

**LE CONGRES**  
**DES AUTORITES LOCALES ET REGIONALES**

Conseil de l'Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex  
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00  
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37 47  
<http://www.coe.int/T/F/Cplre/>



**12ème SESSION PLENIERE**

Strasbourg, le 3 mai 2005

CG (12) 16  
Partie II

**DOUXIEME SESSION**

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

**Démocratie locale et régionale  
aux Pays-Bas**

**Rapporteurs :**

**Mme Kathryn SMITH, Royaume-Uni**  
**Chambre des Pouvoirs Locaux**  
**Groupe politique : SOC**

**M. Odd Arild KVALOY, Norvège**  
**Chambre des Régions**  
**Groupe politique : NI**

**Expert :**

**Prof. Dian SCHEFOLD, Allemagne**

-----

**EXPOSE DES MOTIFS**

## Introduction

1. Conformément à la Résolution 2000 (1) du Comité des Ministres, qui pose le principe du suivi de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et candidats à l'adhésion, le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) a décidé de rédiger un projet de rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas. Ce rapport s'inscrit dans le prolongement du suivi assuré par les Rapporteurs Moreno Bucci, L (Italie) et Hans-Ulrich Stöckling, R (Suisse), qui a abouti à la rédaction de l'exposé des motifs CG (6) 4, de la Recommandation 55 (1999) et de la Résolution 77 (1999), examinés par le Congrès et adoptés le 16 juin 1999.

2. Au vu de ce qui précède, le programme du Congrès appelle à lui seul la rédaction d'un nouveau rapport de suivi. La délégation néerlandaise a toutefois tenu à donner au Congrès un argument supplémentaire. Le 5 février 2004, M. Ralph Pans, directeur de l'Association des communes néerlandaises (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten – VNG*), a écrit au Président du CPLRE pour demander l'examen des projets menés actuellement aux Pays-Bas concernant les autorités locales ; lors de la réunion de la Commission institutionnelle du 23 avril 2004, M. René Paas, maire adjoint de Groningue, et M. Henk Aalderink, membre de l'exécutif de Gueldre, pour les provinces, ont demandé l'élaboration d'un rapport de suivi.

3. La Commission institutionnelle du Congrès a par conséquent décidé, lors de la réunion susmentionnée, de rédiger un rapport d'information et de suivi sur les Pays-Bas : les rapporteurs sont Mme Kathryn Smith (Royaume-Uni, Chambre des Pouvoirs locaux) et M. Odd-Arild Kvaloy (Norvège, Chambre des Régions), membres du CPLRE, tandis que le professeur Dian Schefold (Allemagne), vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, a participé en tant qu'expert. M. Ivan Volodine a assuré le secrétariat de cette mission.

4. La planification des réunions nécessaires pour l'organisation d'une Mission d'enquête s'est heurtée à quelques difficultés, tant du côté des partenaires néerlandais que de celui du CPLRE. Lors de la réunion de la Commission institutionnelle du 3 novembre 2004, la délégation néerlandaise a regretté le retard pris par le rapport, pourtant urgent du fait des activités législatives en cours. La Mission d'enquête a finalement pu avoir lieu les 19-20 janvier 2005, avec un programme complet de réunions de travail (annexe I) s'appuyant sur un questionnaire (annexe II) élaboré préalablement et sur l'examen des documents présentés par la VNG. Le Secrétariat du Congrès l'ayant encouragée, en raison de l'imminence des décisions, à travailler sous la contrainte de délais serrés, l'équipe a décidé de centrer le présent rapport sur les aspects principaux du débat que connaissent actuellement les Pays-Bas, bien que ce choix donne au document le caractère d'un rapport de suivi. La procédure décrite dans le Vade-mecum relatif aux rapports de suivi (CG/INST (7)31 rév. 1 du 1<sup>er</sup> juin 2001) a par conséquent dû être simplifiée. L'équipe s'est prononcée contre une deuxième visite, et a adressé le projet de Rapport aux partenaires néerlandais en leur donnant la possibilité de présenter leurs remarques et objections. Le projet de Rapport a ainsi été rédigé et adressé aux partenaires néerlandais le 4 mars 2005. Le Rapport a été révisé sur la base des développements récents (voir annexe IV), et soumis à la Commission institutionnelle en vue de la réunion du 15 avril 2005. Les commentaires au rapport figurent à l'annexe III. Ils ont été discutés lors de la réunion de la Commission Institutionnelle et pris en compte, mais n'ont pas donné lieu à une modification des points essentiels et des conclusions du rapport.

5. Cette procédure rapide a été possible grâce à la VNG et, en particulier, à sa secrétaire pour la délégation néerlandaise auprès du Congrès, Mme Elisabeth Roussel. Si nous avons pu

obtenir les informations indispensables dans un laps de temps si court, ce n'est qu'avec l'aide de Mme Roussel et grâce à la coopération entre l'Association des provinces (*Interprovincial Overleg – IPO*) et le secrétaire pour les Affaires européennes, M. Henk van Leeuwen, qui a préparé les réunions de travail. L'équipe tient à remercier ces personnes et tous les partenaires qui ont fourni des informations et participé à une discussion extrêmement fructueuse. La délégation du Congrès tient à remercier particulièrement les Ministres qui ont fourni personnellement des informations au cours de cette visite.

6. Le Rapport s'appuie sur le fait que les Pays-Bas ont signé et ratifié, respectivement le 7 janvier 1988 et le 20 mars 1991, la Charte européenne de l'autonomie locale, quoique avec quelques déclarations concernant les articles 7 § 2, 8 § 2, 9 § 5 et 11. L'importance de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, mentionnée dans le Rapport de 1999 (n<sup>os</sup> 50-52), n'a pas pu être examinée au moyen de résultats supplémentaires.

## **Partie 1 : Contexte des questions fondamentales**

### *1. Le Royaume des Pays-Bas*

7. Le Royaume des Pays-Bas, avec une superficie de 40 844 km<sup>2</sup> et une population (au 30 septembre 2004) de 16 258 000 habitants, possède une longue tradition d'autonomie territoriale, fondée sur la souveraineté des provinces de la « république des Provinces-Unies » et une grande indépendance des villes avant la Révolution française. Malgré la création, avec la Constitution de 1815, d'un Etat unitaire, la tradition de l'autonomie territoriale ne s'est jamais affaiblie. L'ancienne Constitution, de même que la nouvelle version du 17 février 1983 (comportant quelques modifications), régit dans son chapitre 7 les « provinces, communes, waterings et autres organismes publics » (articles 123-136 ; les articles 123-132 concernent les provinces et les communes). L'autonomie territoriale est par conséquent une question constitutionnelle, et les changements majeurs dans ce domaine présupposent une procédure complexe de révision de la Constitution : les modifications doivent premièrement être formulées dans une loi votée par le Parlement ; ensuite, après la dissolution et la réélection de la Chambre basse, le projet de modification est examiné en deuxième lecture et ne peut être adopté qu'aux deux tiers au moins des voix des deux chambres (article 137 de la Constitution).

### *2. L'autonomie régionale et locale*

8. La loi règle la modification des limites des provinces et des communes (article 123 de la Constitution). Les Pays-Bas comptent aujourd'hui 12 provinces, dont la superficie va de 1420 à 5740 km<sup>2</sup> et la population de 361 000 à 3 452 000 habitants. Le nombre des communes, d'environ un millier en 1945, n'est plus aujourd'hui que de 467. Seules 12 communes ont moins de 5000 habitants. L'organisation du pays favorise par conséquent une administration locale efficace. Toutefois, la densité de population (plus de 360 habitants au km<sup>2</sup>) aggrave les problèmes d'imbrication des politiques d'urbanisme, d'écologie, d'économie et autres et nécessite une coopération entre les communes. Les provinces et les communes sont régies par deux lois spécifiques les concernant (respectivement, *Provinciewet* et *Gemeentewet*). Les deux lois datent du XIX<sup>e</sup> siècle, mais elles ont depuis été amendées à de multiples reprises.

Les versions en vigueur datent du 1<sup>er</sup> janvier 2005 pour la loi sur les provinces et du 5 février 2005 pour la loi sur les communes.

### *3. Le rapport de suivi 1999*

9. Le rapport de 1999 concernant l'évolution de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas eu égard aux critères énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale s'articulait autour de six thèmes majeurs et mentionnait quelques autres points :

- (1) la désignation du bourgmestre (1., n<sup>os</sup> 15-27) ;
- (2) la gestion des grandes villes (2., n<sup>os</sup> 28-30) ;
- (3) la collectivité intermédiaire (3., n<sup>os</sup> 31-34) ;
- (4) le contrôle des provinces et communes (4., n<sup>o</sup> 35) ;
- (5) les réserves formulées par les Pays-Bas à propos de la Charte européenne de l'autonomie locale (5., n<sup>os</sup> 36/37) ;
- (6) les finances locales (6., n<sup>os</sup> 41-46) ;
- (7) outre ces thèmes principaux, le rapport évoquait l'intégration des ressortissants étrangers (n<sup>os</sup> 48/49), le rôle des langues minoritaires (n<sup>os</sup> 50/51) et l'urbanisme (n<sup>o</sup> 52).

10. Ces thèmes, et peut-être quelques autres, auraient pu être développés avec intérêt, mais en raison du peu de temps disponible, le présent Rapport porte principalement sur deux des problèmes traités dans celui de 1999 qui ont été le plus débattus : la désignation du bourgmestre (ci-dessus, 1) et les finances locales (ci-dessus, 6). Ces deux thèmes seront examinés dans les Parties 2 et 3 ci-après. L'équipe n'ignore pas que ces thèmes sont liés à d'autres problèmes de démocratie locale, et elle s'efforce de les examiner dans ce contexte, quoiqu'en mettant l'accent sur le débat législatif. La Partie 4 présente quelques observations supplémentaires sur les autres problèmes mentionnés et examinés lors de la mission d'enquête. La Partie 5 se compose d'une conclusion.

## **Partie 2 : Désignation et élection du bourgmestre**

### *1. Le cadre juridique en vigueur*

11. À ce jour, l'article 131 de la Constitution stipule que « Le commissaire du Roi et le bourgmestre sont nommés par décret royal ». Parallèlement à l'élection du conseil par les citoyens (art. 125 § 1, 129 Const.) et, dans le cadre de la loi, par les autres résidents (art. 130 Const.), et à l'élection des échevins (*wethouders*) par le conseil (art. 125 § 2 Const.), l'administration locale est donc déterminée par une certaine mesure de désignation hiérarchique. Cette pratique relève d'une tradition ancienne remontant à la Constitution de 1815. Elle est évoquée et étudiée longuement dans le rapport de suivi de 1999 (n<sup>os</sup> 15-27).

