le pouvoir royal se transmet selon des règles établies par la loi de succession au trône du 27 mars 1953.

Le monarque nomme et révoque le Premier ministre et les ministres (*art. 14C*) et est irresponsable politiquement, ce qui n'est pas le cas du gouvernement (*art. 13C*). Il exerce le pouvoir exécutif tandis qu'il exerce le pouvoir législatif en commun avec le *Folketing* (*art. 3C*). Il s'agit d'une assemblée unique se composant de 179 membres, au plus, dont deux sont élus aux îles Féroé et deux au Groenland (*art. 28C*). Les membres du *Folketing* sont élus pour quatre ans. Depuis le 28 juin 2019, Madame Mette Frederiksen (sociale-démocrate) est Chef du Gouvernement.

Au sommet de l'ordre judiciaire est instituée une Cour suprême. La Constitution ne reconnaît pas aux tribunaux la faculté de contrôler la constitutionnalité des actes législatifs mais en pratique cette faculté a toujours été exercée.

Administrativement, le Danemark est organisé sous la forme d'un État unitaire déconcentré et décentralisé confiant un haut degré d'autonomie à ses

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/euro/eu-countries-and-euro/denmark-and-euro_fr

composantes. Au 1^{er} janvier 2007, le paysage administratif local a cependant connu une réforme profonde.

Du début du XIX^{ème} siècle jusqu'à 1970, il existait au Danemark 1.300 municipalités urbaines et rurales, ainsi que 24 comtés. Ce ne fut qu'en 1960 que les membres des conseils de comtés furent élus démocratiquement mais une tutelle ministérielle demeurait. La première grande réforme intervint en 1970 et permit de réduire le nombre de municipalités de 1.389 à 275 et le nombre de comtés de 24 à 14. En conséquence, chaque municipalité vit son territoire et ses compétences s'étendre. Au niveau local, l'État était représenté par 15 préfetures de comté (*statsamter*) dirigées par un gouverneur (*Satsamtmand*), nommé par le gouvernement.

En octobre 2002, le gouvernement institua une commission sur la structure administrative, composée d'élus locaux, de ministres et de spécialistes. La commission rendit son rapport en janvier 2004 et la réforme aboutit au 1^{er} janvier 2007. Cette réforme avait pour objectif une large refonte du paysage administratif local (territoires, compétences, finances) et a fait des municipalités (ou communes) l'échelon de base essentiel. L'organisation administrative, et particulièrement la relation des communes avec le gouvernement est pensée pour faire face aux futurs défis locaux et internationaux. A cette occasion, le nombre d'élus municipaux a été largement réduit, passant de 4.597 à 2.520 personnes ³.

Cette réforme a été complétée en 2011, après les élections nationales de septembre. Le nouveau gouvernement a alors institué une Commission pour l'évaluation des réformes locales. Suite aux préconisations de cette commission, le Parlement danois a proposé des ajustements en 2013, consistant essentielle-

³ Dankse regioner, note sur les régions, transmise en mai 2020, Ambassade du Danemark en France.

ment en l'adaptation de la répartition des compétences entre les régions et les communes. Ainsi a abouti le système actuellement en vigueur ⁴.

Avant la réforme de 2007, les comtés étaient au nombre de 13 et les communes de 271. A partir du 1^{er} janvier 2007, cinq préfetures de région (*statsforvaltning*) ont remplacé les anciennes préfetures de comté. Elles sont dirigées par un Directeur (*Statsforvaltningsdirektor*). En ce qui concerne l'administration décentralisée, cinq régions remplacent les 13 anciens comtés et le nombre des communes passe de 271 à 98. En outre, les statuts spéciaux de Copenhague, Frederiksberg et Bornholm ont été abrogés.

En marge de cette structure générale, le Danemark comporte deux territoires autonomes, le Groenland (56.648 hab. ⁵) et les Îles Féroé (52.428 hab. ⁶, un chiffre en hausse sur les 10 dernières années) qui bénéficient d'un statut spécifique impliquant une autonomie poussée.

Le Groenland a vu son autonomie renforcée à la suite d'un référendum consultatif organisé le 25 novembre 2008. La loi sur l'autonomie du Groenland du 19 mai 2009 a eu pour effet le transfert de 32 compétences. L'entrée en vigueur du texte a été fixée au 21 juin 2009. Les compétences essentielles telles que la monnaie, la défense et la politique étrangère appartiennent toujours au Danemark, mais le Groenland est autonome pour ce qui est de la police et de la justice. En outre, cette loi a eu pour effet de faire sortir le Groenland du territoire de l'Union européenne.

⁴ *id.*

⁵ <https://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland/Facts-about-Greenland>, consulté le 1^{er} juin 2020.

