



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Danemark

Danemark
Structure territoriale

La nouvelle carte de Danemark avec 98 municipalités établie le 1er janvier 2007



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Danemark

Situation en 2008

*Rapport établi avec la coopération du Ministère des Affaires Sociales,
adopté par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale le 28 novembre 2008*

Edition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy: Denmark

Études éditées dans la série «Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale» :

1^{er} édition

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2^e édition

La 2^e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.*

3^e édition (série brochure)

La 3^e édition a commencé en 2004. Les études individuelles pour chacun des Etats membres ne sont plus publiées avec un ISBN.

2004 : *République tchèque, Hongrie*

2006 : *Belgique, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal*

2007 : *Luxembourg, Slovénie, Suède*

2008 : *Danemark, Italie, Pays-Bas, Fédération de Russie*

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
Direction des institutions démocratiques
Direction Générale de la démocratie et des affaires politiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. : +33 (0)3 88 41 24 14
Fax : +33 (0)3 88 41 27 84
e-mail : siobhan.montgomery@coe.int

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, décembre 2008
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. CADRE JURIDIQUE	1
1.1. Dispositions constitutionnelles	1
1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales et régionales.....	1
2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....	1
2.1. Principales subdivisions	2
2.2. Données statistiques	2
2.3. Structures spécifiques à des zones particulières	4
2.4. Réglementation concernant la modification des structures	4
2.5. Services généraux de l'administration centrale au niveau local/régional.....	4
3. ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....	5
3.1. Organisation des communes	5
3.2. Organisation des régions.....	8
4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION	10
4.1. Référendums.....	10
4.2. Autres formes de participation directe.....	10
5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX.....	10
5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat.....	10
5.2. Devoirs et responsabilités.....	11
5.3. Conditions de travail	12
5.4. Rémunération.....	12
6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....	12
6.1. Principes régissant la répartition des pouvoirs.....	12
6.2. Participation des collectivités locales ou régionales à la planification économique et à l'aménagement du territoire au plan national	13
7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RAPPORTS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	18
7.1. Coopération en vue de l'accomplissement de tâches d'intérêt commun	18
7.2. Associations de collectivités locales au niveau national ou régional	18
7.3. Coopération internationale entre les collectivités locales/régionales.....	18
8. FINANCES.....	19
8.1. Structure financière des collectivités locales.....	19
8.2. Structure financière des régions	24
9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE ..	25
9.1. Contrôle juridique	25
9.2. Contrôle financier	27
10. RECOURS DES PARTICULIERS CONTRE LES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	27
11. PERSONNEL ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	28
12. REFORMES ENVISAGÉES OU EN COURS	29

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles

Le principe de l'autonomie locale est prévu par la Constitution danoise, dont l'article 82 dispose que : «Le droit des communes à gérer leurs affaires de façon indépendante, mais sous contrôle de l'Etat, est prévu par la loi».

1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales et régionales

Les dispositions régissant le fonctionnement des collectivités territoriales figurent dans la Loi sur les collectivités locales. Le texte principal de cette loi a été voté le 31 mai 1968 et il a été modifié par trois lois du 24 juin 2005, une loi du 6 juin 2007 (voir 9.2.) et une loi du 8 avril 2008. La dernière loi consolidée est la Loi consolidée sur les collectivités locales n°696 du 27 juin 2008.

La Loi sur les collectivités locales s'applique à toutes les communes.

Les dispositions régissant les collectivités régionales figurent dans la Loi sur les collectivités régionales. La dernière consolidée loi est la Loi consolidée n° 1055 du 30 octobre 2008, sur les régions et l'abolition des comtés, sur l'autorité du Grand Copenhague et sur la société de l'hôpital de Copenhague.

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES (depuis la réforme des pouvoirs locaux de 2007)

Les informations fournies dans ce rapport reflètent la situation qui existe depuis le 1^{er} janvier 2007, après l'entrée en vigueur de la réforme des pouvoirs locaux.

Cette réforme incluait la création d'une nouvelle structure publique et la réorganisation complète des tâches du secteur public.

La réforme avait trois grands objectifs.

En premier lieu, elle devait mener à la création d'un secteur public efficace, capable d'offrir de meilleurs services sans augmenter le taux d'imposition. À cette fin, chaque tâche publique était affectée à l'organisme le plus à même de la fournir, et chaque organisme était doté des moyens lui permettant de fournir de manière durable la tâche qui lui était confiée.

De nombreuses tâches publiques ont été redistribuées entre les organes centraux, régionaux et locaux et la structure de ces organes, y compris leurs limites géographiques, a été modifiée pour constituer la meilleure plate-forme possible de prestations de services sociaux de qualité.

Un deuxième objectif de la réforme était de renforcer la démocratie locale au Danemark. Le fil conducteur de toute la réforme était d'offrir les services sociaux au niveau de compétences le plus proche possible des citoyens.

Le troisième grand objectif était d'établir des responsabilités claires pour chaque organe et d'éviter les chevauchements. Chaque niveau administratif s'est vu attribuer des responsabilités spécialement conçues pour lui.

Sur la base de ces principes, la réforme définissait un nouveau secteur public où les trois niveaux d'autorité avaient chacun leur identité fondée sur leurs tâches respectives.

L'*Etat* est responsable des fonctions qui doivent être remplies par un organe ayant une perspective nationale ou qui ne peuvent pertinemment pas être confiées à des organes au niveau local ou régional.

Les *communes* sont le principal point d'accès des citoyens au secteur public. Elles ont donc repris la responsabilité d'un certain nombre de services qui étaient fournis par les comtés. Ce processus de décentralisation a été rendu possible par la création de communes plus importantes et plus durables.

Une partie intégrale de la réforme a donc consisté à encourager les communes plus petites à fusionner. Le processus a été couronné de succès, et la nouvelle carte municipale montre que le nombre de communes existantes a été ramené de 271 à 98, et que le chiffre moyen de leur population est passé de moins de 20 000 à plus de 55 000 habitants après la réforme.

Les 14 *comtés* ont été dissous et un niveau complètement nouveau de responsabilité a été créé : les cinq *régions*, dirigées chacune par un conseil régional élu au suffrage direct.

Les cinq régions ne sont pas héritières des comtés : ce sont de nouveaux types d'organes, sensiblement plus grands que les anciens comtés et ayant des rôles différents.

Les régions sont avant tout responsables du système de soins de santé : elles sont mieux équipées au plan professionnel et financier pour assumer la responsabilité des soins, et la réduction du nombre des entités permet également de mieux concentrer les spécialités médicales.

De plus, les régions sont responsables de diverses tâches bien définies dont l'exécution appartient plus au niveau régional : elles comprennent notamment l'aménagement et le développement régional et les responsabilités liées aux établissements éducatifs et sociaux spécialisés.

Les régions ne sont pas habilitées à lever des impôts : leurs ressources leur viennent du système de financement particulier mis en place à cet effet.

2.1. Principales subdivisions

Le Danemark est divisé en 98 communes (*kommuner*) et cinq régions (*regioner*), couvrant chacune plusieurs communes. Seules les communes sont considérées comme étant des pouvoirs locaux.

2.2. Données statistiques

Nombre d'unités*

Unités	1950	1996	2007
Comtés	25	14	0
Communes	1387	275	98
Régions	0	0	5

(*) la structure des collectivités locales a été radicalement modifiée en 1970 et en 2007

Superficie et population des communes

	Superficie* (km ²)	Population*
La plus grande	1 489 ⁽¹⁾	503 699 ⁽³⁾
La plus petite	9 ⁽²⁾	2 058 ⁽⁴⁾
Moyenne	440	55 582

(*) Au 1^{er} janvier 2007

¹ Ringkøbing- Skjern

² Frederiksberg

³ Copenhague

⁴ Læsø

Communes par nombre d'habitants

Nombre d'habitants*	Nombre de communes*	%
0-10.000	4	4,1
10.001-20.000	3	3,1
20.001-30.000	18	18,4
30.001-50.000	39	39,8
50.001-100.000	28	28,6
Plus de 100.000	6	6,1
Total	98	100,0

(*) Au 1^{er} janvier 2007

Superficie et population des régions

	Superficie* (km ²)	Population*
Région de Hovedstaden	2 561	1 631 537
Région de Sjælland	7 273	805 954
Région de Syddanmark	11 685	1 183 823
Région de Midtjylland	13 053	1 212 988
Région de Nordjylland	7 875	577 005

(*) Au 1^{er} janvier 2007

2.3. Structures spécifiques à des zones particulières

A) Le royaume de Danemark compte également deux régions autonomes, les îles Féroé et le Groenland, chacune disposant d'une assemblée législative. Le Groenland compte 56 345 habitants (décembre 2007) pour une superficie de 2 175 600 km² et les îles Féroé 48 346 habitants pour 1 399 km².