12. Plus précisément, le décret royal est une application du principe énoncé dans l'article 47 de la Constitution, sur recommandation du ministre de l'Intérieur et des Relations à l'intérieur du Royaume (*Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*). Ce droit est défini de manière plus détaillée dans la loi sur les communes, articles 61 et suivants. La désignation vaut pour six années, avec possibilité de reconduction (art. 61a). Les bourgmestres ne sont donc pas considérés comme des agents de la fonction publique et, une fois nommés, ne dépendent pas des instructions du gouvernement central ni de la province ; en tant que membres de l'administration municipale, ils ont, de même que les échevins (art. 125 § 2 Const.), un statut politique spécial. Aucune profession particulière n'est requise légalement, et aucune règle n'impose que le bourgmestre soit choisi parmi la population de la commune

concernée. Cependant, il a souvent exercé des fonctions dans d'autres communes, administrations ou instances politiques, et un bourgmestre qui a démontré ses capacités dans une petite commune peut être désigné à ces fonctions dans une autre, plus importante. Evidemment, le choix des candidats – et entre eux – est un pouvoir largement discrétionnaire, à caractère politique, de l'organe compétent.

13. La procédure de désignation des bourgmestres est donc d'une importance capitale, et fait l'objet de vastes débats depuis plusieurs décennies. Entérinant les propositions contenues dans le rapport de 1999, la loi sur les communes (art. 61) prévoit maintenant une participation importante du conseil dans cette procédure. Le commissaire du Roi (dans la province) doit consulter le conseil, lequel peut proposer un référendum consultatif sur les candidats. Par ailleurs, le conseil doit désigner parmi ses membres une commission confidentielle chargée d'examiner les candidatures, en coopération avec le commissaire du Roi. Cette commission remet un rapport au conseil et au commissaire du Roi. Sur la base de ce rapport et, le cas échéant, du référendum consultatif, le conseil soumet une recommandation de deux candidats, avec un ordre de préférence. Le ministre suit en principe cette recommandation, y compris l'ordre de préférence. Il peut aussi s'en écarter, mais seulement si ce choix est motivé par des « raisons sérieuses » (art. 61 § 6). Une procédure analogue, quoique normalement plus simple, est prévue pour la reconduction (art. 61a). En cas de « déficience grave des relations ... entre le bourgmestre et le conseil », celui-ci peut adresser au ministre, par l'intermédiaire du commissaire du Roi, une recommandation de révocation (art. 61b § 2). Dans pareil cas – par exemple en raison d'un non-respect des obligations – la révocation du bourgmestre peut être prononcée. Dans l'ensemble, par rapport à la situation en 1999, l'influence du conseil et des citoyens (en cas de référendum consultatif) a été accrue ; elle est aussi mieux réglemée.

## *2. La dualisation et les fonctions du bourgmestre*

14. Cette situation doit être replacée dans le contexte de la dualisation introduite par la loi sur les communes, dans sa version du 7 mars 2002. Cette orientation, qui a été examinée en 1999 (rapport de suivi, n<sup>os</sup> 19, 25 ; recommandation, n<sup>o</sup> 36) et présente des conséquences pratiques<sup>1</sup> sur le long terme, tend à mieux distinguer le conseil et l'exécutif communal, en excluant par principe les échevins du mandat du conseil (art. 36b de la loi sur les communes) et en concentrant les questions d'administration courante dans les mains de l'exécutif communal, parallèlement à la mise en œuvre des pouvoirs du conseil en matière de contrôle, de décisions majeures et de représentation politique. À cette fin, le conseil peut, entre autres mesures, instituer un service d'audit chargé de contrôler l'administration (art. 81a-81o, 182-185 de la loi sur les communes).

15. Les avis divergent concernant l'impact que peut avoir cette dualisation sur la méthode de désignation du bourgmestre. D'une part, la séparation des fonctions au niveau local peut être invoquée comme argument pour une légitimité et une indépendance plus grandes des bourgmestres ; cette hypothèse figure dans le rapport de 1999 (n<sup>o</sup> 25) et semble être un des principes directeurs du projet de loi présenté par le gouvernement (voir le point 4, ci-dessous). D'autre part, la procédure actuelle de désignation peut permettre une telle légitimité. Par ailleurs, on peut penser (conformément à la position du Parti travailliste) que la dualisation du pouvoir de contrôle du conseil est un nouvel argument puissant pour que, outre les échevins, le bourgmestre lui-même soit élu par le conseil. On peut enfin souligner, comme l'a fait récemment le « comité directeur Leemhuis », les problèmes actuels concernant les

---

<sup>1</sup> Voir Kortmann/ Bovend'Eert, *Droit constitutionnel néerlandais*, La Haye etc. (Kluwer) 2000, p. 49 n<sup>o</sup> 71, sur la distinction entre administration générale et courante (*algemeen bestuur* et *dagelijks bestuur*).

changements, qui font qu'il est difficile de modifier simultanément la méthode de désignation et les fonctions des bourgmestres.

### *3. La désignation et la responsabilité du bourgmestre selon la Charte européenne*

16. Vis-à-vis de la Charte européenne de l'autonomie locale, le système traditionnel de désignation du bourgmestre, inscrit dans la constitution, pose plusieurs problèmes. D'après l'article 3 § 2 de la Charte, les conseils peuvent, en tant qu'acteurs de l'autonomie locale, « disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ». Le rapport de 1999 soulignait que, selon la Charte, « les bourgmestres devraient être l'émanation de la commune » et déclarait que « l'existence au sein du parlement de lobbyistes chargés de participer à la gestion du système de nomination des bourgmestres pour le compte de leur parti politique se situe en dehors des règles démocratiques » (n° 24). La participation des conseils à la proposition de candidats est « un pas dans la bonne direction ». Cependant, même s'ils sont chargés de proposer deux noms de candidats au ministre de l'Intérieur, « les conseils n'ont pas le pouvoir de désigner le bourgmestre » (n° 22). Les propositions de nouvelles dispositions légales qui sont maintenant inscrites dans la loi sur les communes semblent néanmoins, d'après le rapport de 1999, « assurer que le bourgmestre est responsable devant le conseil » (n°24), ce qui a été souligné au cours des discussions et dans les commentaires. On peut par conséquent affirmer, avec le rapport de 1999, que le système traditionnel pouvait faire l'objet de critiques, en reconnaissant cependant que des mesures positives ont été prises et que les innovations aujourd'hui mises en œuvre sont compatibles avec la Charte. Une position analogue figure dans la Recommandation 55 (1999), n°s 22-35, 50a). La délégation néerlandaise auprès du Congrès a toutefois, dans un Mémoire annexe au Rapport, défendu la compatibilité du rôle des bourgmestres et des commissaires de la reine avec l'article 3 § 2 de la Charte. La situation n'était donc pas sans ambiguïté, et elle semble avoir joué un rôle dans le fait que la Résolution 77 (1999) relative au Rapport charge le groupe de travail du Congrès d'examiner cette question, concernant la nécessité « dans tous les cas, d'une élection de l'exécutif ou, du moins, de son président » (n°5).

17. La discussion s'est en réalité prolongée. En 2002, le Congrès a examiné l'application de l'article 3 § 2 de la Charte (CPL (9)2 Partie II), sur la base d'un (5<sup>e</sup>) Rapport général de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale consacré aux « Relations entre les citoyens, l'Assemblée et l'exécutif dans la démocratie locale (le cadre institutionnel de la démocratie locale) » et comprenant une vaste analyse comparative ; il est résulté de ce Rapport, présenté par M. Anders Knape (Suède)<sup>2</sup>, la Recommandation 113 (2002) et la Résolution 139 (2002). Le rapport mentionne le principe de la responsabilité, avant tout, du conseil en tant qu'instance de contrôle – jusqu'à la révocation du bourgmestre – (n° 68), mais il n'exclut pas la désignation du bourgmestre par le gouvernement central (n°s 70, 73, 74) si le contrôle et le pouvoir de révocation sont effectifs. La Recommandation reprend ces aspects (n°s 6, 11-15), en mentionnant toutefois l'existence d'une tendance favorable à l'élection des bourgmestres, qui peut être soutenue (n°s 7-10). L'annexe à la Recommandation souligne cette tendance et indique « qu'une procédure qui ne prévoit pas d'élection de l'exécutif local ne paraît plus appropriée dans le contexte de la démocratie locale moderne ». Ces deux aspects – la diversité des procédures de désignation conformément à la Charte, si le contrôle du conseil est suffisant, mais aussi la mention des avantages d'une élection du bourgmestre – figurent également dans la Résolution (n° 5). Néanmoins, d'après ces textes, la solution

---

<sup>2</sup> Il n'est peut-être pas fortuit que l'expert ayant participé au Rapport de 1999 sur les Pays-Bas et au Rapport Knape était le professeur De Bruycker (Belgique), originaire d'un Etat où la situation des bourgmestres est similaire à celle de leurs homologues néerlandais.

apportée par l'actuelle loi néerlandaise sur les communes semble être en conformité avec la Charte.

18. On trouve un prolongement de cette discussion dans un rapport de suivi sur la Belgique, pays qui dispose d'une méthode analogue de désignation du bourgmestre. Ce rapport a été élaboré l'année suivante (CPL (10)2 Partie II), et présenté par Mme Birgitta Halvarsson (Suède). Ici encore, comme dans la Recommandation 132 (2003) et la Résolution 156 (2003), les critères élaborés par le Rapport Knape sont appliqués. Une désignation du bourgmestre par le gouvernement central n'est donc pas exclue si la responsabilité est garantie d'autres manières (partie II n° 5 du rapport).

19. Enfin, un Rapport concernant les avantages d'une élection directe des bourgmestres a été élaboré en 2004 (CPL (11) 2) par M. Ian Micaloff (Malte) et M. Guido Rhodio (Italie), assistés de M. Henry Frendo (Malte) en tant qu'expert<sup>3</sup>. Ce rapport, basé sur une vaste analyse comparative, décrit l'évolution vers une élection directe des exécutifs locaux et examine les problèmes et, surtout, les avantages de ce système. Vers la fin de rapport (partie 5), la possibilité d'une réinterprétation de l'article 3 § 2 de la Charte qui « commence à avoir une existence autonome » est évoquée, mais sans autre précision. Le rapport expose les différentes tendances et s'inscrit donc dans le prolongement des rapports cités précédemment. Pour ce qui concerne la conformité avec la Charte, cependant, aucune interprétation nouvelle n'est proposée en comparaison avec le Rapport Knape.