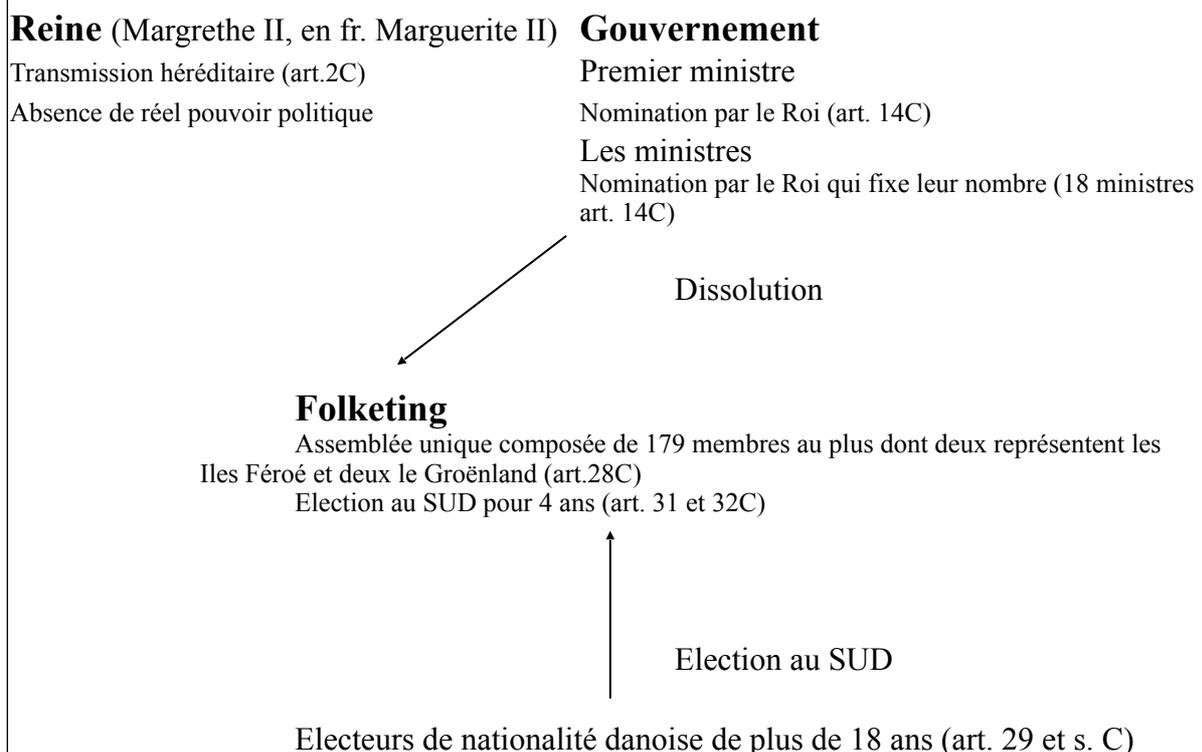
⁶ <https://hagstova.fo/en/population/population/population-0>, consulté le 23 mai 2020.

En outre, il existe au Danemark deux associations représentant les collectivités locales auprès des autorités nationales et internationales. Elles constituent un lien entre les deux échelons administratifs. Financées par des cotisations annuellement versées par les collectivités locales, elles négocient les conditions financières et défendent les intérêts de ces dernières.

Les deux associations sont les suivantes : l'Association des communes (*Kommuner Landsforening* (KL) : www.kl.dk ; elle regroupe les 98 communes) et l'Association des régions danoises (*Danske Regioner* : www.regioner.dk ; elle regroupe les cinq régions).

Pour mieux étudier le système local danois, seront ci-après exposés son système institutionnel (I) et l'état de l'action publique locale en termes de compétences et de moyens (II).

Annexe n° 1 : L'organisation institutionnelle



Cour suprême

18 membres

Deux chambres statuant sur toutes les affaires relevant de la compétence de la Cour

Compétence d'une Cour suprême par rapport aux autres juridictions

La Constitution ne reconnaît pas explicitement aux tribunaux la faculté de contrôler la constitutionnalité des actes législatifs mais cette compétence leur a toujours été implicitement admise.

Annexe n° 2 : Tableau du système institutionnel local

	Administration déconcentrée	Administration décentralisée
Avant 2007	15 préfectures de comté (<i>statsamter</i>)	13 comtés (<i>amter</i>)
		271 communes (<i>kommuner</i>)
Depuis 2007	5 préfectures de région (<i>statsforvaltning</i>)	5 régions (<i>regioner</i>)
		98 communes (<i>kommuner</i>)

Répartition de la population parmi les communes en 2019	
Municipalités/communes	Population
9	0 à 20 000
16	20 001 à 30 000
35	30 001 à 50 000
39	50 001 et plus

Source : <https://www.statbank.dk/10021>, consulté le 30 décembre 2019.

Répartition de la population parmi les régions en 2019	
<i>Hovedstaden</i> (29 communes)	1 849 989
<i>Sjaelland</i> (17 communes)	837 087
<i>Syddanmark</i> (22 communes)	123 894
<i>Midtjylland</i> (19 communes)	1 326 913
<i>Nordjylland</i> (11 communes)	590 580

Source : <https://www.statbank.dk/10021>, consulté le 30 décembre 2019.

1. Le système institutionnel local

1.1 Le droit local

1. Les sources constitutionnelles

La Constitution du 5 juin 1953 est appelée *Danmarks Riges Grundlov*. Elle s'applique également aux îles Féroé et au Groenland, même si une législation spéciale leur a accordé une certaine autonomie. Le « gouvernement local » s'appelle *hjemmestyre*.

La Constitution est relativement discrète en matière de collectivités locales. Seul l'article 82 de la Constitution pose le principe de la liberté des communes.

Article 82 Constitution : « *Le droit des communes de s'administrer librement sous la surveillance de l'État sera réglé par la loi* ».

En danois, l'autonomie locale ne semble que concerner la « *kommuner* » (commune) ; ce qui pourrait en exclure le gouvernement régional.

2. Les sources internationales

Le Danemark a ratifié la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe le 3 février 1988.

3. Les sources légales

- La loi sur l'autonomie interne de l'archipel des îles Féroé du 1^{er} avril 1948 en fait une « communauté autonome ».

- La population du Groenland a approuvé par référendum le 17 janvier 1979 la loi du 29 novembre 1978 portant statut d'autonomie de l'île, puis la loi sur l'autonomie du Groenland du 19 mai 2009 par un référendum du 25 novembre 2008.

- La loi sur les collectivités locales, *Bekendtgørelse af Lov om Kommunernes styrelse* n°615, date du 18 juillet 1998, mais son texte principal a été voté dès le 31 mai 1968. Elle indique notamment que les conseils d'élus ont la responsabilité des matières communales ou régionales, sans plus de précisions. Elle traite de la structure interne des collectivités locales. Cette loi est en quelque sorte la « Constitution » des collectivités infra-étatiques danoises. Sauf en matière électorale, les autorités locales sont quasiment libres de fixer leurs règles statutaires et de fonctionnement en matière d'administration locale.