B) Dans le cadre de la réforme des collectivités locales, quelques communes de moins de 20 000 habitants qui ne souhaitaient pas fusionner avec d'autres (pour atteindre ainsi un chiffre de population proche de 20 000 habitants) ont dû passer des accords de partenariat ayant force contraignante avec une commune limitrophe pour garantir la pérennité de l'exécution des services professionnels. Cela a été le cas de deux communes situées sur la terre ferme et de cinq communes insulaires. Un partenariat ayant force contraignante implique la délégation d'exécution de certaines tâches spécifiques décrites dans une Loi précise sur les partenariats : la délégation implique que la collectivité locale qui délègue la tâche à une autre en reste responsable, y compris au plan financier car la délégation ne porte que sur l'exécution pratique.

Dans la mesure où les partenariats ayant force contraignante ne concernent qu'un petit nombre de communes, les questions spéciales y afférentes ne seront pas traitées dans ce rapport.

2.4. Réglementation concernant la modification des structures

La «Loi n° 382 en date du 3 mai 2006 sur la modification des limites locales et régionales et sur la dissolution et l'établissement de partenariats ayant force contraignante», précise les règles concernant les changements des limites locales et régionales.

D'après cette loi, le ministre des affaires sociales peut décider d'apporter des modifications au découpage territorial. Les changements plus importants doivent être approuvés par les conseils locaux des communes concernées. Les changements concernant des parcelles de moins de 100 hectares comptant un maximum de 50 habitants peuvent être approuvés avec la participation des conseils des municipalités intéressées.

2.5. Services généraux de l'administration centrale au niveau local/régional

Dans le cadre de la réforme de la structure administrative, les 14 comtés et le bureau du gouverneur du comté de Copenhague ont été remplacés par des organes administratifs d'État dans chacune de cinq régions nommées administrations régionales d'État (*statsforvaltninger*). Ces cinq administrations couvrent les communes et les régions.

Les administrations régionales d'État ont essentiellement des responsabilités dans le domaine du droit de la famille. Elles traitent aussi les plaintes présentées devant le Conseil des plaines sociales et les questions liées à la citoyenneté, et elles supervisent les communes et les régions.

3. ORGANISATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

3.1. Organisation des communes

3.1.1. Organe délibérant

Chaque commune est dotée d'un organe de prise de décision : le conseil local. Dans la période électorale en cours (2005-2009), le nombre des conseillers municipaux des communes ayant fait l'objet d'une fusion doit être impair (entre 25 et 31 au maximum), et le nombre des conseillers municipaux des communes non incluses dans une fusion doit aussi être impair et se situer entre neuf et 35 au maximum ; à Copenhague ce nombre ne doit pas être supérieur à 55.

La Loi sur les collectivités locales dispose qu'à compter des élections locales de 2009, le nombre des conseillers municipaux devra être impair, d'au moins 19, et de 31 au maximum dans les communes de plus de 20 000 habitants ; à Copenhague, il ne devra pas être supérieur à 55 ; dans les communes de moins de 20 000 habitants, il pourra se situer entre neuf et 31 au maximum. Dans le cadre de ces limites, les conseils décideront eux-mêmes du nombre de leurs membres.

Tous les conseillers locaux sont élus pour une période de quatre ans lors d'élections générales locales qui se tiennent le même jour dans tout le pays : le premier mardi de la deuxième quinzaine de novembre. Les nouveaux élus entrent en fonction le 1er janvier de l'année suivante.

La procédure électorale est fixée par la Loi sur les élections pour les collectivités locales et régionales (Loi consolidée n° 585 du 23 juin 2008). Tous les citoyens âgés de 18 ans et plus qui résident dans une commune ont le droit de voter et sont éligibles aux conseils municipaux et régionaux. Les citoyens des autres pays de l'Union européenne et ceux des autres pays nordiques ont le droit de voter et de présenter leur candidature au même titre que les citoyens danois. Les autres étrangers sont tenus de résider trois ans au moins dans le pays.

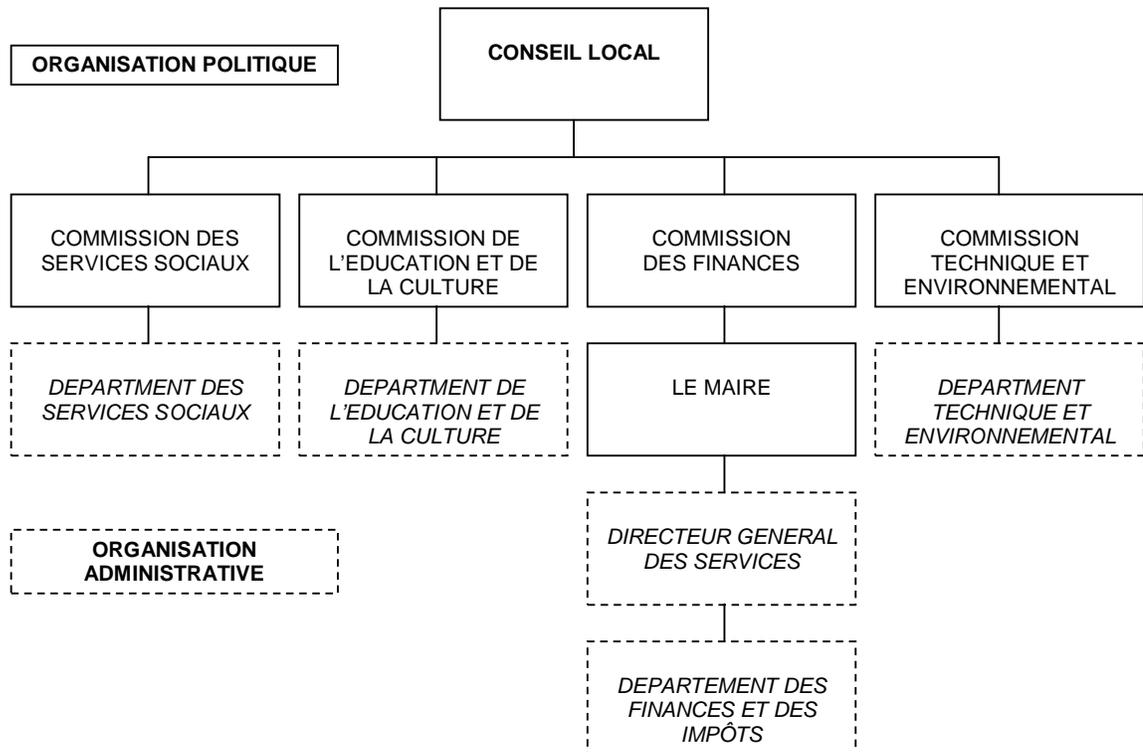
Le scrutin repose sur un système de représentation proportionnelle par liste de partis qui portent souvent le même nom que les partis politiques nationaux. L'électeur a la possibilité de voter soit pour un parti en tant que tel, soit pour tel ou tel candidat.

3.1.2. Organe exécutif

Toutes les collectivités locales sont légalement tenues de nommer une Commission des finances, présidée par le maire, ainsi qu'une ou plusieurs commissions permanentes. Toutefois, une disposition spéciale de la Loi sur les collectivités locales prévoit qu'un conseil peut décider de ne créer aucun organe exécutif hormis une commission permanente s'occupant des prestations sociales destinées aux citoyens. Cette décision doit être entérinée par le ministre des affaires sociales. A ce jour aucune commune n'a pris cette décision.

Chaque commission comprend un nombre impair de membres, qui ne peut être supérieur à la moitié de celui des membres du conseil. Les membres des commissions sont aussi membres du conseil. Les sièges sont répartis proportionnellement au nombre de sièges dont disposent les différents partis au conseil.

Exemple d'organisation politique et administrative d'une collectivité locale



Les commissions sont chargées de la préparation et de la mise en œuvre des décisions du conseil et de l'administration des tâches des collectivités locales. Elles prennent aussi les décisions au nom du conseil.

Parmi les diverses commissions, il y a lieu de signaler celle des finances qui dispose de pouvoirs étendus, dont celui de préparer le projet de budget et d'administrer les ressources financières et humaines de la collectivité locale. La commission des finances joue également le rôle de commission de la planification et, en tant que telle, coordonne à la fois la prévision économique et l'aménagement du territoire au niveau de la collectivité.

Les communes les plus importantes (Copenhague, Århus, Aalborg et Odense) appliquent un système différent. Dans la commune d'Århus, l'administration est gérée par un organe collégial (les magistrats) composé du maire et de six *aldermen* (maires) élus par le conseil au scrutin proportionnel. Cet organe s'acquies des fonctions qui dans les autres communes incombent à la commission des finances. De plus, chacun des membres de cet organe est aussi chargé de fonctions qui, dans les autres communes, sont confiées à des commissions permanentes. Les communes de Copenhague, Aalborg et Odense ont un gouvernement sous forme de commissions à gestion administrative partagée. Les présidents de commission ont chacun leur domaine d'administration spécifique et travaillent à plein temps.

