

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 55 (1999)¹ sur la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas

*Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe
– Juin 1999)*

Le Congrès,

1. Tenant compte de la décision prise par le Bureau du Congrès de préparer un rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas, lors de la réunion du 27 avril 1998 à Genève ainsi que de la nomination des Rapporteurs (M. Moreno Bucci, Italie, et M. Hans-Ulrich Stöckling, Suisse) par la réunion du Bureau tenue le 29 septembre 1998 à Strasbourg;
2. Compte tenu des travaux au sein des réunions jointes des groupes de travail sur la situation de la démocratie locale dans les Etats membres et sur la régionalisation en Europe;
3. Rappelant sa Résolution 31 (1996) et les principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe;
4. Rappelant tout particulièrement le paragraphe 11 de la Résolution 31 (1996) où le Congrès demande que, dans un laps de temps raisonnable, tous les Etats membres fassent l'objet d'un rapport détaillé sur la situation de la démocratie locale et régionale;
5. Rappelant les décisions prises par les Délégués des Ministres les 24-25 novembre 1998, lors de leur 650^e réunion et par laquelle ils «invitent le Congrès à poursuivre ses activités concernant la préparation de rapports, pays par pays, sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres»;
6. Considérant par conséquent que le présent examen de la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas fait partie de l'engagement général du Congrès consistant à examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe;
7. Conscient du fait que les Pays-Bas font partie des membres fondateurs du Conseil de l'Europe et qu'ils possèdent un haut niveau de démocratie et d'autonomie locale, dont les principes et le fonctionnement peuvent toutefois différer en de nombreux points de la situation juridique et de la pratique dans la plupart des autres pays

européens en raison d'une longue tradition liée au fait qu'il s'agit d'une monarchie constitutionnelle n'ayant pas connu de rupture fondamentale de son mode de fonctionnement depuis fort longtemps, ce qui peut, à l'occasion, créer des situations très particulières dont l'observateur extérieur ne saisit pas facilement toute la complexité;

8. Constatant que, d'une manière générale, la population est plutôt satisfaite des services fournis par les collectivités territoriales, même si on doit prendre acte du fait qu'elle s'intéresse peu à la vie démocratique au niveau municipal, et encore moins au niveau provincial;
9. Conscient du fait que la démocratie néerlandaise fonctionne souvent plus sur la base d'une recherche de compromis, voire de consensus, entre les différentes communautés religieuses, politiques et sociologiques qui composent le pays que sur le simple jeu majorité/minorité;
10. Convaincu du fait que cette culture politique de la recherche du consensus est également un élément du fonctionnement de la démocratie locale et régionale, ce qui comporte de nombreux avantages mais rend parfois le processus de prise de décision complexe et quelquefois peu transparent et, par conséquent, pas toujours attrayant pour le citoyen;
11. Constatant avec satisfaction que les Pays-Bas sont généralement très respectueux des recommandations et des décisions européennes, comme le révèle par exemple le fait qu'ils aient introduit, après la requête «Benthem» et l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme en la matière, un véritable système de juridiction administrative qui bénéficie aujourd'hui également aux collectivités territoriales;
12. Notant par ailleurs, avec grande satisfaction, que les Pays-Bas jouent souvent un rôle de précurseur en ce qui concerne la mise en œuvre des principes communs des démocraties européennes; rappelant que ceci s'applique notamment en ce qui concerne la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique ou au niveau local [STE n° 144], que les Pays-Bas ont été le premier pays à ratifier et pour laquelle ils ont mis en œuvre, depuis 1985, le droit de vote des étrangers aux élections locales, sans distinction de nationalité de ces derniers;
13. Se félicitant également du fait que les Pays-Bas étaient parmi les premiers pays à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires [STE n° 148] en l'appliquant non seulement à la langue frisonne dans la province du Friesland, mais en appliquant les principes de la charte également à d'autres langues, y compris celles dépourvues de territoires, tels le yiddish et le romanes;
14. Notant dans ce contexte que les communes du Friesland bénéficient de droits très étendus en matière linguistique, en ce qui concerne par exemple l'utilisation de la langue frisonne dans les délibérations des conseils, mais aussi en ce qui concerne la dénomination même des collectivités locales qui est soumise à leur propre décision;
15. Se félicitant également du fait que les Pays-Bas comptent parmi les précurseurs en ce qui concerne la