- Le fonctionnement de la commune de Copenhague faisait l'objet des dispositions spécifiques dans la loi *Bekendtgørelse af Lov om Københavns kommunes styrelse* n° 616 du 18 juillet 1995, qui repose sur une loi du 8 juin 1977, amendée le 11 décembre 1996.

- À partir de 2004, l'ensemble de la base législative du droit local a été renouvelé par l'adoption de plusieurs textes :

- Loi n° 348, 28 avril 2005 et modifiée par la loi n° 537 du 24 juin 2005 portant sur les élections locales (*Consolidated Act on Local and Regional Government Elections*).

- Loi n° 869 du 16 septembre 2005 portant sur l'amélioration de la représentation de la minorité germanique dans le South Jutland dans les communes de Haderslev, Sønderborg, Tønder and Aabenraa (*Consolidated Act on Promotion of the German Minority in the Representation etc. of South Jutland in the Municipalities of Haderslev, Sønderborg, Tønder and Aabenraa*).

- Loi n° 1060 du 24 octobre 2006 portant sur la gouvernance locale (*Consolidated Act on Local Government*).

- Loi n° 537 du 24 juin 2005 et amendée par la loi n° 499 du 7 juin 2006 portant sur les régions et l'abolition des Comtés, la grande autorité de Copenhague et l'entreprise hospitalière de Copenhague (*Act on Regions and Abolition of Counties, the Greater Copenhagen Authority and the Copenhagen Hospital Corporation*)

- Loi n° 499 du 7 juin 2006 portant sur l'égalisation et les subsides gouvernementaux au profit des municipalités (*Act on Equalization and Government Subsidies for Municipalities*).

- Loi n° 543 du 24 juin 2005 et modifié par la loi n° 499 du 7 juin 2006 portant sur le financement des régions (*Financing of the Regions Act*).

Annexe n° 3 : Liste des principales sources formelles du droit local

Sources constitutionnelles :

- **Constitution du 5 juin 1953** (*Danmarks Riges Grundlov*)
(<http://mjp.univ-perp.fr/constit/dan.htm>)

Sources internationales :

- **Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985** (ratification le 3 février 1988)
(http://www.enal.lu/charte_europeenne_autonomie_locale_strasbourg_15_octobre_1985-010302508.html)

Sources légales :

- **La loi sur l'autonomie interne de l'archipel des îles Féroé** du 1^{er} avril 1948.
- **La loi sur l'autonomie du Groenland** du 29 novembre 1978, puis celle du 19 mai 2009.
- **La loi sur les collectivités locales**, *Bekendtgørelse af Lov om Kommunernes styrelse* n°615, du 31 mai 1968.
- **La loi *Bekendtgørelse af Lov om Københavns kommunes styrelse* sur la commune de Copenhague** n° 616 du 18 juillet 1995.
- **La loi portant sur les élections locales** n° 348, 28 avril 2005 et modifiée par la loi n° 537 du 24 juin (*Consolidated Act on Local and Regional Government Elections*)
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/local_and_regional_government_elections/Sider/Start.aspx
- **La loi portant sur l'amélioration de la représentation de la minorité germanique dans le South Jutland dans les municipalités de Haderslev, Sønderborg, Tønder and Aabenraa**, n° 869 du 16 septembre 2005 (*Consolidated Act on Promotion of the German Minority in the Representation etc. of South Jutland in the Municipalities of Haderslev, Sønderborg, Tønder and Aabenraa*).
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/promotion_of_the_german_minority/Sider/Start.aspx
- **La loi portant sur la gouvernance locale** n° 1060 du 24 octobre 2006 (*Consolidated Act on Local Government*)
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/local_government/Sider/Start.aspx
- **La loi portant sur les régions et l'abolition des Comtés, la grande autorité de Copenhague et l'entreprise hospitalière de Copenhague**, n° 537 du 24 juin 2005 et amendée par la loi n° 499 du 7 juin 2006 (*Act on Regions and Abolition of Counties, the Greater Copenhagen Authority and the Copenhagen Hospital Corporation*)
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/act_on_regions/Sider/Start.aspx

- La loi portant sur l'égalisation et les subsides gouvernementaux au profit des communes, n° 499 du 7 juin 2006 (*Act on Equalization and Government Subsidies for Municipalities*)

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/subsidies_for_municipalities/Sider/Start.aspx

- La loi portant sur le financement des régions, n° 543 du 24 juin 2005 et modifié par la loi n° 499 du 7 juin 2006 (*Financing of the Regions Act*).

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/financing_of_the_regions/Sider/Start.aspx

1.2 L'organisation locale

1.2.1 Les institutions territoriales danoises (présentation détaillée)

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les deux entités décentralisées danoises sont les communes et les régions. L'administration déconcentrée se situe au niveau régional.

1.2.1.1 Les communes et les régions

La réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a porté sur l'ensemble du secteur public. Localement, le territoire des communes a connu une nouvelle division et les régions ont remplacé les comtés. La répartition des compétences entre l'État central, les communes et les régions a été renouvelée et les finances locales ont été entièrement revues.

Les communes

Le Danemark comptait 271 communes jusqu'en 2007. Désormais, il n'en existe plus que 98. La raison d'une telle réduction provient de la taille minimale des communes fixée par la réforme.

- La réforme a fixé à 20 000 habitants la taille minimale des communes danoises, ce qui a conduit à une forte diminution du nombre de communes puisque leur population moyenne oscillait antérieurement entre 5 000 et 10 000 habitants. Désormais, la population moyenne d'une commune est de 58.155⁷ habitants. 40 % ont entre 30 000 et 50 000 habitants.