3.1.3. Responsable politique

Chaque collectivité municipale a à sa tête un maire, qui préside et le conseil et la commission des finances.

Le maire a en outre la responsabilité ultime de la gestion quotidienne de l'administration du conseil et s'acquitte, au nom de l'Etat, de certaines fonctions, notamment la célébration des mariages civils.

Il est élu par le conseil parmi ses membres pour un mandat de quatre ans. Un ou deux vice-présidents (maires-adjoints) sont élus en même temps. Normalement, le Maire ne peut être démis de ses fonctions pendant son mandat.

3.1.4. Répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents organes des communes

La gestion et la responsabilité globales de l'ensemble de la collectivité incombent au conseil local. Le conseil peut se prononcer sur toute question municipale. Toutefois, dans la pratique, il ne prend de décisions que sur des questions importantes ou prévues par la loi, à savoir le budget annuel et la fiscalité, les comptes annuels, l'organisation et le mandat des commissions, l'élection des membres de ces commissions et des commissaires aux comptes, l'aménagement du territoire et les accords entre les collectivités territoriales en vue d'actions communes dans certains domaines d'intervention des administrations locales.

Le mandat de la commission des finances est expressément défini par la Loi sur les collectivités locales. Il concerne les finances, les ressources humaines et la planification. Les mandats des diverses commissions permanentes sont fixés par des règlements, qui précisent les domaines de compétences de ces commissions. D'autres compétences peuvent leur être attribuées par délégation car, bien que toutes les questions concernant la commune soient du ressort du conseil, la loi danoise ne limite pas la délégation de compétences. Elle peut, par exemple, préciser qu'une décision doit être prise par le conseil lors d'une réunion. En contrepartie, n'importe quel membre d'une commission peut demander qu'une question dont l'examen a été confié par délégation à ladite commission soit renvoyée devant le conseil.

3.1.5. Dispositions juridiques concernant la structure interne

Les dispositions régissant la structure interne des collectivités locales sont énoncées dans la Loi sur les collectivités locales. Celles-ci ont une grande latitude pour décider de leur structure interne. La loi fixe les principales dispositions réglementant les activités et les fonctions du conseil, des commissions (commission des finances, commissions permanentes et, le cas échéant, commissions consultatives) et du maire.

Cette loi ne comporte aucune disposition relative à l'administration des collectivités locales. Le conseil est donc libre d'adapter sa gestion aux circonstances, c'est-à-dire de décider du type de structure préférable pour sa gestion, des fonctions à attribuer à chaque département et de la manière d'organiser chaque service.

La loi définit aussi les décisions que les élus doivent prendre (budget, planification, affaires économiques, etc.) mais ne précise pas celles que les fonctionnaires locaux peuvent prendre, étant donné que, légalement, le personnel administratif n'a pas de pouvoirs indépendants. Les élus locaux décident eux-mêmes des fonctions qu'ils sont disposés à déléguer à l'administration locale.

Toutefois, dans la pratique, les décisions sont, pour la plupart, prises par les fonctionnaires. Pour les affaires courantes, il s'établit généralement une étroite relation entre les présidents des commissions et les départements administratifs, particulièrement les chefs de départements, qui font normalement office de secrétaires de commissions.

Conformément à d'autres textes législatifs, les collectivités locales peuvent créer des commissions et des conseils dotés de pouvoirs particuliers.

3.2. Organisation des régions

3.2.1. Organe délibérant

Les affaires des cinq régions sont gérées par cinq conseils régionaux, composés chacun de 41 membres.

Les conseils sont élus pour une période de quatre ans lors d'élections générales régionales qui se tiennent le même jour dans tout le pays. Les nouveaux élus entrent en fonction le 1^{er} janvier de l'année suivante.

La procédure électorale est fixée par la Loi sur les élections pour les collectivités locales et régionales (Loi consolidée n° 585 du 23 juin 2008). Voir 3.1.1.

3.2.2. Organe exécutif

Les régions sont légalement tenues de constituer une commission économique. Les membres de cette commission sont élus par et parmi les membres du conseil régional. Leur nombre, entre onze et 19, doit être impair. Les sièges sont répartis proportionnellement au nombre de sièges dont disposent les différents partis au conseil. Le président du conseil régional est président de la commission économique.

La commission économique est légalement tenue, *inter alia*, de préparer le projet de budget et d'administrer les ressources financières et humaines de la collectivité locale ; elle doit aussi préparer des réponses à toutes les questions soumises au conseil régional. Ce dernier peut décider de charger la commission de s'occuper de la gestion au quotidien des autres affaires régionales.

Le conseil régional doit aussi constituer une commission de contact, composée du président du conseil régional et des maires des communes de la région. Le président du conseil régional est président de la commission de contact.

La commission de contact se réunit deux fois par an pour examiner et faire avancer la coopération entre la région et les communes.

Les conseils régionaux peuvent aussi créer des commissions spéciales s'ils les jugent nécessaires.

3.2.3. Responsable politique

Le responsable du conseil régional est appelé président du conseil régional. Celui-ci est élu au scrutin majoritaire par les membres du conseil lors de la réunion constitutive de celui-ci. Il est élu pour un mandat de quatre ans. Le président du conseil régional est, entre autres, chargé de la gestion de l'administration régionale et il ou elle prépare et convoque les réunions du conseil régional.

3.2.4. Répartition des pouvoirs et des responsabilités entre les différents organes des régions

La gestion et la responsabilité globales de l'ensemble de l'organisation régionale incombent au conseil régional.

Les compétences et les responsabilités des régions, c'est-à-dire des conseils régionaux, sont décrites en détail dans le chapitre 2 de la Loi sur les collectivités régionales.

Les compétences de la commission économique sont semblables, au niveau régional, à celles de la commission des finances : la Loi sur les collectivités régionales renvoie en effet aux règles concernant les commissions des finances. Les conseils régionaux peuvent déléguer les compétences de gestion au quotidien des autres affaires régionales aux commissions économiques. Ces délégations doivent être stipulées dans les statuts des collectivités régionales.

La commission de contact favorise la coopération entre la région et les communes.

Le conseil régional détermine la composition et les responsabilités de commissions spéciales lorsqu'il décide d'en créer. Ces commissions peuvent s'acquitter de tâches spécifiques ou de fonctions consultatives auprès des conseils régionaux ou des commissions économiques.

3.2.5. Dispositions juridiques concernant la structure interne

Le conseil régional est légalement tenu de créer une commission de contact et une commission économique. Il n'est pas tenu de constituer une ou plusieurs commissions spéciales mais il peut décider de le faire.

La loi contient certaines dispositions concernant les décisions que le conseil peut prendre, notamment en matière de budget et de stratégie des services régionaux, mais elle ne précise pas quelles décisions les fonctionnaires peuvent prendre. Le conseil régional décide, dans la mesure où la législation ne l'interdit pas, quelles fonctions il est disposé à déléguer aux agents de l'administration régionale.

La loi ne contient aucune disposition concernant l'organisation de l'administration régionale. Le conseil régional est donc libre d'adopter la forme d'administration qu'il pense la mieux adaptée aux circonstances.

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION

4.1. Référendums

Le conseil a toute latitude pour organiser des référendums locaux sur toutes les questions relevant de sa compétence. Ceux-ci ne peuvent avoir qu'un caractère consultatif, même si une décision du conseil se base sur leur résultat. Il n'existe aucune réglementation concernant la procédure à suivre dans les référendums au niveau local.

4.2. Autres formes de participation directe

Les conseils peuvent organiser des réunions publiques au cours desquelles sont présentées les affaires touchant à la collectivité locale ; les citoyens ont le loisir de poser des questions, de soumettre des propositions ou d'émettre des critiques.

La législation en matière d'aménagement du territoire exige du conseil qu'il rende compte à la population des principales questions et options touchant aux futures activités dans ce domaine. Il doit en outre assurer, sous diverses autres formes, l'information des citoyens de façon à favoriser, avant toute décision finale, un débat public sur les mesures envisagées au niveau local ou régional par les autorités.

La participation des usagers est très courante, et des dispositions législatives particulières prévoient l'élection de commissions ou de conseils spéciaux d'usagers. C'est ainsi que chaque école est dotée d'un conseil de contrôle composé de cinq à sept représentants de parents, de deux enseignants et d'autres représentants des employés ainsi que de deux représentants d'élèves. En outre, à chaque crèche correspond un conseil des parents composé en majorité de parents élus. Ce conseil comprend deux représentants élus parmi et par les personnes travaillant au sein de l'établissement. Le conseil municipal décide si les représentants de l'établissement ont ou non le droit de voter.