1. Discussion par le Congrès et adoption le 16 juin 1999, 2^e séance (voir doc. CG. (6) 4, projet de recommandation présenté par M. M. Bucci et M. H. U. Stöckling, Rapporteurs).

coopération transfrontalière en Europe et la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la coopération transfrontalière des collectivités et/ou autorités territoriales et de ses protocoles additionnels [STE n° 106, 159, 169];

16. Constatant avec satisfaction que les Pays-Bas sont non seulement très ouverts en ce qui concerne la coopération des collectivités territoriales aux frontières du pays, mais que ces collectivités territoriales et leurs associations font également des efforts considérables pour la coopération avec d'autres pays, que ce soit en Europe centrale, orientale, ou dans le tiers-monde, afin d'aider au développement de la démocratie locale;

17. Également conscient du fait que les Pays-Bas, en fonction de leur densité de population exceptionnellement élevée en Europe, attachent une attention toute particulière aux questions de planification, d'urbanisme, d'environnement, de développement durable, et de la mise en valeur des transports en commun et des pistes cyclables;

18. Se félicitant du fait que l'on retrouve, d'une manière générale, auprès de beaucoup d'interlocuteurs néerlandais, une volonté d'adaptation du système actuel à certains changements de la société, tendant à rendre la démocratie locale et régionale plus transparente;

19. Conscient toutefois du fait que les Pays-Bas se caractérisent par l'existence d'un esprit de consensus et par l'attachement à des procédures et que la vie politique est ainsi mieux adaptée à des changements graduels qu'à des modifications abruptes et drastiques de l'organisation politique, comme cela a pu être vérifié, par exemple, autour des projets de création de «provinces urbaines» (Stadsprovincies) qui n'ont pas abouti, ou encore autour du projet expérimental de transfert de compétences entre les communes et la province de Frise, qui n'a finalement pas vu le jour;

20. Conscient toutefois du fait que des amendements constitutionnels s'avèrent nécessaires et que les procédures d'amendements à la Constitution exigent que le parlement adopte les réformes à deux reprises, de façon identique, au cours de deux législatures différentes et constatant que, malgré cette difficulté, neuf modifications de la Constitution ont été adoptées au cours du demi-siècle passé;

21. Conscient du fait que cette situation ne facilite pas une réforme visant la procédure de nomination des maires dont l'essentiel figure à l'article 131 de la Constitution des Pays-Bas;

22. Ayant entendu les arguments des représentants néerlandais en ce qui concerne les maires et les commissaires de la reine, selon lesquels leur pays se serait doté d'une fonction politique favorisant l'esprit de consensus par le fait que ces personnalités, choisies en fonction de leur appartenance politique et de leurs mérites, sont considérées, une fois nommées, comme étant neutres, au-dessus des partis, et qu'elles auraient, par conséquent, une influence bénéfique pour le bon déroulement des travaux des collectivités locales et agiraient comme interlocuteurs neutres auprès des citoyens, ainsi qu'il est spécifié aux articles 170 de la loi sur les municipalités et 175 de la loi sur les provinces;

23. Notant toutefois que, si ce système permet souvent de doter les collectivités locales d'une personnalité d'un excellent niveau, il est en porte-à-faux avec l'idée de l'autonomie locale, dans la mesure où les candidats retenus pour ces postes sont rarement issus de la communauté locale;

24. Notant toutefois que les maires et les commissaires de la reine se considèrent généralement comme de véritables représentants de leurs collectivités locales et que la population et les élus les considèrent également comme tels, conformément aux articles 171 de la loi sur les municipalités et 176 de la loi sur les provinces;

25. Soulignant que si ces maires ne manifestent pas leur engagement politique pour un parti au niveau local, ils ont l'opportunité de le faire pour leur carrière de maire ou des carrières antérieures ou ultérieures en tant qu'élus, voire en tant que ministres;