- Pour échapper à une fusion rendue obligatoire par le nouveau seuil, certaines communes ont signé des accords de coopération entre elles. La « nouvelle commune » doit être nécessairement plus grande et constituer un ensemble d'au moins 30 000 habitants. Après 2007, seules sept communes, pour la plupart insulaires, ont conservé une population inférieure à 20 000 habitants, en signant un accord de coopération avec une commune du continent.

Annexe n° 4 : Répartition des communes d'après leur population

Population	Nombre	Pourcentage du total
Moins de 5 000 hab.	4	4
Entre 5 000 et 10 000 hab.	1	1
Entre 10 000 et 20 000 hab.	4	4
Entre 20 000 et 30 000 hab.	16	16
Entre 30 000 et 50 000 hab.	35	35,5
Entre 50 000 et 100 000 hab.	32	32,5
Plus de 100 000 hab.	7	7

Source : <https://www.statbank.dk/10021>, consulté le 30 décembre 2019.

⁷ www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Denmark, consulté le 30 décembre 2019.

- *Les régions*

L'unité régionale est nouvelle au Danemark. Avant 2007, tant à l'échelon déconcentré que décentralisé, le niveau supra-communal était le comté. Il en existait 13. Ces comtés ont été remplacés par cinq nouvelles régions : le Jutland du Nord, le Jutland central, le Danemark du Sud, le Seeland et la Région Capitale. Chaque région dispose d'une population oscillant entre 0,6 et 1,8 million d'habitants.

Avant la réforme, il existait trois exceptions à la structure locale danoise. Copenhague, Frederiksberg et Bornholm avaient un double statut de commune et de comté.

La capitale Copenhague, Frederiksberg et Bornholm ainsi que les anciens comtés de Copenhague et Frederiksberg font à présent partie de la Région Capitale qui est la plus peuplée de tout le royaume avec 1,6 million d'habitants.

1.2.1.2 Les préfetures de région

La réforme de 2007 a mis en place cinq préfetures de région (*statsforvaltning*) remplaçant les 15 anciennes préfetures de comté (*Statsamtmand*). Elles sont dirigées par un Directeur (*Statsforvaltninsdirektor*) nommé par le gouvernement.

Auparavant, le contrôle de légalité des actes des collectivités locales était effectué par des commissions de surveillance composées de quatre membres élus par le conseil de comté. Désormais, ce contrôle incombe aux cinq préfetures de région. Elles peuvent annuler toute décision considérée comme illégale ainsi qu'infliger des amendes aux conseils municipaux ou régionaux pour les

obliger à mettre en œuvre une mesure obligatoire. Il peut être fait appel des décisions prises par les préfetures de région devant le Ministre de l'Intérieur et de la Santé.

1.2.2 Les organes locaux

Avant la réforme de 2007, les organes des comtés et des communes étaient très proches. Leurs organes délibérants étaient notamment élus en même temps et pour la même durée. Désormais, des différences existent entre les organes communaux (1.2.2.1) et les organes régionaux (1.2.2.2).

1.2.2.1 Les organes communaux

- Le conseil municipal

Le conseil municipal est élu tous les quatre ans, selon un système de représentation proportionnelle par liste de parti. Chaque conseil est libre de fixer le nombre de ses membres mais dans un cadre préfixé. Les communes de moins de 20 000 habitants doivent compter entre 9 et 31 conseillers. Celles de plus de 20 000 habitants doivent en compter entre 19 et 31. Copenhague continue d'en comprendre 55.

Le conseil est assisté de commissions permanentes (*staende udvalg*) composées de membres du conseil. Le conseil est obligé de créer une commission des finances (*okonomiudvalg*) ainsi qu'une autre commission permanente. Ces commissions doivent avoir un nombre impair de membres qui ne doit pas dépasser la moitié du nombre de conseillers municipaux. Le conseil peut aussi créer des commissions spéciales assistées de bureaux dans des domaines spécifiques.

- Le maire

Le conseil désigne en son sein un maire.

1.2.2.2 Les organes régionaux

- Les conseils régionaux

Les conseils régionaux comportent 41 membres élus selon un système de représentation proportionnelle par liste de partis tous les quatre ans. Les dernières élections locales ont eu lieu en 2017, consacrant la très forte représentativité du Parti social démocrate (plus d'un million de votes engagés sur les 3 millions de votes exprimés), distanciant (de près de 300.000 voix) le Parti libéral, demeurant le deuxième parti du pays ⁸.

- Le président du conseil régional

Le président du conseil régional (*formand*) est élu en son sein.

- Les commissions régionales

Les conseils régionaux ont l'obligation de constituer une commission des finances appelée bureau exécutif (*forretningsudvalg*). Il est dirigé par le président du conseil régional. Le conseil régional n'a pas d'autre commission permanente mais peut lui aussi créer des commissions spéciales dans des domaines spécifiques.

⁸ <https://statistikbanken.dk>, consulté le 9 février 2020.

Malgré l'importante réforme entreprise en 2007 et les efforts réalisés, l'OCDE préconisait, en 2016, une refonte des institutions sociales et une optimisation de l'autonomie accordée aux collectivités territoriales. « *Les institutions sociales sont coûteuses. Pour rester viables, elles doivent devenir plus efficaces. Mieux mettre à profit l'autonomie des collectivités locales pour tirer les enseignements de la pluralité des approches dans la prestation de services sociaux, ce qui devrait permettre également de renforcer leur responsabilité quant aux résultats* »⁹.

a) **a) L'organisation municipale**

Annexe 5 :

<p>CONSEIL MUNICIPAL</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le maire en est le président - Le conseil municipal délibère dans le cadre de ses compétences - Les conseillers municipaux sont élus pour 4 ans au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle - Communes de moins de 20 000 hab. : 9 à 31 conseillers ; plus de 20 000 : 19 à 31 ; Copenhague : 55
--

Commission de finances (<i>okonomiudvalg</i>)	Commissions permanentes (<i>staende udvalg</i>), 1 ou plusieurs	Commissions spéciales assistées de bureaux
Membres choisis parmi les conseillers municipaux dont le nombre doit être impair et ne pas dépasser la moitié du nombre de conseillers municipaux	Mêmes règles de composition. Elles ont pour rôle de mettre en œuvre les décisions prises par le conseil municipal	Compétences spécifiques

b) L'organisation régionale

Annexe n° 6 :

⁹ OCDE, *Danemark*, Études économiques de l'OCDE, Editions OCDE, 2016/11, n° 11.