#### *4. La tendance actuelle à une élection directe du bourgmestre*

20. Au vu de cette évolution et de ces critiques et réflexions, un réexamen des modalités actuelles de désignation des bourgmestres est inévitable. Au cours de la première période du présent gouvernement, en 2002, de telles considérations ont conduit à un accord de coalition prévoyant l'élection directe des bourgmestres. À cette fin, une révision de la Constitution annulant l'article 131 a été entreprise. Elle sera peut-être menée à terme sous la présente législature. La Chambre des représentants a approuvé le projet de loi, mais le 22 mars 2005 le Sénat l'a rejeté, en raison d'un manque d'accord sur la procédure et le calendrier pour la mise en place d'une nouvelle méthode d'élection des maires. En cas d'approbation uniquement, il n'y aurait plus d'obligation de désigner les commissaires du Roi et les bourgmestres par décret royal. Sur la base de cette décision du Sénat, le Ministre responsable de la réforme gouvernementale a démissionné. Selon l'accord de la nouvelle coalition, il est maintenant prévu de modifier l'article 131 de la constitution et de compléter cette modification dans la nouvelle législature.

21. En prévision d'une nouvelle réglementation, le présent gouvernement projette d'instaurer l'élection directe des bourgmestres par les électeurs de chaque commune. L'importance de ce projet est telle que le ministère de l'Intérieur (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) a été subdivisé et qu'un ministre de la Réforme du gouvernement et des Relations à l'intérieur du Royaume a été nommé. Deux projets de loi ont été rédigés et soumis à la Chambre des représentants<sup>4</sup>. Le premier projet (*Tweede Kamer der Staten-Generaal*,

---

<sup>3</sup> Voir, sur ce même sujet, Francis Delpérée/ Marc Joassart (éd.), Dossier sur l'élection du bourgmestre, Bruxelles 2002, qui comprend une bonne présentation de Willem Konijnenbelt sur la problématique aux Pays-Bas, p. 171-192.

<sup>4</sup> Voir Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (éd.), *Introductie gekozen burgemeester. Vorstel van Wet*, Den Haag, novembre 2004. (Version anglaise : Ministry of the Interior and Kingdom Relations

*Vergaderjaar 2004-2005, Wet verkiezing burgemeester, n° 29865*) concerne l'élection du bourgmestre qui doit se tenir au premier tour en même temps que l'élection du conseil (article 1 § 2 de ce projet et article 61 de la loi sur les communes dans la version du projet de loi mentionné ci-dessous) ; en l'absence d'une majorité absolue, le deuxième tour entre les deux candidats ayant remporté le plus de voix est organisé deux semaines plus tard (*Wet verkiezing burgemeester art. 7.8 § 2*). La durée normale du mandat du bourgmestre est donc réduite de six à quatre ans. Le projet de loi régleme en outre la campagne électorale, le financement des élections et leur intégrité (chapitre 10). – Le deuxième projet de loi (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet introductie gekozen burgemeester, n° 29864*) contient des amendements à la loi sur les communes consécutifs à l'introduction de l'élection directe des bourgmestres. Les conditions d'éligibilité (nationalité néerlandaise et éligibilité au conseil, certificat de bonne conduite) sont énoncées (article 61 § 2). Une révocation est possible au moyen d'une procédure formalisée, avec l'accord d'une majorité des deux tiers du conseil (article 63). Le rôle du bourgmestre dans la formation de l'exécutif communal – l'élection et la révocation des échevins par le conseil et la répartition des compétences – est renforcé. Le bourgmestre dirige l'administration communale et peut proposer le secrétaire de mairie (articles 35, 42, 48, 49 et autres). – Concernant la présidence du conseil, la question d'une révision de l'article 125 § 3 de la Constitution qui garantit cette présidence au bourgmestre (et au commissaire du Roi au niveau des provinces) est en cours d'examen, et cette révision sera probablement proposée par le gouvernement ; cependant, elle ne sera peut-être menée à son terme qu'au cours de la prochaine législature du Parlement.

22. L'examen de ces deux projets de loi par les deux chambres était prévu pour les prochains mois, de sorte qu'ils pouvaient être promulgués en été 2005 et appliqués pour les prochaines élections locales, au printemps 2006, c'est-à-dire aux conseils mais aussi aux bourgmestres. Des positions divergentes et des critiques ont toutefois été exprimées. Un parti politique d'opposition (le Parti travailliste, PvdA) a soumis le 14 janvier 2005 un projet de loi (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet door de raad gekozen burgemeester, nr.29958*) concernant l'élection du bourgmestre par le conseil. Suite à la décision du Sénat du 22 mars 2005, la situation reste encore ouverte et une décision finale sur cette question n'est prévisible qu'après 2007.

##### *5. Problèmes du nouveau système*

23. Les projets de loi suivent nettement une tendance observée dans toute l'Europe et recommandée dans les textes du Congrès mentionnés plus haut. Cependant, comme d'autres modèles d'élection directe des bourgmestres, les modifications posent de nombreux problèmes, qui font actuellement l'objet de discussions aux Pays-Bas. Le Conseil d'Etat, le Conseil consultatif sur l'administration publique, le comité directeur Leemhuis, l'IPO, la VNG et d'autres organisations ont émis des opinions concernant les problèmes posés par les projets de loi, accompagnées de critiques et de solutions. Un tel débat est nécessaire, compte tenu de l'importance de l'innovation en question. La plupart des problèmes peuvent être résolus de diverses manières, et un rapport de suivi n'est pas le lieu où donner un avis définitif sur les solutions possibles. Néanmoins, certains problèmes, présents sous des formes analogues dans d'autres pays, seront brièvement mentionnés.

a) Un problème fondamental est celui de la *relation entre le principe de la dualisation* (supra, partie II n° 2) *et les fonctions d'un bourgmestre élu directement par les électeurs*. Comme il

---

(ed.), *The new mayor, Introduction of the elected mayor in the Netherlands* (Summary of the legislative proposals, The Hague, January 2005)



est indiqué plus haut, cette innovation peut être considérée comme une mise en œuvre ou comme une complication et une difficulté supplémentaire pour un système dualiste. Le renforcement de la fonction du bourgmestre élu peut être vu – avec la motivation du projet de loi – comme une conséquence d’un système dualiste. On peut cependant objecter qu’un bourgmestre ayant une légitimité directe, et doté de pouvoirs supplémentaires, pourrait enfreindre le principe de la collégialité de l’exécutif communal et du contrôle par le conseil.

24. À cet égard, le Conseil consultatif sur l’administration publique a décrit deux modèles radicalement différents en cas d’élection des bourgmestres : le bourgmestre *autonome*, inscrit dans les principes de la collégialité avec les échevins et de la collaboration avec le conseil, et le bourgmestre *indépendant*, disposant de pouvoirs étendus, assisté uniquement par les échevins et placé sous le seul contrôle du conseil (doté de certaines compétences essentielles) ; ce dernier modèle, d’après le Conseil consultatif, est incompatible avec les principes contenus dans la constitution, en particulier la règle selon laquelle le bourgmestre préside les réunions du conseil communal (article 125 § 3 const.) ; il ne pourrait donc être adopté au moyen d’une simple loi mais uniquement après une révision de la Constitution, et par conséquent après les élections prévues pour 2006. Introduire certains éléments de ce modèle dans le projet de loi en cours d’examen reviendrait à créer un dispositif inapplicable.

25. Cette critique est convaincante dans la mesure où elle établit une opposition entre les principes d’une autorité collégiale du conseil et d’une autorité individuelle du bourgmestre. Appliqués au sens strict, ces deux principes sont « monistes ». La coexistence même d’un conseil et d’un bourgmestre suppose une part de dualisation. Au vu des évolutions récentes, celle-ci est considérée comme un facteur positif, et a par conséquent été renforcée. En outre, il semble fort que ce renforcement dans le sens d’un bourgmestre « indépendant » affaiblit la collégialité de l’exécutif communal et rend plus difficile le contrôle exercé par le conseil. Dans les limites de la Charte européenne de l’autonomie locale (voir le point 6 ci-dessous) et, si elle n’est pas révisée, de la Constitution, les responsables politiques décideront de l’orientation des changements apportés à la législation : ils privilégieront les principes de la collégialité et de la coopération avec le conseil, et par conséquent une légitimité parallèle du bourgmestre et des échevins, instaurant l’élection du bourgmestre par le conseil, ou favoriseront une plus grande indépendance du bourgmestre, qui sera élu au suffrage direct et doté de certains pouvoirs. Il est même envisageable qu’un bourgmestre élu directement assure la présidence du conseil, comme c’est notamment le cas dans plusieurs Länder d’Allemagne (tels que la Bavière et le Bade-Wurtemberg), bien que cette option soit souvent critiquée et évitée (voir par exemple les solutions retenues en Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse-Saxe) et qu’elle puisse être considérée comme étant contraire aux traditions et à la culture politique des Pays-Bas. La législation peut actuellement choisir entre un large éventail de solutions.

b) En revanche, l’opposition entre les principes de l’autorité collégiale et individuelle montre qu’un bourgmestre élu peut reposer aussi bien sur *le principe de l’élection par le conseil que sur celui de l’élection par la population*. De bons arguments existent pour l’une comme pour l’autre, et elles sont toutes deux conformes à un système de bonne administration locale. Elles découlent en outre toutes deux de l’actuelle loi sur les communes, qui prévoit aussi bien la possibilité d’une commission confidentielle issue du conseil que celle d’un référendum consultatif. Il appartient aux responsables politiques de déterminer l’option appelée à devenir une procédure électorale : préférer la procédure la plus courte, avec une élection du bourgmestre par le conseil, ou choisir l’élection directe, la tendance actuellement dominante – comme l’a montré le rapport sur l’exécutif local élu au suffrage direct (CPL (11)2). Dans les deux cas, une procédure d’élection fait suite à une évolution sur le long terme et contribue à

améliorer la transparence et la responsabilité de la décision en faveur du candidat qui remporte le scrutin. Il faut néanmoins reconnaître que cette innovation est un changement important, non seulement du point de vue des procédures légales mais aussi de celui de la culture politique et administrative. Ce point de vue semble important pour ce qui concerne les modalités d'introduction du nouveau système (infra, f).

c) En conséquence du système en vigueur jusqu'à présent, toutes les propositions semblent contenir la possibilité de *révocation du bourgmestre*, non seulement en cas de non-respect de ses obligations (article 62 du projet de loi), mais aussi dans l'hypothèse d'un conflit fondamental dans le fonctionnement de la municipalité (article 63 du projet de loi). Une telle solution est naturelle dans le cas d'un bourgmestre « autonome » (supra, a), surtout s'il a été élu par le conseil. Toutefois, en cas d'élection au suffrage direct, on peut s'interroger sur la possibilité de révoquer le bourgmestre au moyen d'une décision du conseil. Tandis que d'autres solutions prévoient, en cas de révocation, la nécessité d'un référendum (comme dans plusieurs Länder d'Allemagne) ou la dissolution automatique du conseil lui-même (Italie), le projet de loi permet, suivant certaines garanties de procédure, une révocation par décision du conseil à une majorité des deux tiers. Compte tenu des problèmes posés par les autres options possibles, et de la culture politique néerlandaise qui exclut une dissolution du conseil, on peut comprendre cette proposition. Celle-ci ne permet cependant pas de résoudre le conflit grave qui se poserait si une majorité du conseil inférieure aux deux tiers votait en faveur d'une révocation.

d) Les difficultés de la transition vers une élection des bourgmestres s'expliquent par ces problèmes, inévitables en cas d'abandon en faveur d'une concurrence démocratique ouverte de la procédure traditionnelle de nomination, fondée sur des propositions, des négociations, des délibérations et examens confidentiels et, enfin, une procédure de nomination définie juridiquement. En cas d'élection des bourgmestres, certaines de leurs compétences, qu'ils partageaient jusqu'à présent avec l'administration centrale, en particulier le commissaire du Roi, pourraient être exercées de manière plus autonome et par conséquent entraîner des conflits. Il est donc compréhensible que l'organisation des provinces (l'IPO) mette l'accent sur ces problèmes.