26. Soulignant qu'aux Pays-Bas les maires et les commissaires de la reine (gouverneurs des provinces) sont nommés par la reine, sur la base d'une recommandation du Ministère de l'Intérieur ou du gouvernement et après consultation d'une commission secrète formée au sein du conseil municipal et qu'ils sont politiquement et hiérarchiquement indépendants;

27. Prenant note également de l'avis présenté à la Commission permanente par M. Engel sur «la conformité de la capacité de l'Etat de désigner des fonctionnaires à la tête de l'exécutif d'une collectivité territoriale avec l'article 2 de la Charte du CPLRE dans la mesure où il concerne la situation des maires et des commissaires de la reine néerlandais par rapport aux procédures de désignation des membres du Congrès [Document CPL/GT/CEAL (4) 38 rév.]»;

28. Notant également que des «lobbyistes» désignés par les différents partis représentés au parlement national interviennent auprès du gouvernement en ce qui concerne le choix des candidats;

29. Regrettant que cette procédure prenne en compte, au moins en ce qui concerne les grandes villes, la répartition des partis au niveau du parlement national (deuxième Chambre) et non les majorités existant au niveau local, ce qui paraît contraire au principe même de l'autonomie locale;

30. Rappelant dans ce contexte, la Résolution 60 (1998) du Congrès sur la vérification des procédures de nomination des délégations nationales et d'invités spéciaux auprès du CPLRE ainsi que des pouvoirs des membres, et notamment son paragraphe 17 consacré à la situation du maire et du commissaire de la reine néerlandais;

31. Constatant que les municipalités et les provinces néerlandaises sont dirigées par trois organes formellement distincts: le conseil municipal, le collège du bourgmestre et des échevins, et le bourgmestre pour les municipalités; les états provinciaux, le collège des «gedeputeerde staten» (commissaires de la reine inclus), et le commissaire de la reine pour les provinces; et se félicitant du fait que la Constitution néerlandaise (dans l'article 125) désigne

clairement le conseil municipal et les états provinciaux comme l'organe suprême ;

32. Regrettant toutefois que leur statut et leur rémunération ne semblent pas correspondre entièrement au haut degré de responsabilité exercé par les échevins ;

33. Se félicitant du fait qu'un projet de loi a été soumis à la deuxième Chambre, permettant d'améliorer la situation en ce qui concerne les procédures de nomination des maires et des commissaires de la reine, dans la mesure où le conseil municipal lui-même devrait émettre un avis en ce qui concerne les candidats, même si cet avis souffre du fait que le conseil doit toujours y faire figurer au moins deux candidats ;

34. Se félicitant également du fait que ce projet de loi prévoit, dans certains cas, la possibilité de consulter la population concernée par référendum sur les deux candidats les mieux placés ;

35. Se félicitant enfin du fait que ce projet de loi prévoit clairement une procédure qui formalise la pratique et la demande croissante de ces dernières années, permettant au conseil municipal ou aux états provinciaux de demander la démission du maire ou du commissaire de la reine, ce qui paraît être un élément essentiel de démocratie, surtout à défaut d'avoir la capacité d'élire le maire ou le commissaire ou de le faire élire par la population ;

36. Se félicitant également du fait que le Gouvernement néerlandais a institué, au mois d'octobre 1998, une Commission royale (Commission sur le dualisme et la démocratie locale) composée d'éminentes personnalités chargées de réfléchir sur la modernisation des structures des collectivités territoriales, ainsi que sur le problème du monisme ou du dualisme (exercice du pouvoir exécutif par le conseil municipal lui-même ou contrôle d'un exécutif séparé par ce dernier) ; et espérant que les discussions actuelles puissent aider cette commission à formuler ses propositions, pour la fin de cette année, comme il est prévu dans son mandat ;

37. Se félicitant du fait que les provinces néerlandaises jouent un rôle au niveau constitutionnel dans la mesure où les conseils des provinces élisent les membres de la première Chambre du parlement (qui remplit dès lors une fonction de «sénat»), même si les élections sont faites sur la base de listes nationales ;