En octobre 2005, le gouvernement a transmis au Parlement un bilan de ses efforts de renforcement de la démocratie locale, conformément à un accord passé entre le gouvernement (Parti libéral et Parti conservateur) et le Parti pour les citoyens danois sur une réforme structurelle.

Cette étude constate que la démocratie va se trouver renforcée dans les nouvelles communes dans la mesure où plus de décisions seront prises au niveau local. Elle ajoute aussi que les communes de l'avenir devront trouver de nouveaux moyens de faire participer les citoyens et les utilisateurs au processus de prise de décision. Le gouvernement laisse les communes libre de déterminer les moyens les mieux adaptés à leurs circonstances de renforcer la démocratie locale et n'envisage donc pas d'introduire un projet de loi rendant obligatoire la présentation par les communes d'une stratégie de renforcement de la démocratie locale ; il prévoit néanmoins d'examiner, au printemps de 2008, la manière dont les communes auront traité la question.

5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX

5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat

Sont éligibles tous les citoyens danois, les citoyens des autres pays de l'Union européenne et les citoyens des autres pays nordiques âgés de 18 ans et plus. Les citoyens des autres pays doivent, au jour de l'élection, avoir résidé au moins trois ans au Danemark. La durée du mandat est de quatre ans.

Un membre du conseil peut être démis de ses fonctions au sein du conseil s'il est reconnu coupable d'un délit généralement considéré comme incompatible avec la charge de conseiller. Un tribunal électoral spécial statue sur ce type d'affaire; il est présidé par un juge de la Haute cour ou de la Cour suprême et composé de quatre autres membres : trois nommés par «Collectivités Locales du Danemark» et un par la région.

Le chef de l'administration ne peut être membre du conseil dans la mesure où il conseille ce dernier et en est souvent le secrétaire. Le maire, quant à lui, est le responsable politique de toute l'administration ; il ne saurait occuper pendant son mandat un poste de fonctionnaire dans cette administration.

Le maire et les *aldermen* d'une commune ne peuvent pas être en même temps président d'un conseil régional. Hormis cette restriction, les membres d'un conseil local peuvent occuper d'autres charges électives telles que celles de membre d'un conseil régional ou du parlement.

Aucune disposition ne régit le financement des campagnes électorales des candidats. Les partis qui présentent un candidat à un conseil local et / ou régional reçoivent une subvention qui leur permet de payer leurs propres services de secrétariat s'ils reçoivent plus de 100 (conseil local) ou 500 voix (conseil régional).

D'après la Loi sur les collectivités locales et régionales, un élu local, lorsqu'il est salarié, a normalement le droit de s'absenter pour remplir les fonctions de sa charge.

Un membre du conseil ne peut légalement être licencié en raison des fonctions qu'il remplit en cette qualité.

Cette protection ne s'étend cependant pas au conseiller d'une collectivité locale qui est élu maire ou membre du collège des magistrats ou président du conseil régional.

5.2. Devoirs et responsabilités

Tout électeur éligible est tenu d'accepter la charge de membre du conseil s'il y est élu. La Loi sur les élections locales et régionales contient toutefois certaines dispositions permettant à un membre d'être relevé de ses fonctions, par exemple pour cause de maladie ou d'obligations professionnelles, ou parce qu'il occupe d'autres charges publiques.

Les membres du conseil sont tenus d'assister aux réunions, y compris à celles des commissions auxquelles ils ont été élus.

Si les membres du conseil ne sont pas tenus de déclarer leurs intérêts financiers ou personnels, ils doivent toutefois s'abstenir de prendre part à toute délibération impliquant un intérêt personnel ou économique de leur part. Sauf exception, la responsabilité personnelle des membres du conseil n'est pas engagée.

Les élus n'ont pas le droit de renoncer à leur charge mais ils peuvent s'absenter s'ils ont un motif valable tel que maladie, grossesse, maternité (ou paternité), cumul avec d'autres charges ou fonctions, obligations professionnelles, etc. En cas d'absence justifiée de plus d'un mois, un suppléant le remplace.

5.3. Conditions de travail

Une charge au conseil (sauf celle de maire ou de président de commission) implique en moyenne plus de quinze heures de travail par semaine. L'horaire retenu pour les réunions du conseil doit empiéter le moins possible sur les activités professionnelles des membres. Les élus reçoivent les ordres du jour ainsi que la copie des dossiers correspondant aux points de l'ordre du jour. Ils sont, par ailleurs, en droit d'obtenir gratuitement sur demande copie de tous les documents dans les archives de l'administration.

S'agissant de la formation, il existe une institution intercommunale, appelée Formation et Valorisation des Collectivités Locales, qui organise des cours à l'intention des nouveaux élus.

Les activités auxquelles les élus peuvent se livrer après la fin de leur mandat ne sont soumises à aucune restriction.

Le pourcentage de femmes siégeant dans les conseils municipaux est de 27,3% et de 33,7% aux conseils régionaux (chiffres après la dernière élection du 15 novembre 2005).

5.4. Rémunération

Les maires, *aldermen* et présidents des conseils régionaux reçoivent une indemnité correspondant à un emploi à plein temps ; les présidents des commissions permanentes, une indemnité correspondant au salaire d'un employé à temps partiel. Les autres membres des conseils locaux et régionaux perçoivent une indemnité annuelle calculée en fonction de la taille de la collectivité concernée et du travail accompli au sein de la commission. Les présidents de commission des conseils régionaux peuvent recevoir une indemnité égale au double de celle des membres ordinaires de la commission.

S'il y a réduction de salaire, une indemnité peut être également versée aux membres au titre de manque à gagner.

Les membres ayant des enfants de moins de dix ans peuvent recevoir une indemnité supplémentaire forfaitaire pour couvrir les dépenses de garde de l'enfant. La législation contient aussi des dispositions concernant les indemnités de déplacement, les dépenses liées à un handicap physique, etc.

Les maires, *aldermen* et présidents des conseils régionaux sont habilités à recevoir une pension privée après un mandat d'au moins un an. Les maires, *aldermen*, présidents des conseils régionaux et présidents de commission des conseils locaux ont droit au versement d'une indemnité pendant plusieurs mois après la fin de leur mandat, calculée en fonction de la durée de celui-ci.

6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

6.1. Principes régissant la répartition des pouvoirs

Comme évoqué plus haut, la réforme des collectivités locales comportait une réorganisation complète des tâches du secteur public. Celles des anciens comtés ont été réparties entre les régions, les communes et l'Etat et certaines autres ont été transférées entre l'État et les communes.

L'*Etat* est responsable des tâches qui doivent être remplies par un organe ayant une perspective nationale ou qui ne peuvent pertinemment pas être confiées à des organes au niveau local ou régional.

Les *communes* sont le principal point d'accès des citoyens au secteur public. Par conséquent, elles sont chargées de la plupart des tâches concernant les citoyens.

Les cinq *régions* sont avant tout responsables du système de soins de santé mais elles sont aussi chargées de diverses fonctions bien définies dont la solution appartient plus au niveau régional : elles incluent notamment le développement et la croissance régionales et les responsabilités liées aux établissements éducatifs et sociaux spécialisés.

Les tâches incombant aux communes et aux régions sont précisées dans des lois concernant chacun des secteurs concernés : législation scolaire, législation sociale, etc. Ces textes accordent aux collectivités locales et régionales une plus ou moins grande autonomie pour déterminer le niveau et l'étendue des prestations.

Il s'agit dans certains cas de lois-cadres offrant un large éventail de possibilités pour leur mise en œuvre. D'autres lois assignent des tâches bien définies aux communes ou aux régions en ne laissant donc qu'une faible marge de manœuvre à chaque collectivité chargée de les appliquer.

Enfin, les communes se chargent d'un certain nombre de tâches qui ne sont pas précisées par la législation, ainsi que d'autres que leur confie l'Etat confie par délégation, par exemple la tenue de l'état-civil.

Le tableau à la fin de ce chapitre donne un aperçu général des compétences dévolues aux collectivités locales et régionales.

6.2. Participation des collectivités locales ou régionales à la planification économique et à l'aménagement du territoire au plan national

La coopération économique entre l'administration centrale et les collectivités locales et régionales s'effectue par le biais d'accords librement conclus entre, d'une part, l'association nationale des collectivités locales et l'association des conseils régionaux et, d'autre part, l'administration centrale. En application de ces accords, les associations assument solidairement la responsabilité de la gestion des affaires publiques pour le compte de leurs membres.