- Des situations de ce type risquent de se produire dans le domaine du maintien *de la sécurité et de l'ordre publics*, et dans la direction des forces de police, qui sont en grande partie, selon la législation en vigueur aux Pays-Bas, de la compétence des bourgmestres. Dans ces domaines, un contrôle intensif de l'Etat est fréquent. Les autorités centrales exerceront d'autant plus leur pouvoir de contrôle que le bourgmestre, légitimé par la majorité locale, se tiendra à l'écart de ces autorités. Les chances qu'une telle évolution se confirme vont peut-être augmenter, compte tenu de certaines tendances à la centralisation des forces de police et à leur séparation des autorités locales. Du point de vue des pouvoirs locaux, cette évolution n'est pas souhaitable.

- L'évolution dans ce sens est plus probable du fait que la loi sur les communes, fondée sur l'article 132 § 4 de la Constitution, permet un *contrôle* non seulement en cas de conflit avec la loi mais aussi *en cas de conflit avec l'intérêt public*. Cette règle, étant en contradiction avec l'article 8 § 2 de la Charte européenne, fait donc l'objet d'une réserve formulée par le Gouvernement néerlandais lors de la ratification de la Charte (voir ci-dessus, Introduction) et a de ce fait été examinée dans le rapport de suivi de 1999 (n<sup>os</sup> 35, 37 et Recommandation 55 (1999) n<sup>os</sup> 45, 50g). Elle ne vise pas une conformité avec la Charte dans le cadre de la réforme, examinée actuellement, de la constitution et de la loi sur les communes. On peut craindre et regretter que les incertitudes concernant l'impact de l'élection des bourgmestres ne contribuent pas à une harmonisation entre l'ordre juridique néerlandais et la Charte sur cette question.

- Les autorités locales des Pays-Bas ont besoin, comme il est précisé plus haut (Partie 1 n° 2), d'une *coopération intercommunale* intensive, et on peut voir dans le modèle du bourgmestre élu, habituellement originaire d'une autre commune, une condition favorable à cette activité. La solution du bourgmestre élu suppose donc une obligation légale dans ce sens qui, en cas de non-respect, peut être mise en œuvre au moyen d'un contrôle (voir l'article 170 § 1 b de la loi sur les communes).

e) Réfléchissant à ces problèmes des autorités locales, on peut s'étonner que la question des *conséquences au niveau des provinces*, et des régions, (question qui a aussi souvent été examinée ces dernières décennies) soit absente du débat actuel, bien que la Constitution et la loi établissent un parallèle entre l'organisation des niveaux provincial et local. Ainsi, en cas d'élection des bourgmestres, la question se pose des conséquences de cette décision pour les commissaires du Roi. Le projet de loi n'évoque pas ces problèmes, mais comme la suppression de l'article 131 de la Constitution annule aussi la règle constitutionnelle concernant leur désignation, il semble logique qu'un débat analogue ait lieu et il sera nécessaire si l'article 131 doit être modifié. Sans cela, les administrations locales et régionales pourraient évoluer dans des directions différentes.

f) Tous ces problèmes, contradictions et questions non réglées ne constituent pas des arguments contre la réforme en tant que telle. Néanmoins, ils montrent que les Pays-Bas se dirigent vers une *innovation extrêmement complexe et incisive*, et que les difficultés ne doivent pas être sous-évaluées. On ne peut assurément pas affirmer que l'idée d'une élection du bourgmestre surgit de manière improvisée et précipitée, car le débat est entamé depuis des décennies ; il est en outre conforme à l'esprit de la Charte (infra, n° 6) et aux tendances observées dans la plupart des pays d'Europe. Pour autant, *la transition semble engendrer un grand nombre de problèmes*, et les objections formulées de nombreux côtés devraient peut-être être prises en compte au moyen d'une transition sans heurts.

26. À cet égard, les rapporteurs ont été impressionnés de constater que la quasi-totalité des groupes concernés – l'Association des communes (VNG), l'Association des maires (NGB), l'Association des échevins, l'Association des secrétaires de mairie (VGS) et l'Association des secrétaires de conseil (VvG) – sont opposés à une mise en œuvre des propositions dès 2006. Même ceux qui contestent certaines de ces objections selon lesquelles le modèle proposé serait « hybride » ou « inapplicable » devront reconnaître que l'introduction simultanée de la nouvelle réglementation, en raison d'inconvénients spécifiques, rend plus difficile la mise en œuvre. Jusqu'à présent, un sixième des bourgmestres voient chaque année leur mandat arriver à son terme, et pour un grand pourcentage d'entre eux, nommés pour six ans, il y aurait violation du mandat qui leur est confié par décret royal si la loi mettait fin à ce mandat de manière anticipée. Il est vrai qu'une limitation analogue ne peut jamais être exclue en cas de changement de la situation juridique ; la suppression de la possibilité de reconduction (article 61a de la loi sur les communes) est elle aussi contraire aux attentes. Lorsque la nouvelle réglementation entrera en vigueur, il semble que le moment des élections pour tous les conseils municipaux soit une date appropriée. L'expiration des mandats pourrait – et devrait – alors être préparée ; à cette fin, une mise en œuvre de la nouvelle législation à compter de 2010 serait une solution. Selon un autre scénario, la transition pourrait s'accomplir de manière progressive ; on pourrait alors envisager de ne désigner dorénavant que des bourgmestres suppléants, pour organiser, suite à la modification de l'article 131, des élections dans les communes où le mandat du bourgmestre s'est achevé, et introduire l'élection de bourgmestres dans les autres communes après l'expiration du mandat du bourgmestre nommé ou avec les élections de 2010. Une de ces solutions semblerait maintenant inévitable après la décision du Sénat du 22 mars. Ces deux solutions permettraient une meilleure préparation de la transition,

en poursuivant la révision de la constitution, en particulier la question de la présidence du conseil (article 125 § 3), un nouvel article constitutionnel concernant l'élection des bourgmestres (en remplacement de l'article 131, supprimé) et le contrôle en cas de conflit avec l'intérêt public (article 132 § 4) ; en outre, ces solutions permettraient aussi d'examiner et régler les modalités futures d'élection ou de désignation des commissaires du Roi et, peut-être, de revenir sur certains détails, mentionnés ci-dessus, de la nouvelle réglementation contestée lors du débat public. Une telle transition, mise en œuvre de manière progressive, pourrait faciliter l'application du nouvel ordre juridique.

#### *6. Les élections directes et la Charte européenne*

27. Le présent rapport doit cependant reconnaître que ces problèmes ne constituent pas des arguments contre la réforme actuelle. Après les longues discussions, exposées plus haut (n° 3), concernant le système actuel de désignation des bourgmestres aux Pays-Bas et dans les pays ayant un système d'autonomie locale analogue, et en particulier le rapport de suivi de 1999 et les recommandations adoptées par le Congrès, et compte tenu des débats généraux sur la responsabilité des exécutifs locaux au sens de l'article 3 § 2 de la Charte européenne, ainsi que des discussions sur les avantages et les inconvénients d'une élection directe de l'exécutif local eu égard aux principes contenus dans la Charte, il serait impossible de soutenir que l'élection directe du bourgmestre est contraire à la Charte européenne. A l'opposé, le Congrès a salué l'introduction des élections directes des maires dans d'autres pays. Pour autant, cela n'exclut pas un examen attentif des détails du projet de loi présenté aujourd'hui au Parlement néerlandais. Il faut toutefois reconnaître que le principe de l'élection du bourgmestre est, bien que la Charte européenne ne l'impose pas, dans tous les cas une solution conforme à ce texte, comme convenu dans la lettre du 13 avril 2005 adressée au Congrès par le Ministre pour la Réforme du Gouvernement et des Relations du Royaume, Alexander Pechtold. Tel que déjà indiqué sous partie 3 du présent chapitre, l'annexe à la Recommandation 113 (2002) du Congrès souligne cette tendance et affirme qu'une procédure qui ne prévoit pas d'élection de l'exécutif local ne paraît plus appropriée dans le contexte de la démocratie locale moderne. Les points de vue susmentionnés concernant la transition vers le nouveau système ne peuvent être fondés directement sur la Charte. L'article 7 § 1 prescrit assurément le libre exercice des fonctions et pourrait par conséquent limiter l'abrègement des mandats, mais uniquement dans le cas des « représentants élus locaux ». Ce paragraphe ne concerne donc pas les responsables nommés. Puisqu'il ne limite pas la responsabilité des organes exécutifs locaux au sens de l'article 3 § 2 de la Charte ni, par conséquent, leur révocation, le paragraphe ne peut exclure un abrègement des mandats prévu par la loi, bien qu'une telle disposition puisse apparaître problématique d'un point de vue politique, pour les raisons évoquées plus haut. Le présent rapport de suivi doit donc se limiter à la présentation des arguments et à la conclusion qu'il n'y aurait aucune violation de la Charte en cas d'adoption du projet de loi soumis au Parlement néerlandais.

### **Partie 3 : Les finances locales et la limitation de l'impôt foncier**

#### *1. La situation actuelle*

28. La loi sur les communes (supra, partie 1 n° 2) contient dans son titre IV des informations détaillées sur les finances locales. Ce titre donne aux communes, conformément à sa décision, le pouvoir de lever des impôts suivant des décrets pris par les communes. L'impôt le plus

important à cet égard concerne les biens immeubles (taxe foncière, *onroerend zaak belasting, ozb*, article 220-220i de la loi sur les communes). D'après les chiffres présentés par le Bureau central des statistiques, le montant de la taxe foncière était, en 2004, d'approximativement 3,4 milliards d'euros<sup>5</sup>. Cela signifie que 83 % des ressources fiscales locales proviennent de l'impôt foncier, les autres impôts locaux (voir articles 221-229d de la loi sur les communes) ayant une importance moindre. Mais l'ensemble des impôts levés par les autorités locales ne représente que 8,8 % des ressources municipales. La charge fiscale pesant sur la population néerlandaise se décompose comme suit : 61,5 % sont des impôts nationaux, 34,5 % des cotisations de sécurité sociale et seulement 4 % des impôts pour les collectivités publiques, dont 3,1 % pour les communes, 0,5 % pour les provinces et 0,4 % pour les organes responsables des polders. Les autorités locales dépendent donc dans une large mesure des crédits attribués par l'Etat.