38. Regrettant que les provinces aient relativement peu de pouvoirs, ce qui rend les élections provinciales peu attrayantes pour les citoyens ;

39. Notant par ailleurs qu'un problème d'organisation spatial et de niveaux de compétence se pose, notamment pour les espaces péri-urbains, autour des grandes villes, en particulier pour ce qui a été appelé la «Randstad Holland» ;

40. Rappelant dans ce contexte, la requête qui avait été formulée par des élus locaux, dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale, lors du projet de création d'une province urbaine à Rotterdam et des référendums qui avaient été tenus, ainsi que la réponse qui avait été donnée, en son temps, et constatant que ce recours

était désormais sans objet, le projet en question ayant été abandonné ;

41. Conscient du fait que l'échelle à laquelle se posent plusieurs problèmes sociaux tels que l'allocation de sites pour la construction de logements et d'entreprises ou pour les axes routiers, le chômage, l'adaptation de l'enseignement au marché du travail, l'insécurité, ainsi que la répartition des charges financières entre la commune centrale et les communes périurbaines, ne correspond pas la plupart du temps à l'échelle des municipalités et des provinces, ce qui rend nécessaire la création ou la modification de structures démocratiques afin de faciliter un processus de décision adéquat ;

42. Conscient du fait que les structures de coopération intercommunale qui ont été mises en place pour combler cette lacune ne disposent pas de conseils élus par la population, ce qui est un obstacle à un contrôle démocratique direct ;

43. Comprenant les efforts faits pour redynamiser et renforcer le niveau provincial, surtout au moment où les projets de réforme qui auraient pu permettre de créer un niveau intermédiaire n'ont pas abouti ;

44. Se félicitant par ailleurs du fait que les Pays-Bas aient ratifié, comme un des premiers pays, la Charte européenne de l'autonomie locale [STE n° 122] ;

45. Regrettant toutefois que les Pays-Bas aient, lors de la ratification, émis des réserves en ce qui concerne l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 5, l'article 11 de la charte, et que le gouvernement ne soit pas prêt à lever ces réserves à l'exception, éventuellement, de l'article 7, paragraphe 2, concernant la compensation financière adéquate des élus locaux, sous certaines conditions ;

46. Prenant note du fait que la charte s'applique bien aux collectivités locales et aux provinces néerlandaises, et qu'en revanche les possessions d'Outre-Mer n'entrent pas dans le champ d'application de la charte, ne faisant pas partie de l'Etat néerlandais en tant que tel ;

47. Regrettant que les ressources propres des communes n'atteignent guère 15% des revenus, et que ce chiffre semble être encore inférieur pour les provinces, le reste étant distribué par le fonds des communes et le fonds des provinces, ce qui n'est pas conforme aux principes de l'article 9 de la charte ;

48. Remerciant l'ensemble des interlocuteurs néerlandais qui ont permis aux Rapporteurs d'étudier le système actuel de démocratie locale et régionale, ainsi que les projets de réformes, mais avant tout l'Association des communes néerlandaises («Vereniging van Nederlandse Gemeenten»), l'Association des provinces néerlandaises («Inter-Provinciaal Overleg»), la délégation néerlandaise et son Président, Alexander Tchernoff, le Ministre de l'Intérieur Peper et ses collaborateurs, les nombreux élus locaux et régionaux ainsi que les maires et commissaires de la reine qui étaient prêts à les rencontrer, et en particulier les représentants de la province du Friesland et de la ville de Leeuwarden, avec leurs spécificités linguistiques et

culturelles, les membres de la Commission royale, les nombreux professeurs et chercheurs qui ont contribué bénévolement à l'information des Rapporteurs ;

49. Prenant note par ailleurs du rapport Structures et fonctionnement de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas (situation de 1997) tel qu'il est publié par le Secrétariat du CDLR, sur la base des informations fournies par les autorités néerlandaises,