L'administration centrale, représentée par le ministère de l'environnement, est responsable de l'aménagement du territoire au niveau national, y compris de la préparation des orientations générales pour la région métropolitaine du Danemark. Les conseils régionaux établissent des plans d'aménagement régional décrivant leur vision du développement de la région. Le conseil local de chaque commune doit préparer un plan d'aménagement complet de la commune qui ne doit pas être contraire aux plans d'aménagement nationaux ou régionaux. Le plan de la commune constitue un cadre pour les plans locaux qui sont les seuls à avoir force obligatoire pour les propriétaires fonciers.

Les compétences des collectivités locales et régionales

Danemark

Fonction	Collectivité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques*
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre collectivité	
Administration générale												
Sécurité, police	•			•		•		•		•		
Lutte contre l'incendie			•	•		•		•		•		(1)
Protection civile	•	•	•	•	•	•		•		•		(2)
Justice	•			•		•		•		•		
Etat civil	•		•		•	•		•	•	•	•	
Bureaux statistiques	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	
Registres électoraux			•	•		•		•		•		
Education**												
Enseignement préscolaire			•	•		•		•		•		(3)
Enseignement primaire			•	•		•		•		•		(3)
Enseignement secondaire	•			•		•		•		•		(3)
Enseign. professionnel & technique	•			•		•			•	•		
Enseignement supérieur	•			•		•		•		•		
Education des adultes	•			•		•		•		•		
Divers												
Santé publique												
Hôpitaux		•		•		•		•		•		
Protection de la santé	•	•	•	•		•	•	•		•		

(*) Lorsque des remarques sont indiquées, consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays.

(**) La compétence comprend à la fois l'infrastructure et le personnel.

Les compétences des collectivités locales et régionales

Danemark

Fonction	Collectivité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques*
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre collectivité	
Action sociale												
Crèches et garderies			•	•		•		•		•		
Aide familiale et jeunesse			•	•		•		•		•		
Maisons de repos		•	•	•		•	•	•		•		
Sécurité sociale			•	•		•		•		•		
Divers			•	•		•		•		•		
Logement et urbanisme												
Logement	•		•	•	•	•	•	•	•	•		
Urbanisme			•	•		•		•		•		
Aménagement du territoire		•	•	•		•		•		•		
Environnement, salubrité												
Epuration des eaux			•	•		•		•		•		
Ordures ménagères & déchets			•	•		•		•		•		
Cimetières et services funèbres			•		•		•	•		•		(4)
Abattoirs												
Protection de l'environnement	•	•	•	•		•		•		•		
Protection du consommateur	•		•	•		•		•		•		
Culture, Loisirs & Sports												
Théâtres & concerts	•		•	•		•			•	•		
Musées, bibliothèques	•		•	•	•	•	•	•		•		
Parcs & espaces verts	•		•	•			•	•		•		
Sports & loisirs			•	•		•	•	•	•	•		

(*) Lorsque des remarques sont indiquées, consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays.

(**) La compétence comprend à la fois l'infrastructure et le personnel.

Les compétences des collectivités locales et régionales

Danemark

Fonction	Collectivité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques*
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre collectivité	
Cultes												(5)
Divers			•	•			•	•	•	•		
Circulation, Transport**												
Voirie routière	•		•	•		•		•		•		
Transport	•	•	•	•	•	•		•	•	•		
Transport urbain routier		•	•	•	•	•		•	•	•		
Transport urbain sur voies ferrées	•			•			•	•		•		
Ports	•		•	•		•	•	•		•		
Aéroports	•		•	•		•	•	•		•		
Divers	•		•	•		•	•	•		•		
Services économiques												
Gaz			•	•			•	•		•		
Chauffage urbain			•	•		•		•	•	•		(6)
Eau			•	•		•		•	•	•		(6)
Agriculture, sylviculture, pêche	•		•	•		•		•		•		
Electricité			•	•		•		•	•	•		(6)
Promotion économique	•	•	•	•			•	•		•		
Commerce & industrie												(7)
Tourisme	•	•	•	•	•		•	•		•		
Divers												(7)
Autres fonctions												
Emploi	•		•	•	•	•		•		•		

(*) Lorsque des remarques sont indiquées, consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays.

(**) La compétence comprend à la fois l'infrastructure et le personnel.

Les compétences des collectivités locales et régionales**Danemark****Remarques :**

- (1) La plupart des communes ont conclu des accords avec Falcks Redningskorps, un organisme d'assistance privé.
- (2) La protection civile relève de la responsabilité à la fois de l'administration centrale et des administrations locales, le plus gros de cette responsabilité revenant aux communes.
- (3) Il existe également des écoles privées.
- (4) Services également assurés par l'Eglise nationale. Voir(5) ci-dessous.
- (5) L'Eglise nationale est un organisme autonome, qui assure son financement grâce à la taxe d'Eglise.
- (6) L'alimentation en eau et en électricité et le chauffage urbain relèvent de la responsabilité des communes. Même si elles n'assurent pas ces services elles-mêmes, les communes doivent veiller à mettre le fournisseur dans l'obligation d'approvisionner tous les citoyens, dans tous les cas où cela est techniquement possible, autoriser la pose de canalisations et de câbles sur les routes publiques, et exiger des garanties assurant le maintien d'une production satisfaisante.
- (7) Une collectivité locale n'est généralement pas autorisée à se livrer à des activités commerciales et industrielles sauf pour son propre usage. Toutefois, elle assure les conditions nécessaires au commerce local, en achetant et en aménageant des terrains à usage commercial et industriel, et en fournissant des voies d'accès en bon état. La plupart des villes ont également créé ou subventionné des centres de développement industriel, afin de promouvoir les activités commerciales et industrielles locales.

7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RAPPORTS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

7.1. Coopération en vue de l'accomplissement de tâches d'intérêt commun

Conformément à la Loi sur les collectivités locales, les accords conclus entre plusieurs collectivités locales en vue de la mise en œuvre conjointe des compétences qui leur sont dévolues doivent être approuvés par l'organe de surveillance si un organe spécialement créé agit pour le compte des collectivités locales parties à cet accord. Les décisions touchant les dépenses annuelles sont du ressort de cet organe commun, et les collectivités locales participantes voient leur propre autonomie de décision limitée d'autant.

Les groupements de collectivités locales dotées d'un organe directeur spécial sont, malgré leur autonomie, des services publics, même lorsqu'ils sont créés en tant qu'entreprises privées dans le cadre de partenariats.

En revanche, il n'est pas nécessaire de faire autoriser une coopération entre différentes collectivités locales, si elle ne limite pas les pouvoirs des conseils respectifs.

Des activités ou des institutions intercommunales ne sont pas rares. On observe différentes structures d'organisation: organes autogérés, partenariats, sociétés à responsabilité limitée et autres formes d'entreprises privées. Dans certains domaines, il est également possible aux collectivités locales de coopérer avec des entreprises privées sous forme de sociétés à responsabilité limitée et, plus rarement, dans le cadre de partenariats.

Si la constitution de tels groupements intercommunaux est en principe spontanée, elle peut dans certains cas répondre à des exigences d'ordre réglementaire, en ce qui concerne notamment, dans des circonstances particulières, les transports publics, la collecte et l'élimination des ordures.

De telles activités de coopération touchent généralement les services de distribution de gaz naturel et d'électricité, de collecte et d'élimination des déchets, les laboratoires d'hygiène alimentaire et les transports publics.

7.2. Associations de collectivités locales au niveau national ou régional

«Collectivités Locales du Danemark» et «Régions Danoises» sont des associations regroupant toutes les collectivités locales et régionales. Ce sont des associations de droit privé qui ne relèvent pas du régime administratif local

Ces organisations agissent pour le compte des collectivités locales/régionales dans le cadre des négociations menées avec l'administration centrale et avec les syndicats des fonctionnaires locaux. Elles concluent ou participent à l'établissement des conventions salariales qui lient les collectivités locales.

7.3. Coopération internationale entre les collectivités locales/régionales

Depuis que le Danemark a adhéré en 1981 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, les collectivités locales sont libres de coopérer, sur une base individuelle, avec leurs homologues dans d'autres Etats. Toutefois, elles ne peuvent créer d'organe commun habilité à prendre des résolutions financièrement contraignantes sans l'approbation de l'organe de surveillance municipal. Les collectivités locales et régionales ne sont en rien limitées quant à leur adhésion à des associations internationales.

8. FINANCES

8.1. Structure financière des collectivités locales

Les recettes des collectivités locales (communes) se ventilent comme suit :

Structure financière des collectivités locales en 2007 (en %)

	Total
Impôts	55,3
Subventions spécifiques	11,2
Subventions générales	15,2
Droits et redevances	16,4
Autres recettes	1,9
Total	100,0

8.1.1. Impôts

Le tableau ci-dessous indique les diverses sources de recettes fiscales dont disposent les collectivités locales.