CONSEIL REGIONAL

- Le président du conseil régional (*formand*) est élu par ses membres
- Le conseil régional délibère dans le cadre de ses compétences
- Les conseillers régionaux sont élus pour 4 ans au scrutin de liste par partis à la représentation proportionnelle
- Les conseils régionaux comportent 41 membres.

Commission de finances (business)	Commission de liaison (contact)	Commissions spéciales
Responsabilité de la préparation du budget, en ce qui concerne l'économie régionale et le personnel de la région	Présidée par le président du conseil régional, cette commission comporte aussi les maires des communes de la région	Créées selon le bon vouloir du conseil régional avec des compétences précises

1.3 Le statut des élus locaux

Nous étudierons ci-dessous le mode de désignation et les droits des élus locaux.

1.3.1 Les modes de désignation des élus locaux

Les élus locaux sont élus au suffrage universel direct. Le régime juridique des élections locales et régionales est fixé par le *Local and Regional Government Election Act*, version consolidée n°348 du 18 avril 2005. Les conseillers municipaux et régionaux sont élus pour quatre ans selon un système de représentation proportionnelle par liste de partis. L'électeur a cependant le choix d'inscrire sur le bulletin le nom d'un candidat ou d'un parti.

Pour être élu conseiller municipal ou conseiller régional, il faut remplir les conditions pour être électeur à ces mêmes élections. Ces conditions sont les suivantes :

- être citoyen danois

- être citoyen d'un autre État membre de l'Union européenne
- être un citoyen d'Islande ou de la Norvège ; ou
- résider de manière ininterrompue dans le royaume durant les trois années précédant le jour de l'élection.

Il faut en outre jouir de ses droits civiques.

Les conseillers municipaux désignent un maire et les conseillers régionaux désignent leur président et éventuellement un ou deux vice-présidents (ou adjoints au maire).

1.3.2 Les droits des élus locaux

En ce qui concerne le régime des incompatibilités applicable aux élus locaux, le droit danois est souple et permet toutes sortes de cumul (deux mandats locaux, un mandat national et un mandat local). Toutefois, certains partis politiques (comme les sociaux-démocrates) réglementent eux-mêmes le cumul des mandats.

2. L'action publique locale

2.1 Les compétences locales

Nous étudierons la répartition des compétences locales (2.1.1) et les autres modes d'exercice de compétences (2.1.2).

2.1.1 La répartition des compétences locales

Les compétences locales ont été profondément remaniées par la réforme de 2007, ajustée en 2013. La répartition a été modifiée tant entre le gouverne-

ment central et les collectivités territoriales qu'entre les collectivités elles-mêmes.

Cette redistribution devait toutefois obéir à deux principes. D'abord, la réforme ne devait pas avoir d'incidences sur les dépenses. Ensuite, chaque nouvelle compétence devait s'accompagner des financements propres à leur exercice (les collectivités perdant des compétences devaient dédommager celles qui les obtenaient).

Nous étudierons les compétences communales (2.1.1.1), les compétences régionales (2.1.1.2) ainsi que les compétences restant à la charge de l'État (2.1.1.3).

2.1.1.1 Les compétences communales

Les communes ont conservé les compétences qu'elles exerçaient avant la réforme :

- l'éducation (de la maternelle à l'école primaire),
- l'action sociale (prise en charge des personnes âgées, pensions de retraite et allocations familiales dispensées au nom de l'État, remboursements maladie...),
- les réseaux et services publics locaux (alimentation en eau, collecte des déchets, électricité, réseau routier local...),
- certains services de santé (prévention, soins aux personnes âgées, soins infirmiers à domicile, soins scolaires médicaux et dentaires),

Les réformes de 2007 et 2013 ont abouti à un nouveau transfert de compétences. Il s'agit d'abord d'anciennes compétences qui appartenaient aux comtés en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

Ensuite, de nouvelles compétences leur ont été transférées dans des domaines pour lesquelles elles étaient déjà présentes :

- l'éducation (enseignement spécialisé des enfants et des adultes),
- Bibliothèques, écoles de musique, pratiques sportive et culture,
- l'action sociale (gestion complète du financement, des prestations et de la prise de décision),
- soins de santé (gestion globale des soins de rééducation hors hospitalisation, des soins préventifs, des soins pour les personnes alcooliques et toxicomanes, des soins dentaires spécialisés),
- transport (gestion de l'essentiel du réseau routier du comté),
- mise en place de centres pour l'emploi en gestion conjointe avec l'État.

2.1.1.2 Les compétences régionales

Dans la nouvelle répartition, les régions se voient chargées des compétences suivantes (*Act on regions*, n°537, 24 juin 2005) :

- soins de santé (services hospitaliers, psychiatrie, assurances santé, médecins généralistes et spécialistes...),
- développement régional (promotion des affaires, tourisme, environnement, éducation et culture, transport public...),
- action sociale (gestion des établissements du comté dédiés aux personnes à risque ou à besoins particuliers) et éducation spécialisée,
- pollution des sols.

2.1.1.3 Les compétences reprises par l'État

L'État a repris à sa charge les anciennes compétences des comtés en matière d'éducation secondaire et partiellement celles concernant le réseau routier

local. Il a aussi repris à sa charge le recouvrement des impôts qui relevait des communes.