50. Sur la base de ce qui précède, et compte tenu du rapport soumis par Moreno Bucci et Hans-Ulrich Stöckling, à la 6^e session plénière, recommande au Gouvernement des Pays-Bas, ainsi qu'aux autres instances compétentes de ce pays :

a. de poursuivre activement les réformes permettant d'aboutir à une élection des maires et des commissaires de la reine par les conseils respectifs ou directement par les électeurs des collectivités concernées, en passant éventuellement par des étapes intermédiaires permettant aux conseils municipaux et provinciaux d'exprimer un véritable choix, d'avoir recours, le cas échéant, à un référendum afin de consulter la population concernée, et permettant aux conseils concernés d'exiger la démission du maire ou du commissaire de la reine ;

b. en attendant des réformes permettant d'aboutir à une véritable élection, de promouvoir l'adoption rapide du projet de loi [25444] discuté actuellement par le parlement, ou toute autre proposition législative allant dans le même sens. Ceci permettrait ainsi aux maires et aux commissaires de la reine de siéger au Congrès, en conformité avec l'esprit de la charte et du Règlement actuels et rappelant que, si tel n'était pas le cas, la situation de tels membres de la délégation néerlandaise devrait être réexaminée dans le cadre de la 7^e session (an 2000), le cas échéant, à la lumière de la Charte amendée du Congrès ;

c. d'informer dès que possible le Congrès, conformément à l'article 14 de la Charte européenne de l'autonomie locale, sur le rapport et les recommandations de la Commission royale mentionnée au paragraphe 36 ;

d. d'informer dès que possible le Congrès, conformément au même article de la charte, sur les mesures que prendrait le gouvernement sur la base des recommandations de ladite commission ;

e. de généraliser, dans l'esprit de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale, la consultation des populations des collectivités lorsque des changements de limites entre collectivités sont envisagés ;

f. de réexaminer la pertinence de la réserve exprimée à l'article 7, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, dans la mesure où les autorités

néerlandaises ont indiqué elles-mêmes qu'une législation cadre pourrait être mise en place permettant de s'assurer que les élus locaux, et notamment les échevins auraient une rémunération adéquate pour le travail qu'ils font, souvent à plein temps, même si cette rémunération est décidée en pratique par les collectivités territoriales elles-mêmes ;

g. de réexaminer la pertinence de la réserve concernant l'article 8, paragraphe 2, sur la tutelle administrative dans la mesure où les autorités néerlandaises elles-mêmes indiquent que ce contrôle, même s'il reste constitutionnellement possible, en principe, n'est pas exercé dans la pratique et qu'il n'y a donc, dans les faits, pas de contrôle a priori ni de contrôle concernant l'opportunité des actes des collectivités territoriales ;

h. de réexaminer la pertinence de la réserve concernant l'article 9, paragraphe 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant la péréquation financière dont le mécanisme ne devrait pas diminuer la liberté d'affectation des ressources par les collectivités locales, dans la mesure où, en pratique, une telle diminution n'est pas appliquée aux Pays-Bas, même si elle reste possible en théorie. Il devrait donc être possible d'adapter la situation législative à la politique suivie dans la réalité ;

i. d'étudier, dans l'esprit de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, la possibilité de consacrer, de façon permanente et durable, un pourcentage fixe des revenus publics aux collectivités territoriales et de leur permettre, en outre, d'augmenter considérablement leurs ressources propres par des taxes additionnelles ou d'autres mesures ;

j. de réexaminer la pertinence de la réserve concernant l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant les recours en justice, dans la mesure où, depuis l'adoption de la charte, les Pays-Bas ont introduit une véritable juridiction administrative qui est également à la disposition des collectivités territoriales ; Si des incertitudes devaient subsister dans ce domaine, il devrait être facile d'adapter la législation pour permettre de lever toute incertitude et pour la rendre pleinement compatible avec l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

k. d'étudier les possibilités permettant de donner davantage de poids institutionnel aux provinces, dans la mesure où cet échelon de pouvoir démocratique constitue une dimension nécessaire pour gérer pleinement les affaires, de façon décentralisée et d'envisager à cet effet d'augmenter les compétences des provinces et leur capacité d'action en transférant des compétences de l'Etat vers les provinces, notamment en matière d'aménagement du territoire et d'environnement.