Financement des collectivités locales par type d'impôt en 2007 (en %)

	Total
Impôt sur le revenu	87,7
Impôt foncier	7,8
Impôt sur les sociétés	2,8
Autres impôts et redevances	1,7
Total	100,0

L'impôt sur le revenu et l'impôt foncier sont des impôts locaux. L'impôt sur le revenu est prélevé par l'Etat en même temps que l'impôt national sur le revenu, tandis que l'impôt foncier est prélevé directement par les communes.

Les communes sont libres de fixer le taux de l'impôt sur le revenu ou le pourcentage de prélèvement fiscal. Les collectivités municipales assoient l'impôt foncier sur la valeur des terrains. Dans les communes, les conseils municipaux décident du pourcentage de l'impôt foncier à prélever : il doit se situer dans la fourchette des 1,6 à 3,4% pour les terrains autres que les exploitations agricoles ; pour celles-ci, il doit être de 0,9% inférieur à celui des autres terrains et en aucun cas supérieur à 1,3%.

Les conseils municipaux peuvent exonérer certaines propriétés de l'impôt foncier, par exemple les écoles privées, les institutions à but non lucratif, les terrains de sports et les musées. D'autres propriétés sont exonérées par la législation, par exemple les bâtiments protégés.

Les communes n'ont pas le droit d'instaurer de nouveaux types d'impôts. S'agissant des impôts donnant lieu à répartition, les communes reçoivent une part forfaitaire de certains impôts, essentiellement l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les successions et l'impôt sur les régimes de retraite.

8.1.2. Subventions

Les principaux aspects du système de subvention et de péréquation sont régis par la législation. Seule la réglementation de certains aspects techniques a été déléguée.

Deux types de subventions sont accordées aux collectivités locales : les subventions spécifiques et les dotations générales. Les premières sont destinées à financer des dépenses précises, tandis que les secondes n'ont pas de destination précise. De plus, les communes peuvent bénéficier de subventions accordées au titre de la péréquation financière telles que visées au paragraphe 8.3. ci-dessous.

Les principales subventions spécifiques sont les suivantes:

- 35% ou 65% du remboursement des dépenses de sécurité sociale (bénéfices en espèces) ;
- 50% du remboursement des dépenses d'allocation logement ;
- 75% du remboursement des dépenses d'allocation logement pour les retraités ;
- 100% du remboursement des prestations de maladie au cours des 13 premières semaines et 50% ensuite ;
- 100% du remboursement des indemnités pour enfant à charge ;
- 100% remboursement des pensions nationales de vieillesse ;
- 35%, 50% ou 100% du remboursement des prestations de retraite anticipée versées aux personnes de moins de 60 ans.

Le tableau ci-après donne un aperçu de l'importance des subventions spécifiques et des dotations générales par rapport au total.

Subventions versées en 2007 (en %)

	Total
Subventions spécifiques*	43
Subventions générales	57
Total	100

*non comprises les dépenses remboursées à 100%

8.1.3. Péréquation financière

Un des objectifs du système danois de subventions et de péréquation est de réduire les écarts observés dans le «prix de l'impôt» d'une commune à l'autre. Ce prix de l'impôt (ou ratio impôt/service) correspond au rapport entre le niveau de service fourni et l'impôt prélevé.

Les différences entre les divers ratios impôt/service peuvent être dues au fait que le coût d'un service donné par habitant diffère d'une commune à l'autre. Afin de mesurer de façon concrète les besoins en dépenses, plusieurs facteurs doivent être pris en compte, par exemple, le nombre d'enfants n'ayant pas atteint l'âge scolaire, le nombre d'enfants scolarisés, le nombre de personnes âgées, etc.

Les écarts en matière d'imposition peuvent également s'expliquer par les différences dans l'assiette fiscale, qui traduit l'importance des revenus et de la valeur des propriétés foncières dans la commune.

Sans péréquation, il existerait de très grandes différences dans le ratio impôt/service d'une commune à l'autre, c'est à dire des différences considérables dans le niveau de service, de la pression fiscale ou de ces deux paramètres.

Ainsi, une commune ayant une large assiette fiscale ou des dépenses faibles pourrait fixer un taux d'imposition faible et être néanmoins capable d'offrir un niveau de services élevé alors qu'une commune ayant une assiette fiscale plus étroite ou des dépenses élevées devrait fixer un taux d'imposition élevé afin de pouvoir offrir un niveau de services acceptable.

L'objet de la péréquation est donc de faire en sorte que les communes aient le potentiel fiscal voulu pour offrir un niveau acceptable de services à un taux d'imposition proche de la moyenne.

Un nouveau système de péréquation a été mis en œuvre en 2007. La péréquation se fonde sur l'importance de l'excédent/déficit structurel des communes – c'est-à-dire sur la différence entre les recettes de la commune calculées sur la base d'un taux de fiscalité moyen et ses besoins de dépenses.

Pour calculer l'excédent ou déficit structurel, il faut déterminer les besoins de la commune : ceux-ci sont évalués sur la base de critères dits objectifs, supposés refléter les circonstances se trouvant à l'origine de ces besoins à l'échelle communale.

La péréquation n'est pas absolue. Le niveau actuel de péréquation est de 58% pour toutes les communes. Les communes de la zone métropolitaine bénéficient d'un régime de péréquation spécifique : elles reçoivent 27% de péréquation supplémentaire pour un niveau total de péréquation de 85%. Il existe aussi un système spécial de péréquation pour les communes en dehors de la zone métropolitaine en situation économique défavorable : pour elles, le niveau total de la péréquation se monte à 90%.

Outre les régimes de subventions et de péréquation déjà mentionnés, il existe divers régimes spéciaux :

- les communes de la zone métropolitaine rencontrant des difficultés économiques particulières perçoivent une subvention financée grâce à une contribution correspondant à 0,1% de l'assiette fiscale de toutes les communes de la zone métropolitaine ;
- les communes en dehors de la zone métropolitaine qui connaissent des difficultés économiques reçoivent aussi une subvention ;
- les communes insulaires reçoivent des subventions ;
- un régime spécial de péréquation concerne les immigrants et leurs descendants Il a pour objet d'assurer la péréquation des dépenses supplémentaires moyennes encourues par les communes pour l'intégration des immigrants, l'enseignement linguistique qui leur est dispensé, les charges collectives, etc. Ce régime est financé par les communes en fonction du nombre d'habitants ;
- un régime spécial de péréquation des recettes municipales provenant de l'impôt des sociétés.

8.1.4. Autres sources de revenu

Les autres sources de revenu se composent essentiellement de redevances et de droits.

Les plus importantes sont :

- Services publics : les communes assurent des services publics (assainissement, ramassage des ordures, gaz, électricité, chauffage et approvisionnement en eau) par l'entremise d'entreprises à but non lucratif qui s'autofinancent. Ces entreprises peuvent dégager des bénéfices ou avoir des déficits au cours d'une année donnée mais, sur la durée, elles doivent équilibrer leurs recettes et leurs dépenses.
- Crèches privées et publiques : le prix payé par les parents aux crèches publiques et privées est fixé par la loi.
- Assistance aux personnes âgées : les personnes âgées logées par la commune sont tenues de payer un loyer ainsi que leur électricité et leur chauffage. Elles peuvent aussi choisir de payer un «forfait services» comprenant par exemple les repas, le nettoyage du linge et le transport.

D'autres recettes proviennent du produit des capitaux et des placements, essentiellement la vente de biens immobiliers ou le montant net des intérêts financiers.

8.1.5. Emprunts

Les communes ne peuvent contracter des emprunts sans autorisation préalable que pour des investissements dans des services publics (eaux et égouts, chauffage, etc.) ou dans des domaines prioritaires au plan politique (logements pour les personnes âgées, achat de propriétés à des fins d'intégration des immigrants et achat de terrains à des fins de planification et aménagement).

Les communes peuvent cependant demander au Ministère de l'intérieur et de la santé l'autorisation de contracter des emprunts pour d'autres investissements, par exemple des investissements dans des écoles, dans des logements pour handicapés et par des partenariats public-privé. Cette autorisation discrétionnaire est généralement limitée à un certain pourcentage du coût total de l'investissement avec un plafond sur la valeur globale.

Les garanties d'emprunt, la location et le crédit-bail sont considérées comme des emprunts effectués par les communes. Le taux d'intérêt n'est pas limité, mais les communes sont tenues de contracter leurs emprunts aux meilleures conditions du marché. L'échéance de ces emprunts ne peut excéder 25 ans, sauf lorsque ceux-ci sont destinés à financer le logement des personnes âgées. Lorsque ces emprunts sont remboursables en une fois à l'échéance ou sont assortis d'une période sans remboursement, leur échéance ne peut excéder 15 ans et leur durée de vie moyenne dix ans. Il n'existe aucune restriction quant aux sources du financement mais, d'une manière générale, le pouvoir central n'accorde pas de prêts.