29. Les locataires d'immeubles sont, comme les propriétaires, soumis à l'impôt. Il n'y a aucune limite du taux de cet impôt, laissé à l'appréciation des communes. La taxation des immeubles peut être différente selon qu'ils sont d'usage privé ou commercial. Le taux d'imposition pour les propriétaires ne peut dépasser 5/4 de celui des locataires, et certains biens immobiliers (tels que les églises, les terrains agricoles) sont exemptés.

30. Pour les besoins de l'imposition, les biens immeubles doivent être évalués. Cette évaluation, menée tous les quatre ans, est de la responsabilité des autorités locales. Elle détermine l'assiette pour les impôts nationaux et les impôts sur les polders. Elle confère donc aux autorités locales une responsabilité importante.

## *2. Les déclarations contenues dans le rapport de 1999*

31. En 1999, le rapport de suivi mettait l'accent sur la situation des finances locales, considérées comme un des points importants (partie 6, n<sup>os</sup> 41-46, recommandation 55(1999), n<sup>os</sup> 47, 50h, i). S'appuyant sur les chiffres selon lesquels les ressources fiscales représentaient alors 15 % du revenu des communes et 10 % de celui des provinces, le rapport indiquait que ces collectivités « dépendaient exagérément du pouvoir central », soulignant tout particulièrement que la plus grande partie des subventions étaient attribuées pour des tâches menées conjointement par l'Etat et les autorités locales et par conséquent placées sous le contrôle de l'Etat. Le rapport posait la question de la conformité de cette situation avec l'article 9 de la Charte européenne. La question portait sur l'article 9 § 1, demandant s'il s'agissait de « ressources financières adéquates », et sur l'article 9 § 7, s'interrogeant sur le respect ou non de l'exigence selon laquelle « dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques ». Par ailleurs, la réserve formulée par les Pays-Bas concernant l'article 9 § 5 de la Charte était critiquée.

---

<sup>5</sup> Pour 2004, le Rapport du *De Commissie Gemeentelijk Belastinggebied*, présenté par P.B. Boorsma/ C.A. de Kam/ L. van Leeuwen, *Belasten op niveau. Meer fiscale armlag voor gemeenten*, Den Haag 2004, p. 15, donne le chiffre de 3 359 millions d'euros (1 875 pour les propriétaires, 1 484 pour les usagers). Pour une présentation générale et comparative, voir Dexia (éd.), *Les finances locales dans les 15 pays de l'Union européenne*, 2<sup>e</sup> éd., Paris 2002, p. 223, 233-237.

### 3. La réforme de l'impôt foncier

32. Le Gouvernement néerlandais prévoit depuis 2002 une réforme de l'impôt foncier. Aucun projet de loi n'a pour l'instant été soumis formellement au Parlement, mais l'intention est mentionnée dans l'accord de coalition pour la législature actuelle. Conformément à cet accord, le ministre de l'Intérieur a exposé aux députés le principe de la réforme, dans une lettre datée du 19 décembre 2003 et rédigée avec le ministre et le secrétaire d'Etat aux Finances<sup>6</sup>.

33. Selon ce projet, l'impôt foncier serait aboli pour les locataires. L'impôt foncier pour les propriétaires, qui ne sera plus limité par son indexation sur celui des locataires, et l'impôt sur les immeubles à usage commercial seront assortis d'un plafond, de sorte que le pouvoir des communes à déterminer le taux d'imposition sera limité. Le gouvernement propose d'augmenter le fonds municipal afin de compenser la perte subie par les communes, en accordant sur ce fonds des subventions plus élevées et utilisées librement.

34. Il était initialement prévu que la loi entre en application au 1<sup>er</sup> janvier 2005. L'intention est maintenant de soumettre le projet de loi au Parlement dans les semaines à venir et de faire voter la loi en 2005, afin qu'elle puisse entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

35. Le débat sur cette réforme – une des raisons d'être du présent rapport de suivi – a été extrêmement animé. Outre les réunions de travail mentionnées dans l'Annexe 2, il y a eu en septembre 2003, avant la lettre adressée au Parlement, un avis du Centre pour l'économie des autorités locales de l'université de Groningue (*Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, COELO*) ; il y a aussi maintenant un avis du Conseil national pour les relations financières (*Raad voor de financiële verhoudingen, Rfv*) daté du 26 janvier 2004, diverses prises de position de la VNG (notamment celle du 3 mars 2004) et de l'IPO le 18 mars 2004, ainsi qu'un avis détaillé de la Commission pour l'imposition locale (*Commissie Gemeentelijk Belastinggebied*) du 25 mai 2004 (voir ci-dessus la note 5). Ces différents documents ont été étudiés et sont examinés ici. Il semble que le Conseil d'Etat ait lui aussi donné un avis, mais le projet de loi n'ayant pas encore été rendu public, cet avis ne l'a pas été non plus.

### 4. Arguments en faveur de la réforme

36. La proposition du gouvernement semble être fondée sur le fait qu'il y a une certaine réticence à payer des impôts, en particulier les impôts visibles qui doivent être payés directement au lieu d'être prélevés, par exemple, par l'employeur. Cette réticence peut être accrue en raison de l'augmentation de la valeur des biens fonciers, parallèlement à celle des impôts, cette question étant devenue un sujet sensible.

37. Compte tenu de la part limitée de l'impôt foncier dans les ressources des communes, il peut sembler qu'abolir ou plafonner cet impôt, en faveur d'une garantie de financement local sous des formes moins visibles (c'est-à-dire sur le fonds municipal), serait une mesure appréciée et convaincante de simplification de l'administration. Comme l'indique la proposition du gouvernement, ce fonds doit être augmenté afin de compenser la perte subie

---

<sup>6</sup> Voir la lettre concernant « Hoofdlijnenbrief afschaffing OZB gebruikershefing woningen en maximering van tarieven » adressée le 19 décembre 2003, par De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De Staatssecretaris van Financien, De Minister van Financien, à De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

par les communes, et son montant doit être garanti. De cette manière, une répartition rationnelle sera plus facile, tandis que jusqu'à présent, espérant qu'un niveau élevé d'impôt foncier pourrait être retenu comme argument pour une plus forte participation au fonds municipal, plusieurs communes étaient tentées d'augmenter l'impôt foncier dans l'objectif de profiter davantage du fonds municipal, en prévision de l'introduction des mesures gouvernementales.

38. Si le gouvernement propose de supprimer l'impôt pour les locataires tout en conservant l'impôt pour les propriétaires, il semble nécessaire de plafonner ce dernier, compte tenu de la disparition du plafond actuel (le maximum des 5/4), afin d'éviter que les communes essaient de compenser la perte par une augmentation de l'impôt pour les propriétaires.

### *5. Objections contre la réforme*

39. Cependant, la suppression de l'impôt pour les locataires, combinée avec le plafonnement de l'impôt foncier, entraîne pour les communes une réduction non négligeable des ressources financières. L'impôt local de loin le plus important est pratiquement réduit à la moitié de son niveau actuel<sup>7</sup>, et les impôts locaux, déjà très limités aux Pays-Bas, perdent de leur importance, étant réduit à environ 6 % des ressources des collectivités locales. Naturellement, comme l'affirment tous les avis consultatifs sur ce sujet, une telle orientation limite le libre exercice de pouvoirs autonomes par les communes. On peut craindre une augmentation du nombre des communes insolvables bénéficiant d'une aide conditionnelle spéciale de l'Etat (les « communes – article 12 »).

40. Cette évolution porte gravement atteinte à la relation classique, en démocratie, entre l'imposition et la représentation. L'habitant d'une commune, s'il n'est pas propriétaire, n'est plus soumis à un impôt local. Le propriétaire d'un bien immobilier, qui reste redevable d'un impôt, ne réside pas toujours dans la commune concernée et ne participe donc pas à la décision concernant l'impôt foncier auquel il est assujéti. Le financement va devenir, pour une part beaucoup plus grande, la responsabilité de l'Etat central, tandis que le Fonds municipal, géré par le Parlement, sera garanti et que son utilisation sera de la compétence des collectivités locales. L'imbrication des pouvoirs centraux et locaux, d'ores et déjà caractéristique des instances politiques néerlandaises<sup>8</sup>, est ainsi étendue au domaine des responsabilités propres aux collectivités locales, car les ressources financières sont remplacées par des subventions de l'Etat qui, en l'absence de conditions particulières, laissent assurément aux communes une plus grande marge de décision, mais dépendent néanmoins d'une décision du pouvoir central. Dans le même temps, la charge fiscale imposée aux citoyens n'est pas diminuée, mais simplement déplacée de l'impôt local vers l'impôt national. En outre, en cas de déficit budgétaire, les obligations de la CE peuvent contraindre l'Etat central à réduire le Fonds municipal, en dépit des garanties antérieures.

41. Un autre problème – qui se posait déjà par le passé et jusque aujourd'hui – découle de la méthode de division du Fonds municipal. Si les subventions viennent remplacer les ressources provenant de l'impôt payé par les locataires, les inégalités actuelles en matière de répartition

---

<sup>7</sup> Alors que jusqu'à présent l'impôt foncier ne pouvait excéder 5/4 de la taxe de l'utilisateur, la suppression de cette taxe entraîne une réduction de 4/9 (bien que comme un résultat moindre de la taxe restante sur les locaux commerciaux), et le plafonnement empêche une augmentation correspondante de l'impôt payé par les propriétaires.

<sup>8</sup> Le « *medbewind* », voir Kortmann/ Bovend'Eert (ci-dessus, note 1), p. 44 n<sup>os</sup> 52-54. Ce point était aussi souligné dans le rapport de 1999, n<sup>o</sup> 43.

sont conservées, et même accrues du fait de l'augmentation des subventions désormais nécessaires. Par conséquent, comme l'a souligné l'IPO, les situations spécifiques des différentes communes devraient être prises en considération. En revanche, en cas de mesure corrective, il faudrait éviter que des impôts fonciers élevés – même injustifiés – soient considérés comme un critère d'évaluation des besoins financiers. Pour modifier cette situation, il ne serait pas indispensable de supprimer l'impôt pour les locataires : il suffirait de moins se baser sur le taux de l'impôt foncier pour déterminer les besoins financiers des communes.

