

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 464 (2021)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale aux Pays-Bas

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

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

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

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

d. aux Priorités 2021-2026 du Congrès, en particulier à la priorité 6.*b* qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation des citoyens;

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

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

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

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

i. à la précédente recommandation du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale aux Pays-Bas (Recommandation 352 (2014));

j. au présent exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale aux Pays-Bas;

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

2. Le Congrès note ce qui suit :

a. les Pays-Bas ont signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après «la Charte») le 7 janvier 1988 et l'ont ratifiée le 20 mars 1991. Lors de la ratification, les Pays-Bas ont fait plusieurs «déclarations» relatives à divers articles de la Charte, en vertu de son article 12, paragraphe 2: précisément, les Pays-Bas ont indiqué qu'ils considéraient ne pas être liés par les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, de l'article 8, paragraphe 2, de l'article 9, paragraphe 5, et de l'article 11 de la Charte. En outre, en vertu de l'article 13 de la Charte, les Pays-Bas ont déclaré qu'ils entendaient limiter son champ d'application aux provinces et aux communes et que la Charte s'appliquerait au territoire européen des Pays-Bas (en vertu de l'article 16 de la Charte). La Charte est entrée en vigueur à l'égard des Pays-Bas le 1^{er} juillet 1991;

b. les Pays-Bas ont signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'ont ratifié le 13 décembre 2010. Le protocole est entré en vigueur aux Pays-Bas le 1^{er} juin 2012;

c. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale) a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas à la lumière de la Charte. Vladimir Prebilic, Slovénie (L, SOC/V/DP), et Robert-Csongor Gruman², Roumanie (R, PPE/CCE), ont été chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale aux Pays-Bas. Les rapporteurs ont tenu, du 25 au 27 janvier 2021, des réunions de suivi à distance avec des représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité.

3. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente des Pays-Bas auprès du Conseil de l'Europe pour son assistance, ainsi que tous les interlocuteurs avec lesquels ils se sont entretenus lors des réunions à distance.

4. Le Congrès note avec satisfaction qu'aux Pays-Bas :

a. la démocratie locale et l'autonomie locale ont une longue tradition et sont ancrées dans une culture politique qui favorise la négociation, le compromis et l'entente entre les niveaux d'autorité publique;

b. une vaste réforme de décentralisation lancée en 2015 a entraîné le transfert de nouvelles tâches et responsabilités au niveau local, en particulier dans le domaine social, dans la gestion de la nature et dans l'aménagement du territoire. La délégation de l'action réglementaire et de la gestion de certaines

1. Discussion et adoption par le Congrès le 26 octobre 2021, 1^{re} séance (voir le document CG(2021)41-05, exposé des motifs), rapporteur: Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP).

2. Au moment de la présentation du projet d'exposé des motifs, M. Robert-Csongor GRUMAN n'était plus membre du Congrès.

tâches (*medebewind*) a également évolué vers la décentralisation, laquelle est de plus en plus appliquée et devrait permettre d'accroître l'autonomie locale concernant ces tâches;

c. il existe un large éventail d'activités de consultation et d'accords entre les différents niveaux d'administration, ainsi qu'un suivi de ces activités par le Conseil d'État;

d. les communes coopèrent activement dans de nombreux domaines, tels que le marché du travail, l'aide à la jeunesse, l'accompagnement psychologique et la transition énergétique;

e. la déconstitutionnalisation de la nomination des maires et des commissaires du Roi permet désormais au législateur de légiférer sur cette question et à terme de remplacer la nomination par un système où les maires et les commissaires du Roi seraient élus.

5. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant les points suivants :

a. la procédure de nomination des maires et des commissaires du Roi n'a pas été modifiée dans la législation afin de permettre leur élection démocratique par les citoyens. Aucun projet n'envisage clairement une telle transition, en dépit du fait que leur rôle en tant que personnalités politiques est devenu beaucoup plus important;

b. il n'y a pas de reconnaissance expresse ou directe du principe d'autonomie locale dans le cadre juridique néerlandais, que ce soit dans la Constitution ou dans la législation;

c. les autorités décentralisées ne disposent pas d'une base juridique pour contester les décisions du gouvernement central en invoquant la violation de leur droit à l'autonomie locale par voie judiciaire;

d. il subsiste un manque de clarté et un chevauchement des compétences entre les communes et les provinces;

e. les ressources financières des collectivités locales ne sont pas proportionnées aux tâches additionnelles que les communes doivent assurer depuis la réforme de décentralisation, en particulier dans le domaine social;

f. les sources de revenus propres des communes et des provinces et leurs compétences en matière d'imposition restent limitées;

g. les provinces et les communes dépendent encore financièrement du gouvernement central, du fait qu'elles sont principalement financées par des dotations du pouvoir central. De plus, les ressources locales sont limitées du fait de leur corrélation avec les dépenses totales au niveau central, ce qui réduit la prévisibilité des ressources et rend la planification à moyen terme plus difficile;

h. l'émergence d'un niveau intermédiaire d'administration entre les communes et les provinces, du fait d'une coopération régionale impliquant de nombreuses communes, pose question du point de vue du contrôle démocratique et de la responsabilité de telles structures de gouvernance;

i. bien que les titulaires de mandats locaux puissent librement exercer leurs fonctions, conformément à l'article 7.1 de la Charte, il y a eu récemment des cas d'agressions contre

des maires, suscitant des inquiétudes quant à la possibilité d'exercer des mandats locaux dans un contexte de sécurité.

6. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités néerlandaises à :

a. remplacer la nomination des maires et des commissaires du Roi par des élections démocratiques, afin de garantir le droit des citoyens de participer à la conduite des affaires publiques locales et de respecter les principes fondamentaux de la démocratie;

b. reconnaître le principe de l'autonomie locale dans la Constitution et/ou la législation;

c. définir les responsabilités municipales dans la loi sur les communes et à clarifier la répartition des compétences entre les communes et les provinces, en révisant la législation sectorielle pertinente;

d. accompagner les tâches additionnelles que les communes doivent assurer du fait de la décentralisation, en particulier dans le domaine de la protection sociale et de l'aide à la jeunesse, de ressources financières proportionnées, tout en apportant un soutien ciblé aux communes qui en ont besoin; les mesures ciblées devraient être évaluées en prenant en considération les inégalités financières entre les communes rurales et urbaines;

e. étendre la capacité fiscale des communes et des provinces en augmentant la part des ressources provenant des impôts locaux (ou en créant une base fiable similaire, par exemple une part de l'impôt national). Cette mesure renforcerait l'autonomie financière des communes et des provinces et réduirait leur dépendance vis-à-vis de transferts du pouvoir central;

f. diversifier les ressources financières locales et à réviser le système d'indexation du montant total des transferts généraux sur les dépenses totales du pouvoir central, qui crée une corrélation entre les dépenses locales et centrales, afin de garantir une meilleure prévisibilité des ressources financières mises à la disposition des communes par le biais des transferts;

g. réviser la législation relative à la coopération intercommunale afin de renforcer le rôle des conseils municipaux dans les dispositifs conjoints adoptés à l'échelle régionale, conformément aux principes du contrôle démocratique, de la légitimité et de la responsabilité concernant les décisions prises;

h. améliorer le cadre de l'exercice des mandats locaux, du point de vue de la sécurité, en prenant toutes les mesures possibles pour protéger les titulaires de tels mandats contre toutes les formes de menace et d'agression;

i. ratifier les articles 7.2 et 8.2 de la Charte qui sont déjà appliqués dans la pratique.

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