Etant donné que leurs besoins en liquidité fluctuent fréquemment, les communes sont autorisées à pratiquer le découvert bancaire.

La moyenne des soldes au jour le jour des découverts et emprunts immobiliers ne peut excéder, sur les douze derniers mois, la moyenne du solde cumulé (toujours pour la même période) au jour le jour des liquidités, des virements postaux, des comptes chèques et des comptes courants. Ainsi, si la moyenne des soldes au jour le jour des découverts et emprunts immobiliers vient à dépasser la moyenne du solde cumulé (toujours pour la même période) au jour le jour des liquidités, des virements postaux, des comptes chèques et des comptes courants, la commune est placée «sous administration» par le pouvoir central.

Les découverts bancaires des groupements de collectivités locales, des associations, des coopératives et d'autres structures de ce type dans lesquelles des collectivités locales ont une participation majoritaire ne peuvent dépasser 50 DKK par habitant. Le taux d'intérêt n'est pas limité, mais la collectivité ou l'organe concerné est tenu de négocier ces découverts à des termes favorables.

8.1.6. Exercice d'un contrôle économique par l'administration centrale - coopération budgétaire

Le rôle très important joué par les collectivités locales dans l'économie nationale a amené à impliquer celles-ci de plus en plus dans les politiques économiques. Pour ce faire, un dialogue permanent s'est instauré entre l'administration centrale et ces collectivités locales concernant leur gestion économique. Le principe de base est qu'il incombe au parlement et à l'administration centrale de fixer les objectifs économiques et politiques mais que les modalités de l'intégration des collectivités locales dans la politique économique nationale doivent faire l'objet d'accords librement conclus entre celles-ci et le gouvernement.

Au début des années 1980, la coopération budgétaire entre l'Etat et les collectivités locales reposait sur les recommandations que le premier adressait aux secondes concernant certaines limites à respecter dans l'augmentation des dépenses et des impôts locaux.

En 1983, le gouvernement a commencé à combiner des recommandations sur les dépenses avec des réductions dans les subventions courantes afin de s'approprier l'excédent créé par une augmentation de l'assiette fiscale plus rapide que la hausse des prix et des salaires dans les collectivités locales par suite de la tendance ascendante du marché.

De 1986 à 1988, les collectivités locales qui ne respectaient pas les limites de dépenses fixées étaient frappées de diverses sanctions et les comtés se sont vu fixer un «plafond fiscal» pour 1988.

Depuis 1989, la coopération budgétaire repose sur des accords librement conclus avec les organisations de collectivités locales. L'Etat impose rarement aux collectivités locales les conditions de leur gestion économique. Au lieu de cela, il négocie avec leurs organisations les principes directeurs de cette gestion pour l'année à venir. Il ne faut pas nécessairement y voir une alternative à la législation, car un accord peut impliquer l'adoption de nouvelles mesures législatives. Par ailleurs, la gestion s'en trouve facilitée car les collectivités locales sont généralement portées à respecter des accords auxquels elles ont souscrit et qui leur donnent une plus grande liberté

Les accords entre le gouvernement et les organisations de collectivités locales ne lient pas juridiquement chaque collectivité puisque les organisations ne peuvent pas engager la responsabilité de leurs membres. D'où la marge de manœuvre accordée dans les accords à chaque collectivité pour qu'elle procède aux adaptations voulues en fonction des conditions locales. Toutefois selon l'accord, ces adaptations doivent s'équilibrer d'une collectivité à l'autre.

8.2. Structure financière des régions

Les régions sont responsables de trois domaines d'activité du secteur public :

- les soins de santé
- les services sociaux et l'enseignement spécial
- le développement régional

Ces trois domaines sont financés séparément et les ressources de chacun d'entre eux doivent servir exclusivement à financer ses activités. La structure de leurs ressources est indiquée ci-dessous.

Soins de santé : structure des ressources (en %)

	Total
Subventions générales du pouvoir central	78
Contribution générale des collectivités	7
Subventions spécifiques du pouvoir central	3
Contribution spécifique des collectivités	12

Les subventions générales du pouvoir central se composent d'une subvention de base et d'une subvention indexée sur les besoins de chaque région. La subvention de base est la même pour toutes les régions et ne représente qu'une petite partie du total.

Les besoins de chaque région sont calculés en ajoutant le montant des besoins de financement lié à l'âge de la population à celui des besoins de financement socioéconomique.

Les besoins de financement lié à l'âge de la population se fondent sur la pyramide des âges de chaque région : on multiplie le nombre des personnes de chacune des 17 cohortes de cinq ans par un montant par personne spécifique à chaque cohorte d'âge.

Les besoins de financement socioéconomique se fondent sur neuf indicateurs socio-économiques – tels que le nombre de familles recevant des allocations sociales ou le nombre d'enfants vivant dans une famille monoparentale. Sur la base de la place de la région dans chacun des indicateurs et de la pondération attribuée à chaque indicateur, on calcule un indice socioéconomique de la région : plus cet indice est élevé et plus sont élevés les besoins estimatifs de dépenses socioéconomique de la région.

77,5% du financement total vont aux besoins de dépenses liées à l'âge et 22,5% aux besoins de financement socioéconomique.

La contribution générale des collectivités consiste en un paiement forfaitaire indexé sur le nombre de ressortissants de la collectivité.

Les subventions spécifiques du pouvoir central et les contributions spécifiques des collectivités se fondent sur le niveau d'activité du système de soins de santé de la région. Les subventions du pouvoir central se fondent sur l'activité afin d'inciter les régions à accroître la production. Les contributions des collectivités se fondent, entre autres choses, sur le nombre de visites chez le médecin par les habitants. Cette focalisation a pour objet d'encourager les communes à promouvoir la santé de leurs ressortissants et ainsi de prévenir les problèmes de santé.

Développement régional – structure des ressources en 2007 (en %)

	Total
Subventions générales du pouvoir central	72
Contributions générales des collectivités	28

Le montant des subventions du pouvoir central est réparti sur la base des besoins estimés des dépenses «démographiques» (nombre d'habitants de la région multiplié par un montant forfaitaire) et des dépenses dites structurelles de chaque région. Les besoins de dépenses structurelles sont estimés sur la base de huit indicateurs mesurant avant tout les facteurs socioéconomiques et d'infrastructure (ces derniers liés notamment à la responsabilité qu'ont les collectivités régionales d'offrir des transports en commun).

20% des subventions sont affectés aux besoins des dépenses démographiques et 80% aux besoins de dépenses structurelles.

Les contributions des collectivités à la région consistent en un paiement forfaitaire calculé en fonction du nombre des habitants de la collectivité.

Services sociaux et éducation spéciale – structure des ressources en 2007 (en %)

	Total
Montants versés par les collectivités locales	100

Les communes peuvent envoyer les ressortissants ayant besoin de soins spécialisés ou d'éducation spéciale dans des établissements spécialisés administrés par la région. Elles versent un certain montant par séjour couvrant le coût objectif du séjour.

9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET RÉGIONALE**9.1. Contrôle juridique**

Conformément à la Constitution, l'Etat supervise la gestion autonome des administrations locales, encore qu'à l'heure actuelle, cette supervision soit limitée.

La supervision des communes et des régions incombe à l'administration centrale des cinq régions.

Le ministre des affaires sociales supervise les cinq administrations régionales. Lorsque les administrations régionales imposent des sanctions, il est possible de faire appel de leur décision auprès du Ministère. Celui-ci peut aussi lancer une procédure de supervision de sa propre initiative s'il estime qu'un principe est mis en cause ou qu'il y a eu violation grave.

La supervision des collectivités locales s'effectue dans un contexte juridique. L'autorité de supervision ne cherche pas à savoir si les transactions d'un conseil local ou régional sont raisonnables ou opportunes, et elle ne s'intéresse pas non plus aux conséquences des actions discrétionnaires tant que ces actions sont conformes à la législation. La supervision ne porte pas sur les questions de respect des principes de bonne administration.

La supervision a pour seul objet de déterminer si la législation et les principes du droit public ont été respectés, et uniquement la législation concernant les autorités publiques (pas celle portant sur les collectivités locales, les entreprises privées ou les individus). L'autorité de supervision peut traiter des affaires relevant de ministères autres que celui des affaires sociales.

L'autorité de supervision n'est tenue d'intervenir que lorsque les informations disponibles laissent à penser qu'une action illégale non sans gravité a été commise. La plainte d'un citoyen n'est ni nécessaire ni suffisante pour engager une autorité de supervision à examiner une affaire.