42. Même en cas de retrait de l'impôt pour les locataires, la nécessité d'une évaluation des biens fonciers et ainsi de l'imposition de leurs propriétaires demeure, afin de déterminer l'impôt foncier, l'imposition de l'Etat et l'impôt pour les polders. Il n'y a à ce jour aucune exonération des citoyens, et aucune simplification de l'administration n'est réalisable.

43. Malgré toutes ces raisons, il faut reconnaître que les modalités actuelles de l'impôt foncier soulèvent des critiques et qu'il pourrait être utile d'étudier d'autres options. On peut par exemple se demander pourquoi les biens fonciers, qui sont soumis à des impôts locaux, doivent aussi faire l'objet d'une imposition au niveau de l'Etat. Celle-ci reste toutefois théorique car le système fiscal néerlandais permet de déduire du revenu foncier un si grand nombre de dépenses que l'impôt est pratiquement nul. Néanmoins, cette observation, contestée de toute façon par le gouvernement, montre que la propriété foncière est fortement subventionnée du fait de la politique fiscale de l'Etat. Si de telles subventions compromettent la possibilité de lever des impôts locaux, ceux-ci sont défavorisés par rapport aux intérêts fonciers. On peut se demander si cette situation découle d'une volonté politique. – Par ailleurs, le rapport susmentionné intitulé « *Belasten op niveau* » (p. 21-45), comme d'autres études menées ces dernières décennies, examine longuement diverses autres possibilités telles que l'impôt sur le revenu, sur la consommation d'énergie ou sur l'ensemble de la population. Le rapport montre cependant que toutes ces solutions comportent des problèmes et qu'aucune solution concrète ne pourrait remplacer l'impôt foncier. Sur ce même sujet, le Conseil consultatif sur les relations financières a expliqué qu'un impôt de substitution devrait être introduit immédiatement afin de garantir les finances locales. Il n'existe actuellement aucun plan de ce type.

## 6. *L'impact de la Charte européenne de l'autonomie locale*

44. Sur la base de ces arguments, la question se pose de la conformité du projet de réforme de l'impôt foncier avec les principes de l'autonomie locale. Cette question peut être traitée sous l'angle du droit constitutionnel néerlandais, en se référant à la réglementation détaillée sur l'autonomie locale contenue dans le chapitre 7 de la Constitution, en particulier ses articles 124 et 132. Un autre problème se pose aussi : celui de la compatibilité avec la Charte européenne de l'autonomie locale.

45. À cet égard, le rapport de 1999 (n° 44) étudiait le système des finances locales – à cette époque – du point de vue de l'article 9 § 1 de la Charte européenne. D'après le rapport, « on peut se demander si les collectivités locales néerlandaises disposent de 'ressources propres suffisantes' comme l'exige l'article 9, §1<sup>er</sup> ». Par ailleurs, selon le rapport, « on peut plus sérieusement douter que la situation aux Pays-Bas réponde aux exigences de l'article 9, §7 de la Charte selon lequel 'Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques' ». S'appuyant sur ces déclarations, la recommandation 55 (1999) regrettait le faible montant des



ressources propres des communes et la situation de dépendance, « 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 » (article 47) ; il était aussi recommandé au Gouvernement des Pays-Bas « 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 » (n° 50i). D'un point de vue plus général, l'année suivante, le 4<sup>e</sup> Rapport général de contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autorité locale, présenté par M. J.-Cl. Frécon (France) (CPL (7)3 et Recommandation 79 (2000)) a confirmé et souligné ces aspects (voir en particulier la Recommandation 79 (2000) n° 11 et l'Annexe 1 n° 2a).

46. L'évolution récente et les faits communiqués lors de la mission des 19 et 20 janvier 2005 ne fournissent aucune raison de modifier ces déclarations et recommandations. Le problème du faible niveau des ressources propres reste posé. Pour autant, cela ne résout pas le problème spécifique de la réforme actuelle de l'impôt foncier, surtout si, conformément à la proposition du gouvernement, la perte de la capacité d'imposition est compensée par l'accroissement du Fonds municipal.

47. Cependant – outre le problème de savoir si une garantie du Fonds municipal est efficace ou non, surtout sous d'éventuelles pressions de la CE, et par conséquent si elle peut être qualifiée d'allocation « permanente et durable » au sens de la recommandation citée ci-dessus – une réduction de la capacité d'imposition en faveur du Fonds municipal pose le problème, qui n'est pas traité dans le rapport de 1999, du respect ou non, actuellement, de l'article 9 § 3 de la Charte européenne. Selon ce paragraphe, « une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir d'impôts locaux ». La Charte ne précise pas l'importance de cette partie et de ce fait, le gouvernement doute de cet effet contraignant. Mais le droit international public requiert de manière générale qu'elle ne soit pas purement symbolique. Le rapport explicatif de la Charte précise, au sujet de l'article 9 § 3, que « l'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services fournis par rapport au coût pour le contribuable local ou l'usager est un devoir fondamental des élus locaux. » Afin de remplir ces fonctions, la part des ressources financières résultant de l'impôt doit être substantielle, d'une certaine importance pour l'accomplissement des responsabilités locales. Le remplacement de ces sources de revenus par des subventions de l'Etat n'est donc pas conforme à l'article 9 § 3.

48. D'après cette règle, une comparaison au niveau international montre que, même aujourd'hui, la part des ressources financières provenant des impôts locaux est très faible aux Pays-Bas. Le rapport (p. 16) cité plus haut (note 5) mentionne pour les Pays-Bas le chiffre de 1,1 % du PIB, tandis que ce pourcentage est supérieur à 15 % par exemple pour le Danemark ou la Suède, et supérieur à 10 % dans de nombreux autres pays ; le taux le plus bas, celui du Royaume-Uni, est encore de 1,4 %, soit plus de 20 % supérieur à celui des Pays-Bas. Sans fixer de limite générale – qui devrait probablement prendre en compte d'autres facteurs – il semble qu'un taux de 1,1 % constitue un extrême, et qu'une diminution supplémentaire ne peut être conforme à l'article 9 § 3 de la Charte européenne. Bien qu'il doive y avoir un choix d'une législation nationale visant à modifier le système en vigueur, les propositions évoquées, émanant surtout de l'IPO et du Rfv, de compenser la réduction de l'impôt foncier par une capacité d'imposition supplémentaire dans d'autres domaines, semblent être un seuil minimum devant être maintenu. La suppression de l'impôt foncier payé par les usagers, sans compensation au moyen d'un autre impôt local, semble par conséquent contraire à l'article 9 § 3 de la Charte européenne.

49. Ce résultat général peut avoir une importance limitée pour ce qui concerne le plafonnement de l'impôt foncier. La liberté dont jouissent actuellement les collectivités locales néerlandaises en matière de taux d'imposition foncière est assurément une garantie, mais à un niveau si faible qu'elle ne suffit pas à remplacer une autre capacité d'imposition. En revanche, il faut admettre – et la Charte européenne le suppose – que toute capacité des collectivités locales à lever un impôt s'appuie sur une législation nationale (voir article 2 de la Charte européenne). Leur donner cette capacité signifie dans le même temps lui fixer des limites, ce que la législation néerlandaise ne prévoit, jusqu'à présent, que pour ce qui concerne la relation entre l'imposition des propriétaires et celle des locataires. Si la proposition du gouvernement allait plus loin et prévoyait un plafonnement de l'impôt pour les propriétaires, les Pays-Bas disposeraient d'une règle analogue à celle dont disposent la plupart des Etats européens où les taux d'imposition locale sont limités. La limitation en soi ne peut par conséquent être considérée comme étant contraire à l'article 9 § 3 de la Charte. Mais c'est le faible pourcentage du financement par l'impôt des tâches des collectivités locales qui ne permet pas une réduction supplémentaire sans porter atteinte à la Charte, et l'examen des faits observés aux Pays-Bas impose cette conclusion.

50. Cette conclusion n'est cependant pas un jugement prononcé par un tribunal. D'après la constitution néerlandaise (article 120), les juges eux-mêmes ne peuvent porter de jugement sur la constitutionnalité des lois. En effet, la Constitution, exposée à l'influence du droit international public, déclare que « les dispositions légales en vigueur dans le Royaume ne sont pas appliquées si leur application n'est pas compatible avec des dispositions de traités ... qui engagent chacun » (article 94), et on pourrait donc faire valoir l'argument d'une violation de l'article 9 § 3 de la Charte européenne, en tant que traité contraignant pour les Pays-Bas, ce qui empêcherait la suppression de l'impôt foncier pour les locataires. Le présent rapport doit souligner que seules les autorités néerlandaises peuvent prononcer un jugement de ce type et que le gouvernement ne partage pas la position de ce rapport. Le rapport peut – et doit – signaler le non-respect de la Charte, mais il appartient au gouvernement, au parlement et en définitive aux tribunaux néerlandais de décider des conséquences de ce non-respect.

#### **Partie 4 : Autres problèmes**

51. L'importance des problèmes susmentionnés, qui ont dû être examinés au cours d'une courte visite, n'a pas permis d'approfondir la discussion d'autres points. Il semble que quelques observations, découlant du rapport de 1999 et pouvant à l'avenir faire l'objet d'un suivi, puissent néanmoins être faites.

##### *1. Garantie constitutionnelle de l'autonomie locale et limites du contrôle*

52. Comme il est mentionné plus haut, le chapitre 7 de la Constitution des Pays-Bas contient une réglementation et une garantie excellentes de l'autonomie locale, donnant un bon exemple d'application concrète de l'article 2 de la Charte européenne. Il y a cependant quelques points contestables tels que, outre la règle maintenant intégrée dans la procédure de révision de la Constitution concernant la désignation des bourgmestres et des commissaires du Roi (article 131), évoquée dans la partie 2 du présent rapport, le contrôle des provinces et des communes en cas de conflit, non seulement, avec la loi mais aussi avec l'intérêt public (article 134 § 4). Ce paragraphe, qui a fait l'objet d'une réserve des Pays-Bas à l'occasion de la ratification de la Charte européenne, était examiné dans le rapport de 1999 (n° 35 et recommandation 55

(1999), n<sup>os</sup> 45, 50g) dans l'objectif de le modifier. Le présent rapport reprend cette position, bien qu'il reconnaisse que l'élection des bourgmestres entraînerait peut-être une situation complexe pendant la période de transition (supra, partie 2, n<sup>o</sup> 5d). Le problème en question, de même que la réforme envisagée de la présidence des conseils provinciaux et communaux (article 125 § 3 de la Constitution) et le remplacement de l'article 131, maintenant appelé à être supprimé, montre qu'une vision d'ensemble des modifications devant être apportées au chapitre 7 de la Constitution est hautement souhaitable. Dans la mesure où la modification prévue de l'article 131 de la constitution est une étape dans la bonne direction, seul le niveau de garantie de l'autonomie locale des Pays-Bas mérite d'être maintenu en cas de modifications nécessaires actuelles.