Incombent ainsi à l'État : la police, la Défense, le système législatif, les relations internationales, la gestion de la dette, la politique générale de l'emploi, le développement durable, les subventions aux affaires économiques, commerciales et industrielles, et la politique d'accueil des demandeurs d'asile.

2.1.2 Les autres modes d'exercice de compétences

L'exercice des compétences au plan local implique la création d'entreprises publiques locales (2.1.2.1) et la mise en place d'une coopération intercommunale (2.1.2.2).

2.1.2.1 Les entreprises publiques locales

Les communes et les régions peuvent créer des entreprises publiques locales. Elles peuvent le faire seules ou en coopération avec d'autres entités : collectivités territoriales ou organismes privés. Ces entreprises peuvent prendre la forme de sociétés coopératives, de sociétés anonymes, de sociétés à responsabilité limitée ou de sociétés d'intéressement. Elles sont soumises au droit des sociétés et à des règles de droit public. La constitution d'une entreprise publique constitue un mode de gestion privilégié pour l'exercice de compétences incombant à une collectivité. Elle peut aussi être créée en vue de la production et de la vente de biens et services, dès lors qu'elles mettent en œuvre un savoir-faire local et ont un lien avec les compétences de la collectivité concernée. Le domaine privilégié de ces entreprises est la collecte et le traitement des déchets et l'alimentation en eau, qui sont des services publics locaux traditionnels.

La loi fixe un plafond à la participation d'une collectivité au capital d'une entreprise publique : 49 % depuis 2006.

2.1.2.2 La coopération intercommunale

La coopération intercommunale s'exprime de différentes façons. Il peut s'agir de créer des organes communs pour gérer des services publics, de simples échanges de savoir-faire et d'expériences, élaborer des programmes de développement communs.

Au niveau régional, a été mis en place un comité de liaison régional (*kontaktudvalg*). Toutes les communes de la région doivent y participer. Les communes sont représentées en leur sein par leur maire et le comité est dirigé par le président de région. Les réunions sont bi-annuelles et envisagent la coopération entre la région et les communes. Le comité de liaison est également responsable d'accords-cadres de coopération au sein de la région, essentiellement dans le domaine de la santé et des services sociaux.

Annexe n°7 : Tableau de répartition des compétences entre niveaux de collectivité locale

		Communes	Régions	Etat
Emploi		X		X
	Chômeurs sans assurance	X		
	Chômeurs avec assurance			X
	Centres pour l'emploi	X		X
Economie		X	X	X
	Economie locale et tourisme	X		
	Planification régionale et tourisme		X	
	Croissance générale et planification			X
Transport et routes		X	X	X
	Routes locales et transport local	X		
	Entreprises de transport (organisation et coordination)		X	
	Structure générale et chemin de fer			X
Culture		X	X	X
	Subvention, école de musique et musée local	X		
	Initiation de projets culturels		(X)	
	Responsabilité principale du subventionnement, musées nationaux, théâtre, orchestre			X
Nature et environnement		X	X	X
	Réglementation, plans locaux	X		
	Plans régionaux, gestion des ressources, lutte contre la pollution		X	

	Compétences en lien avec des obligations internationales, réglementations spécifiques, planification nationale			X
Imposition		X		X
	Collaboration avec les services de l'État	X		
	Responsabilité principale			X
Action sociale		X	X	X
	Prestation, financement et réglementation, opérations de prise en charge de jeunes en difficulté	X		
	Besoins spécifiques de certains groupes, coordination de services avec l'Etat, logements pour personnes âgées		X	
	Organisation de veille et de conseil (VISO)			X
Santé publique		X	X	X
	Traitement préventif et soins hors hospitalisation, aide à domicile, traitement en matière d'alcool et de drogue	X		
	Hôpitaux, Psychiatrie, assurance santé		X	
	Planification			X
Education		X	X	X
	Ecole primaire, éducation spécialisée (enfant et adulte)	X		
	Etablissements les plus spécialisés, incluant pour personnes handicapées (muet, sourd, aveugle)		X	

	Cadre général, éducation jeunes, adultes, enseignement supérieur et recherche			X
--	---	--	--	---

2.2 Les moyens locaux

2.2.1.1 Les personnels des collectivités territoriales

Le personnel des communes et des régions est composé de deux types. Il peut s'agir de fonctionnaires ou de contractuels. La tendance est à l'emploi contractuel.

Annexe n° 8 : Le personnel des collectivités territoriales

Personnel des communes et des régions danoises en temps plein (2007)		2019
Municipalités	438 567	418 661
Régions	116 339	122 045
Total	554 906	540 706

Source : <https://www.statbank.dk/10313>, consulté le 9 février 2020.

Personnel des communes et des régions, type de statut (2007)		
	Fonctionnaires	Contractuels
Municipalités	41 253	397 314
Régions	6 130	110 209
Total	47 383	507 523

Source : *The Danish Local Government System (Local Government Denmark (LGDK)*, février 2009). http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx

2.2.1.1 Biens et patrimoines locaux

Les collectivités locales danoises ont des patrimoines très étendus. Leur propriété est garantie par la Constitution. La propriété municipale est considérée comme l'un des éléments essentiels découlant du principe de libre administration garantie par l'article 82.