Conformément à la législation, des commissions spéciales de supervision ou de recours ont été constituées dans de nombreux domaines pour superviser ou traiter les plaintes concernant les décisions des collectivités locales et l'exécution de leurs tâches. Normalement, ces commissions peuvent prendre en compte tous les aspects d'une affaire, y compris ceux liés au respect des règles du traitement des affaires. L'autorité de supervision ne traite pas les aspects qui peuvent être du ressort des commissions spéciales de supervision ou de recours.

Les affaires traitées par l'autorité de supervision se terminent en général par une déclaration de caractère consultatif qui donne l'avis juridique de l'autorité sur l'affaire en question. Elle informe le conseil local de ses responsabilités dans le cadre de la législation en vigueur.

L'autorité de supervision peut également imposer des sanctions contre des décisions prises par un conseil local ou des membres du conseil qui auraient participé à un acte municipal illégal. Les sanctions possibles sont l'annulation, la suspension, des astreintes ou des actions en dommages. Les sanctions ne sont utilisées que très rarement.

L'autorité de supervision peut annuler une décision locale ou régionale qui va à l'encontre de la législation. Pendant le traitement d'une affaire d'annulation, elle peut suspendre temporairement l'exécution de la décision en question. Si la décision illégale du conseil local ou régional a déjà été mise en application, l'annulation ou la suspension ne peuvent être prononcées que dans certaines conditions.

L'imposition de sanctions telles que l'annulation ou des astreintes est toujours assujettie à la condition que toute la clarté voulue a été faite, c'est-à-dire qu'il est avéré, hors de tout doute raisonnable, que la législation n'a pas été respectée. L'obligation de clarté est une condition d'imposition de sanctions indépendante de l'obligation de montrer que la loi a été violée. Cette «règle de clarté» a pour objet de garantir que l'autorité de supervision du gouvernement ne casse les décisions d'un conseil local ou régional que lorsque toutes les questions juridiques et factuelles ont été complètement élucidées.

Si un conseil local ou régional omet d'exécuter une action qu'il est tenu d'exécuter conformément à la législation, l'autorité de supervision peut imposer des astreintes sur les membres du conseil responsables de l'omission. Ces astreintes durent tant que l'action n'a pas été exécutée.

Quelquefois, des astreintes sont imposées pour obliger un conseil local ou régional à mettre à exécution une décision contraignante, prise par une instance de recours ou une autorité sectorielle. Dans la mesure où l'instance de recours ou l'autorité sectorielle n'a pas la compétence voulue pour faire appliquer sa décision, elle peut, dans certains cas, demander à l'autorité de supervision de l'aider à faire respecter cette décision.

L'autorité de supervision peut intenter une action en dommages contre les membres d'un conseil local ou régional responsable d'une perte que la commune ou la région aurait subie du fait d'une décision ou d'une action illégale. L'autorité peut décider de retirer cette action si le membre en question paie une amende à la commune ou à la région dans le cadre d'un calendrier précis.

Les membres d'un conseil ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités en s'abstenant de voter.

Tout différend entre un conseil local ou régional et le Ministère des affaires sociales concernant une question juridique peut être mené devant un tribunal civil à des fins de résolution.

9.2. Contrôle financier

Les comptes de toutes les collectivités locales et régionales doivent obligatoirement être contrôlés par des professionnels. Pour la plupart des collectivités, cette fonction est remplie par le Service de vérification des comptes des collectivités locales, organe intercommunal établi par l'association des collectivités locales, ou par une société privée.

Par ailleurs, les communes et les régions sont tenues de transmettre leurs comptes contrôlés à la commission de surveillance (*statsforvaltningerne*) afin que celle-ci puisse s'assurer que les activités des communes et des régions sont bien conformes à la législation en vigueur.

Il existe des restrictions légales en matière d'investissements, d'emprunts, d'impôts et de personnel, instaurées dans le cadre d'accords librement conclus entre l'administration centrale et les associations «Collectivités Locales du Danemark» et «Régions Danoises».

En juin 2007, le Parlement a voté une loi modifiant la Loi sur la vérification des comptes des collectivités locales et régionales visant à donner plus d'indépendance aux vérificateurs. Le Service de vérification des comptes des collectivités locales relève de l'association «Collectivités Locales du Danemark» et, à ce titre, il ne remplira pas les nouvelles prescriptions relatives à son indépendance tant que l'association ne lui aura pas accordé son indépendance. La modification doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

10. RECOURS DES PARTICULIERS CONTRE LES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Les décisions prises par les collectivités locales et régionales sont susceptibles de recours auprès d'autorités supérieures, en vertu de dispositions législatives spécifiques (par exemple, lois sur les services sociaux, sur la protection de l'environnement ou l'aménagement du territoire). Le système de recours se limite parfois aux aspects juridiques et non à l'opportunité de la décision examinée. Seule peut faire appel une partie concernée, lésée par la décision prise.

L'autorité de supervision peut toutefois annuler des décisions illégales si des citoyens en font la demande.

Le contrôle final de la légalité des décisions des collectivités locales ou régionales et des décisions prises ou des recours formés par les organes de supervision est du ressort des tribunaux ordinaires.

S'il n'est pas possible de faire appel d'une décision auprès d'une autorité supérieure, cette décision peut être portée à l'attention de l'administration régionale appropriée et/ou du Ministère des affaires sociales (voir 9.1.).

Il est également possible de déposer un recours auprès du Commissaire parlementaire pour l'administration civile et militaire, l'Ombudsman (Loi n° 473 du 12 juin 1996 concernant l'Ombudsman). Il n'est pas possible de déposer un recours contre une décision dont il est possible de faire appel devant une autre autorité, tant que cette autorité n'a pas statué sur le cas. L'Ombudsman surveille tous les secteurs de l'administration publique, à l'exception des tribunaux et détermine si les plaintes sont suffisamment fondées pour mériter une enquête. Il est particulièrement compétent pour ce qui est des questions concernant les principes de la bonne pratique administrative puisque ni les administrations régionales ni le Ministère des affaires sociales n'ont compétence pour examiner ces questions.

Il est aussi possible d'intenter une action en justice contre l'collectivité en question.

11. PERSONNEL ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les conseils locaux et régionaux sont pleinement responsables de l'administration et de la gestion de leur commune et de leur région, et sont entièrement libres de définir la structure de leur administration et de leur personnel.

Le maire ou le président du conseil régional a la responsabilité politique de la gestion quotidienne de son administration.

En matière de rémunération, toutes les collectivités locales ont autorisé leurs organisations à conclure avec les représentants du personnel des accords qui les lient. Les salaires et les autres conditions d'emploi sont conformes aux critères fixés par la commission des salaires des collectivités locales. Cette commission est formée de huit conseillers nommés par le Ministère des affaires sociales sur recommandation de l'association «Collectivités Locales du Danemark» et le Ministère des finances.

La commission des salaires et conditions d'emploi des collectivités régionales négocie ou fixe les critères de salaires et autres conditions d'emploi des employés des cinq régions. Elle se compose de neuf membres nommés par le Ministère des finances.

Les conseils locaux et régionaux et les commissions des finances des conseils sont responsables des fonctionnaires locaux. Ces derniers ne sont pas nommés selon des critères politiques et ne sont donc pas remplacés après une élection.

Personnels administratifs et autres des collectivités¹

	Régions	Communes	Total
Personnels administratifs ²	9 749	58 547	68 296
Autres	101 390	363 514	464 904
TOTAL	111 139	422 061 ³	533 200

¹ Au 1^{er} avril 2007

² Estimations sur la base des secteurs des conventions collectives

³ Y compris 4 262 personnes travaillant pour la coopération intercommunale

12. REFORMES ENVISAGÉES OU EN COURS

La réforme permanente et l'amélioration des services publics sont au centre des préoccupations des dirigeants. La réforme structurelle des communes et des régions et la nouvelle répartition des compétences entre les divers niveaux de l'administration danoise sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007. La réforme avait pour objet d'améliorer l'efficacité des communes et des régions et d'offrir de nouveaux services aux administrés. Dans la ligne de cette réforme des structures locales et régionales et de la répartition des tâches entre les divers niveaux de l'administration, le gouvernement a présenté une Stratégie sur la haute qualité du service public (Réforme de la qualité).

Les initiatives centrales de cette réforme sont :

- Des investissements importants dans l'amélioration des services sociaux – Fonds de qualité de 50 milliards de DKK et Fonds commun de qualité de 10 milliards de DKK ;
- Normes de qualité visant à garantir des services de qualité dans les domaines des soins aux personnes âgées, de la garde des enfants, et des soins de santé ;
- Ensemble cohérent de réformes dans huit domaines prioritaires contenant 180 initiatives destinées à améliorer la qualité du système de prévoyance sociale et à rendre plus attractif le travail dans le secteur public.