## *2. Les autres réserves concernant la Charte*

53. Ainsi qu'il est mentionné dans l'introduction, les Pays-Bas ont, outre la réserve, évoquée ci-dessus, relative à l'article 8 § 2 de la Charte, émis des réserves concernant les articles 7 § 2, 9 § 5, 11 de la Charte. Le rapport de 1999, n<sup>os</sup> 35-37, et la recommandation 55 (1999), n<sup>os</sup> 45 et 50f-j, critiquaient ces réserves et proposaient un réexamen de leur utilité. La nouvelle visite, en particulier en liaison avec les ratifications, ces dernières années, de la Charte par d'autres Etats signataires qui, à quelques exceptions près, n'ont pas émis de réserves, n'a apporté aucun élément nouveau concernant l'utilité des réserves des Pays-Bas.

## *3. Le niveau régional*

54. Bien que le présent rapport concerne l'évolution de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas, il ne porte que sur les aspects locaux, car les deux problèmes principaux, à savoir l'élection des bourgmestres et la réforme de l'impôt foncier, concernent les communes, et non directement les provinces. Les réunions ont néanmoins démontré que les innovations étudiées ainsi que les débats qu'elles ont suscités ont aussi une grande importance pour les provinces. Ces innovations ne peuvent être étudiées sans prendre en considération le niveau provincial, où la question de la désignation du commissaire du Roi est liée au problème de la désignation du bourgmestre et où les problèmes financiers sont similaires ; par ailleurs, les observations de l'IPO et de ses représentants ont été extrêmement importantes et utiles, car elles contenaient des informations pertinentes pour le présent rapport. Bien que les tendances mentionnées dans le rapport de 1999 concernant la structure du niveau provincial n'aient pas pu être développées dans le présent rapport, l'importance de ce niveau s'est avérée essentielle pour la démocratie décentralisée aux Pays-Bas.

## **Partie 5 : Conclusion**

### *1. Contexte et limites du présent rapport*

55. Pour la compréhension du présent rapport, il semble nécessaire de souligner qu'il ne peut donner, en raison de son origine, une évaluation complète de l'autonomie locale et régionale aux Pays-Bas. Il met l'accent sur des problèmes actuels qui, sortis de leur contexte, ne sont pas représentatifs de la culture néerlandaise concernant l'autonomie en général. Au contraire, l'administration locale néerlandaise a élaboré des solutions particulières, souvent intéressantes

et exemplaires pour d'autres pays. Le présent rapport ne vise pas à décrire ni évaluer ces solutions puisqu'il se limite à deux problèmes actuels et essentiels qui, sortis de leur contexte, peuvent apparaître comme les phénomènes d'une crise qui, ayant une portée générale, n'a pas à être traitée. En effet, ces problèmes peuvent être examinés et résolus, améliorant ainsi le bon fonctionnement de l'administration locale et régionale.

## *2. L'élection du bourgmestre*

56. Les déclarations sur l'introduction d'une élection des bourgmestres, qui aboutissent à de longues discussions, peuvent apparaître comme des interférences dans un système, ancien et légitimé par la tradition, de désignation par le roi. Ce système ne peut pas être considéré comme purement antidémocratique, mais il n'a pas non plus résisté à des transformations allant dans le sens d'un processus électif. C'est justement l'oscillation entre la désignation royale et l'élection démocratique, et l'évolution de l'une vers l'autre, qui prouvent qu'une plus grande légitimité politique est nécessaire et donnent l'impression d'avoir atteint une position intermédiaire, où certains aspects essentiels de la procédure de désignation sont tenus secrets tandis qu'il est encore possible de passer outre les décisions prises de manière démocratique. Dans quels cas cela sera-t-il possible ? Les limites et par conséquent la nature des exceptions à la procédure démocratique ne sont pas clairement établies. Dans un souci de cohérence du système, il faut donc qu'une réglementation démocratique définisse l'élection par le conseil ou au suffrage direct. Uniquement une solution de ce type serait en accord avec une démocratie locale moderne dans le sens de la Recommandation 113 (2002) du Congrès.

57. Néanmoins, il est incontestable qu'un tel changement affecte profondément le système administratif, l'autonomie locale et la culture politique des Pays-Bas. Pour cette raison, le présent rapport, soulignant la portée considérable du changement, préconise une transition prudente et modérée.

## *3. La réforme de l'impôt foncier*

58. Concernant les finances locales, les conflits d'intérêts sont évidents et ne sont pas un problème spécifique aux Pays-Bas. La situation de ce pays se caractérise cependant, d'une part, par un haut degré d'imbrication entre les différents niveaux de gouvernement et entre les collectivités locales et régionales et, d'autre part, par la très faible capacité d'imposition des collectivités locales (et régionales). Dans une telle situation, toute diminution de cette capacité de lever des impôts locaux soulève de graves problèmes. Eu égard à la Charte européenne de l'autonomie locale, ce ne sont pas seulement le montant des ressources propres ni la liberté de la politique des collectivités locales qui posent problème, mais aussi la capacité d'imposition, dont le niveau est extrêmement bas par rapport aux normes européennes. Par conséquent, sa réduction du fait de la suppression de l'impôt pour les locataires entraînerait pour les Pays-Bas un non-respect de ses obligations vis-à-vis du droit international public.

## **Annexe I**

### **CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE**

#### **Programme**

19 – 20 janvier 2005

#### **Mardi 18 janvier**

Après-midi Arrivée des participants et installation à l'hôtel

#### **Mercredi 19 janvier**

9:30 Réunion avec M. Rik Buddenberg, maire de Pijnacker-Nootdorp et président de la commission des finances de la VNG

Lieu : VNG

10.30 Réunion avec M. Alexander TCHERNOFF, membre du bureau de l'Association des maires

Lieu : VNG

11.30 Réunion avec M. Veldhuijzen, échevin de Dordrecht et vice-président de la commission institutionnelle de la VNG

Lieu : VNG

12:30 Déjeuner au restaurant de la VNG

13.45 – 14.45 Réunion avec des membres du bureau du Conseil national sur l'administration publique et du Conseil national sur les relations financières

15:00 – 16.00 Réunion avec M. Gerrit ZALM, ministre des Finances, et M. Johan REMKES, ministre de l'Intérieur et des Relations à l'intérieur du Royaume

Lieu : ministère des Finances

16:30 Réunion avec Mme Saskia Noorman-den-Uyl, Présidente, et avec des membres de la commission parlementaire sur l'autonomie locale et régionale

Lieu : Parlement

18.00 Réunion avec la délégation néerlandaise auprès du Congrès et dîner (offert par la VNG)

## **Mardi 20 janvier**

9:30 Réunion avec M. Jan FRANSSEN, commissaire de la Reine pour la Zuid-Holland, président de l'Association néerlandaise des Provinces (ou un représentant de l'IPO)

11.00 – 12.30 Réunion avec M. Thomas DE GRAAF, ministre de la Réforme du gouvernement et des Relations à l'intérieur du Royaume

Lieu : ministère de l'Intérieur et des Relations à l'intérieur du Royaume

12.30 – 14.30 Déjeuner, offert par M. Leon van Halder, directeur général pour les Relations à l'intérieur du Royaume et la Gouvernance

Lieu : ministère de l'Intérieur et des Relations à l'intérieur du Royaume

## **Vendredi 21 janvier**

Départ pour La Haye

### **Rapporteurs du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux :**

Mme Kathryn SMITH, membre de la Chambre des Pouvoirs Locaux (Royaume-Uni)  
M. Odd Arild KVALOY, membre de la Chambre des Régions (Norvège)

### **Expert :**

Professeur Dian SCHEFOLD (Allemagne)

## **Annexe II**

### **Questionnaire**

#### **A. Introduction d'une élection du bourgmestre**

1. Quelle est, dans la situation actuelle, l'influence pratique du conseil / de la population sur l'élection du bourgmestre ?
2. Quelles sont, dans la situation actuelle, les qualifications requises pour la désignation d'un bourgmestre ? Y a-t-il une carrière professionnelle ?
3. Que pensez-vous de la compatibilité du système actuel avec l'article 3 § 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale ?
4. Quel lien y a-t-il entre la dualisation de l'autonomie locale et une modification du système de désignation des bourgmestres ?
5. Que pensez-vous de la séparation entre les fonctions de bourgmestre et de président du conseil ?
6. Le bourgmestre, s'il y en a un, devrait-il être élu par la population ou par le conseil ?
7. Quelle est l'incidence d'une élection du bourgmestre sur les formes et les mesures de surveillance ?
8. En cas d'élection par la population : quelles sont les conséquences sur la responsabilité vis-à-vis du conseil et sur la procédure de révocation ?
9. Quels sont le rôle du bourgmestre élu et la répartition des compétences :
  - par rapport au conseil ?
  - par rapport aux échevins ?
  - par rapport au secrétaire de mairie ?
  - par rapport au personnel administratif de la commune ?
10. Quel est le temps nécessaire pour la transition vers le nouveau système d'élection des bourgmestres ?

#### **B. Abolition ou réduction de l'impôt foncier**

11. Quels sont les désavantages de l'impôt foncier, en particulier par rapport aux autres impôts ? Y a-t-il un impôt foncier collecté au niveau national ?
12. Qu'est-ce qui justifie l'abolition de la taxe d'habitation, si l'on maintient l'impôt auquel est soumis le propriétaire ?

13. Quelles autres sources de recettes pour les communes, dont elles ont le droit de déterminer le taux (article 9§3 de la Charte européenne), existent ou pourraient être introduites ?
14. Quelles garanties peuvent être envisagées pour assurer un financement suffisant des communes au moyen du Fonds municipal ?

**C. Autres problèmes soulignés dans le Rapport de suivi CG(6) 4 (1999), cf. Recommandation 55 (1999)**

15. Quelle est l'évolution en matière d'administration des grandes villes ?
16. Quel est le niveau de régionalisation ? Les provinces sont-elles adaptées pour la régionalisation ?
17. Y a-t-il des avancées en matière de mesures de surveillance (art. 123§4 grw., cf. supra, n° 7) ?
18. Quelle est la situation concernant les réserves émises par les Pays-Bas lors de la ratification de la Charte européenne ?
19. Y a-t-il de nouveaux problèmes concernant les langues minoritaires et l'intégration des ressortissants étrangers (en particulier au niveau des provinces) ?