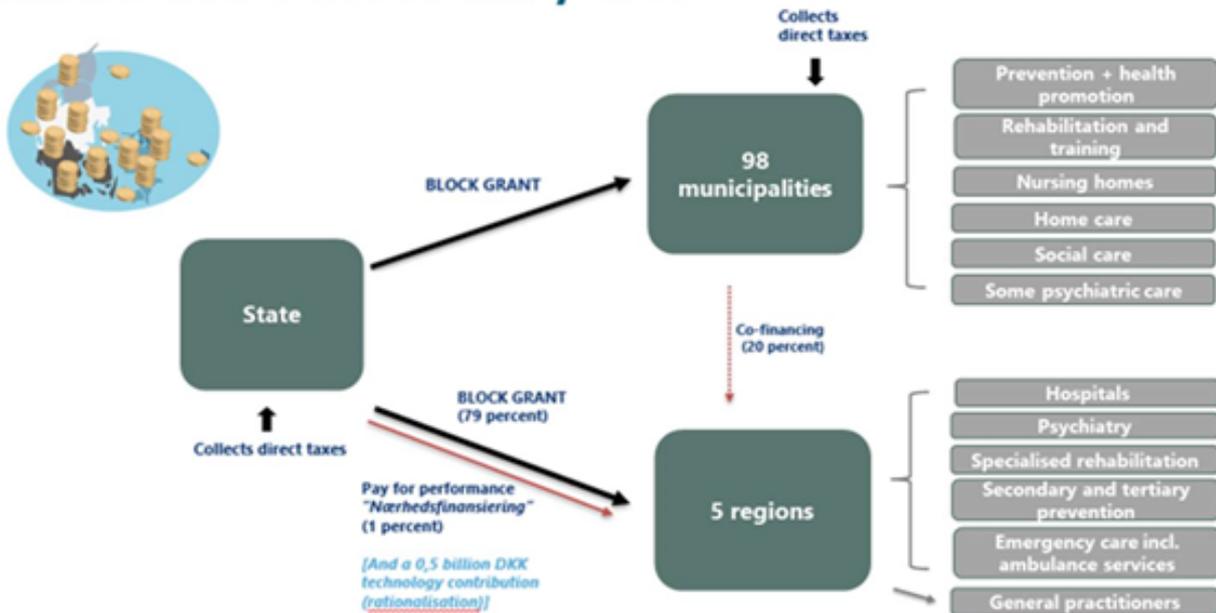
2.2.3 Finances locales

Les finances locales sont régies par la loi portant sur la gouvernance locale n° 1060 du 24 octobre 2006 pour ce qui concerne les communes ainsi que la loi portant sur l'égalisation et les subsides gouvernementaux au profit des communes, n° 499 du 7 juin 2006. Les régions ont un statut différent puisqu'elles sont financées par une dotation du gouvernement central et une petite contribution versée directement par les communes (loi portant sur le financement des régions, n° 543 du 24 juin 2005). Elles n'ont donc pas la possibilité de prélever des impôts. Ainsi, depuis 2007, il n'existe plus que deux niveaux d'imposition : communal et national.

Cette réforme n'a pas entraîné une hausse conséquente du niveau d'imposition au niveau local. Atteignant 24,81% en 2008, il s'élève en 2020 à 24,95 % (www.dst.dk).

Annexe n°9 : Financements et compétences depuis 2019

Financial flow since January 2019



Source : Danske Regioner, mai 2020.

La réforme de 2007 a entraîné le transfert de nouvelles compétences au profit des communes et en conséquence de nouvelles ressources selon le principe qui implique que les finances suivent la compétence. Autre conséquence, une réforme de la péréquation est intervenue pour accompagner l'octroi de nouvelles compétences. Dans la mesure où les régions ne sont pas financées par l'impôt, la réforme entérine le passage de trois niveaux de taxation à deux.

Les ressources locales sont les suivantes :

- les impôts (impôt sur le revenu, taxes foncières et une partie de l'impôt sur les sociétés),
- revenu des capitaux (entreprises de service, établissements de soin de jour, vente de terre),

- remboursements (de l'État, principalement dans le cadre des services sociaux),
- subventions générales de l'État,
- l'emprunt.

Annexe n°10 : Répartition des ressources des communes en valeur

	2019, en DKK (1,000)
Impôt sur le revenu	251 249 879
Autres impôts sur le certain revenus	863 387
Impôt sur les sociétés	9 928 672
Taxes foncières	27 409 692
Autre taxes immobilières	3 110 310
Autres taxes	164
Dotations de l'État	24 463 019
Prêts	0

Sources : <https://www.statbank.dk/10021>, consulté le 30 mai 2020 ; <https://statistikbanken.dk/regk31>, <https://statistikbanken.dk/regk100>, <https://statistikbanken.dk/regkc>, <https://statistikbanken.dk/regk31>, consultés le 3 juillet 2020

En matière de dépenses, la législation danoise prévoit que la fourniture de certains biens et services relève de la responsabilité communale (chauffage, électricité, gaz, eau et traitement des ordures ménagères). Les communes demeurent toutefois libres de l'organisation de ces services : création de sociétés municipales ou privatisation du service.

Dans le cas de certains services municipaux, le financement communal est partiel. Ainsi, en matière de services de santé de jour et établissements pour personnes âgées, les communes financent environ 70 % des coûts, laissant le reste aux usagers par des paiements mensuels.

Annexe n° 11 : les dépenses des communes

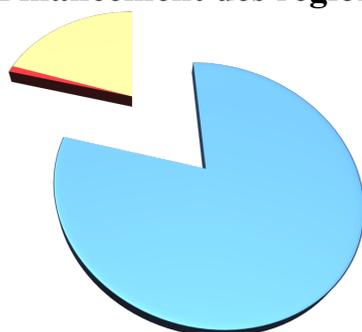
Milliards DKK	B u d g e t 2007	B u d g e t 2019	Différence en valeur	Différence (%)
Total	203,8	368,5	+ 164,7	80,81
Développement local, logement enjeux environnementaux	5,4	6,2	+ 0,8	14,81
Transport et infrastructure	7,2	8,5	+ 1,3	18,05
Education (primaire) et culture	54,6	66,3	+ 11,7	21,43
Services de santé	14,6	30,6	+ 16	109,59
Service social	91,1	219	+ 127,9	140,39
Frais généraux, administration	30,9	39,1	+ 8,2	26,54

Source : <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/nationalregnskab-og-offentlige-finanser/kommuner-og-regioner/kommunernes-regnskaber>, consulté en février 2020.

Le financement des régions est singulier en comparaison avec celui des communes. La subvention étatique qui alimente à titre principal les régions danoises est elle-même financée par une nouvelle taxe de santé (8 % du revenu imposable). La contribution communale est versée lors de chaque hospitalisation.

De manière générale, les compétences des régions sont financées par quatre types de fonds : une dotation globale de l'État, un revenu d'activité émanant de l'Etat, une dotation globale des communes, un revenu d'activité émanant des communes.

Annexe n°12 : Financement des régions



- Dotation globale de l'Etat (env. 79 %)
- Revenu d'activité relevant de l'Etat (env. 1 %)
- Dotation locale (env. 20%)

Sources : *Dankse Regioner, janvier 2019.*

Annexe n° 13 : les dépenses des régions

Milliards DKK	B u d g e t 2008	B u d g e t 2020	Différence	Différence (%)
Protection sociale (hôpitaux, assurance maladie, dépenses diverses)	88.482	117.441	+ 28.959	24,66
Compétences sociales et éducation spécialisée (logement social handicapés et éducation spécialisée, dépenses diverses)	242	227	-15	6,6
Développement régional (transport public, activités culturelles, développement économique et affaires, éducation, protection de l'environnement, dépenses diverses)	2.317	2.589	272	10,5
Total	93.151	121.263	28,112	23,18

Sources : Danmarks Statistik, Finansministeriet og Velfærdsministeriet, <http://www.ism.dk/Publikationer/Sider/VisPublikation.aspx?Publication=291>, <https://www.statbank.dk/10188>, consulté le 30 mai 2020.

Annexe n° 14 : Le calendrier budgétaire des communes et des régions

L'année budgétaire correspond à l'année civile. Le calendrier budgétaire se décline de la manière suivante :

1. La commission des finances prépare le projet annuel de budget de la collectivité en vue de l'année suivante avant le 15 octobre de l'année précédente. Le projet est accompagné d'estimations pluriannuelles.
2. Le projet fait l'objet de deux examens par le conseil local avec un intervalle minimal de trois semaines. Les délais sont fixés par le Ministre de l'Intérieur et de la Santé.
3. Lors du second examen, le conseil local discute, amende et vote le projet.
4. Le projet adopté est rendu public de façon à permettre un contrôle de la part des habitants de la collectivité.
5. Chaque collectivité locale doit désigner deux contrôleurs professionnels avec l'accord de l'autorité supérieure. L'audit porte sur l'ensemble des comptes de la collectivité.
6. Les contrôleurs présentent leur rapport d'audit au conseil local lorsqu'il est demandé par un quart de ses membres.
7. Les comptes annuels font l'objet d'un rapport de la commission des finances remis au conseil local avant une date fixée par le Ministre de l'Intérieur et de la Santé.

Bibliographie

The Danish Local Government System, produced by Local Government Denmark (LGDK), février 2009.

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx

Municipalities and regions, ministère de l'intérieur et des affaires sociales,

<http://english.vfm.dk/municipalities-and-regions/Sider/Start.aspx>

The local government reform, in brief, ministère de l'intérieur et des affaires sociales, 2007

<http://www.ism.dk/Publikationer/Sider/VisPublikation.aspx?Publication=291>

Danish regions in brief, Danish regions, 2008

<http://www.regioner.dk/DanskeRegionerWeb/OmDanskeRegioner/~media/migration%20folder/upload/filer/om%20danske%20regioner/danish%20regions%20in%20brief%202008.pdf.ashx>

Le système local danois, Dexia, décembre 2008

FACON (M.), « Les collectivités territoriales du Danemark depuis 2007 : une réforme territoriale favorisant une forte décentralisation », IAE de Lille, 2019.

GATOLIN (A.), *Rapport d'information au nom de la commission des affaires européennes sur l'avenir du Groenland*, n°152, 2014.

GLISTRUP (E.), « Le Traité sur l'Union européenne : la ratification du Danemark », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1994, n°374, p. 9-16.

ISACSSON (B.), « La Suède dans la région nordique », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1992, n°389, p. 484-485.

POINTEL (J.-B.), « La formation des agents territoriaux et des élus locaux dans les pays nordiques », in Stéphane Guérard (Dir). *La formation des agents territoriaux et des élus locaux en Europe*, publication de l'INET, 2021.

POINTEL (J.-B.), « État des lieux de la régionalisation dans les pays nordiques », Sylvia Calmes-Brunet et Arun Sagar (Dir.), *Fédéralisme, Décentralisation et Régionalisation de l'Europe. Perspectives comparatives*, Épitoge, coll. « Académique », 2017, p. 165-175.

POINTEL (J.-B.) « Le système administratif des pays nordiques, un modèle pour la France ? », 2015, Thèse, Université de Rouen.

SIMOULIN (V.), « L'Europe au miroir danois », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2002, n° 455, p.83-88.

RAPPORTS / NOTES

Dankse Regioner, « The Local Government Reform and Evaluation 2.0 », transmise en mai 2020, Ambassade du Danemark en France.

OCDE, *Danemark*, Études économiques de l'OCDE, Editions OCDE, 2016/11, n° 11.

OCDE, *Danemark - Synthèse*, Études économiques de l'OCDE, Editions OCDE, janvier 2019.

SITES OFFICIELS

www.denmark.dk

www.dst.dk

<https://naalakkersuisut.gl/en/About-government-of-greenland/About-Greenland>

www.hagstova.fo

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/danemark/presentation-du-danemark/>

<https://barometre-reformes.eu/danemark/>

www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Denmark

<http://statistikbanken.dk/>

<https://www.regioner.dk/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>