## Annexe III

### Commentaires sur le projet de rapport

#### 1. Lettre du Directeur Général des Relations du Royaume adressée à M Ulrich Bohner datée du 31 mars 2005 (disponible en anglais seulement)

“We would like to thank you for the opportunity to respond to the draft report on the situation of local and regional democracy in the Netherlands. This is a joint response of the Ministry of Finance and the Ministry of the Interior and Kingdom Relations concerning the reform of the real estate tax. We would like to make observations on three points.

This first point concerns a passage which is found on page 15 regarding the State taxation on real estate. We would like you to consider deleting this passage (see passage beneath in bold italics). The draft text contains some fallacies on the Dutch state tax system. Since this passage does not go to the heart of the matter in the report, there would be no real need to hold on to it.

Pg 15 §43:

*In spite of all these reasons, it has to be admitted that there are criticisms of the existing system of real estate taxation, and it could be useful to investigate alternative solutions. In this sense one could ask why real estate, being an object of local taxation, has to be imposed by the State as well. However, State taxation is theoretical, because the fiscal system of the Netherlands allows the deduction of so many expenses from the revenue resulting from real estate that there is practically no tax to be paid. Nevertheless this consideration shows that real estate is highly subsidised by the State's taxation policy. If this subsidy prejudices the local tax power, this tax power is discriminated against real estate property. One may ask whether such a policy is wanted.*

The second point concerns the conclusion regarding the proposals of the Cabinet and public international law. On page 16 a line of reasoning is given why the Dutch reform of the real estate tax is not in line with article 9§3 of the Charter. The essence of this line of reasoning is to be found in the phrase in bold italics beneath. On page 18 (Conclusion) the report apparently refers to the passage. We would like you to underpin this statement: what sources do the rapporteurs have for their statement, where is this rule stated? Furthermore on page 18, the plural form “obligations” is used. It is not quite clear to which obligations the rapporteurs exactly refer to. It would be appreciated if these passages could be substantiated some more.

Page 17 §47:

But – besides the problem whether a guarantee of the municipal fund is effective, especially under the possible EC-pressures, and therefore may be qualified as “permanently and lastingly allocating” in the sense of the quoted recommendation – a reduction of taxation power in favour of the municipal fund raises the problem not yet addressed in the 1999 report whether article 9 § 3 of the European Charter is observed. According to this paragraph, “Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes”. The Charter does not say which part. **But as a rule of public international law**, its content must not be simply symbolic. The

explanatory report of the Charter describes, in the sense of article 9 § 3, “The exercise of a political choice in weighing the benefit of services provided against the cost to the local taxpayer or the user is a fundamental duty of local elected representatives.” To fulfil this function, the part of the financial resources resulting from taxation has to be substantial, of a certain importance for the fulfilment of local tasks. Therefore, substituting these sources of income by State grants is not in line with article 9 § 3.

Page 20 §58:

Hence reducing it by abolishing the user’s real estate tax on users of dwellings would bring the Netherlands *in conflict with obligations of public international law*.

Finally we would like to point out that we were not in the position to inform you about the premises in the legislative proposals regarding the Municipal Act. These proposals will soon be sent to the Dutch Parliament so that the premises will be made public shortly. Some of your remarks, for instance concerning the number of the insolvent municipalities, can then be seen from a different perspective. This is of course not meant as criticism at your address. It is just the result of the moment of monitoring. Furthermore we would like to point out that the exploration – which is carried out with members of the Association of Municipalities (VNG) and the Association of Provinces (IPO) – will lead to a discussion about the “tax power” of Municipalities and Provinces in April / May of this year. The proposal to abolish the real estate tax of users of houses is therefore not the only issue concerning the “tax power” of Municipalities and Provinces.”

Yours sincerely,

Signed  
LAM van HALDER

**2. Lettre de M. Alexander Pechtold, Ministre pour la Réforme du  
Gouvernement et des Relations du Royaume, adressée à M. Ulrich Bohner  
datée du 13 avril 2005 (disponible en anglais uniquement)**

I have taken great interest in the draft report on the situation of Local and Regional Democracy in the Netherlands.

As you will know, it will not be possible to introduce the direct election of mayors in the Netherlands in 2006 due to the rejection by the Upper House of the Dutch Parliament of the constitutional amendment that this requires. As the new Minister for Administrative Renewal and Kingdom Relations, I concur, of course, with Your Chairman's statement in which he regrets this course of events. The Dutch government will again submit a proposal to amend the Constitution before Parliament so that the direct election of mayors can be introduced in 2010. The pending legislative proposals have not been withdrawn, but the concluding decision-making process on these can take place only once the new constitutional revision proposal has been accepted in two parliamentary rounds.

I should like to take this opportunity to respond to the draft report.

As the draft report indicates, the way in which mayors are appointed in the Netherlands has been the subject of discussion for many decades. Within the possibilities afforded by the constitutional provision that it is the Crown which appoints mayors, the manner of their appointment was made significantly more democratic in 2001. Municipal councils were given a right of recommendation and, should they so wish, they can hold a consultative referendum prior to this. Ultimately, the Crown follows the council's recommendation as a point of departure when making an appointment. At the time of the previous CLRAE report, this amendment to the manner of the mayor's appointment was still in the development phase (legislative proposal 25,444), and the CLRAE report viewed this development as a step in the right direction for the further democratisation of the manner of appointment. When seen in this light, the tenor of the draft report is somewhat disappointing in respect of the concrete legislative proposal now before Parliament for the introduction of directly elected mayors in the Netherlands. On the other hand, the report also mentions – albeit somewhat between the lines – that the objections raised do not stand in the way of the envisaged changes as such, and that they relate to problems that also arise in comparable ways in other countries.

In line with the draft report, I endorse the argument that the introduction of directly elected mayors is not in breach of the Charter regarding local autonomy. Given the strengthening of the municipal level of government, which in my opinion goes hand in hand with the introduction of directly elected mayors, the relationship with the Charter could be expressed more assertively than merely stating that it is not in breach of the Charter.

THE MINISTER FOR GOVERNMENT REFORM AND KINGDOM  
RELATIONS,

Alexander Pechtold

**3. Lettre de l'Association des communes néerlandaises (VNG) adressée à M Ulrich Bohner datée du 9 mars 2005 (disponible en anglais uniquement) :**

Dear Mr Bohner,

Thank you for sending us the preliminary draft report on the situation of Local and Regional Democracy in the Netherlands. We had a very interesting discussion with Ms Smith, Mr Kvaloy and Mr Schefold on 19 January 2005 and we are grateful for the time and the attention they contributed to the situation in the Netherlands.

The report deals mainly with two issues which are hot items in our government today: the introduction of the elected mayor and the reform of the real estate tax. Allow us to make a short comment to both items.

Your analysis and conclusions on the appointment and election of mayors have been received with great interest by our organisation.

We underline your conclusions concerning the actual position of the mayor, and agree that “the solution of the actual Netherlands Municipal Act seems to be in conformity with the Charter”. As you state on page 5 of the report, the new provisions of the Municipal Act ensure that mayors are answerable to their councils, not only for their general policy, but especially for the by-laws and for the municipal budget. The mayor, in short, has no power of his own, but instead is entirely answerable to the municipal council for all his acts. We believe that the key role played by the municipal council in the actual nomination procedure of the mayor is reflected by your statement on page 3 where you state that “obviously the choice of the candidates and between them is a largely discretionary, political power of the organ competent for it”.

We would like to stress that the function of mayor in the Netherlands is a heavy full-time job with a large scope of legal and political responsibilities, under full control of the council.

We are also very grateful for your description of the actual government plan to introduce a direct election of the mayor and your analysis of the problems of the new system. Since your visit in January the discussion has even become more intense, with the upcoming deliberation in the Senate, planned for 22 March, on deleting article 131 ( which provides for appointment of the mayors by the Queen) from the Constitution. Following a threat by the Labour Party (PvdA) to block a positive vote if Government stays with his plans to introduce the directly elected mayor at once in 2006, the government coalition is now proposing a gradual introduction, whereby only part of the municipalities would elect its mayors in 2006.

These discussions have been largely exposed in the media, giving the citizens the opportunity to make up their minds on the government's reform. Recent polls indicate that public opinion is becoming more and more critical on the procedure as foreseen by the Government.

Our association is very critical towards this last change in the introduction procedure. Having two different kinds of mayors during four years will create a cluttered situation. As we already stated, we favour a simultaneous introduction in 2010, because, according to our opinion, this is the guaranty for a well-considered lawmaking and implementation procedure.

As to the reform of the real estate tax, we are pleased to see that the rapporteurs share our opinion, and the conclusions of the National Council on Financial Relationship, that the abolition of the real estate tax paid by the users of dwellings without compensation by another local tax is in violation of article 9 § 3 of the European Charter, and that it is even in conflict with the obligations of public international law. The rapporteurs demonstrate that 1,1 percent of the GDP of financial resources derived from local taxes is already extremely low in comparison with other countries, and that further decreases of this rate annihilates the effective tax capacity of local authorities, while such a tax capacity is a precondition for the functioning of local democracy.

This tax can only be abolished, according to our opinion, if it is replaced by another municipal tax..

We enclose a few technical remarks concerning figures and (the difficult!) Dutch spelling (see enclosure).

We hope that our comments contribute to further discussion on these issues and will be happy to inform you of the last developments at the April meeting of the Institutional Committee.

Yours sincerely,

ASSOCIATION OF NETHERLANDS MUNICIPALITIES

Ralph PANS  
Director-General

#### **4. Commentaires reçus de la part de M Alexander Tchernoff, Maire de De Bilt, en date du 18 mars 2005 (disponibles en anglais uniquement)**

In comment of the monitoring report concerning the situation on local and regional democracy in The Netherlands, I would like to ask your attention for two points. Hopefully it is possible to insert this in de draft-report.

The first is that the report focuses very strongly on the appointment and election of the Dutch mayors. That is only one side of the mandate of the mayors. In the Municipalities act (article 180) is also stated that the mayor is answerable to his Council for his administration. This includes not only for the general policy of the mayor, but also his tasks in by-laws and for the municipal budget. Also for his responsibility for the public order! The mayor, in short, has no power of his own, but instead is entirely answerable to the municipal council for all his acts. In the past years several mayors were forced to resign on that base.

The second point concerns the description of local administration on page 5 in the report. Our Dutch system has a unique balance between council, executive board and the mayor, in which the council is the highest organ. This is even stated in our constitution. Recently the introduction of dualism has already caused some disturbances in this balance. The change towards a direct chosen mayor may furthermore influence this. The council on the one side and the mayor and the executive board on the other side will cause a complete break in a long lasting political tradition. In such a system for example the Dutch aldermen will have a very different position. They will become more technical managerial professionals than local political administrators. This break asks for mote consideration about the consequences on all elements of the Dutch local democracy.

Alexander Tchernoff,  
Mayor of De Bilt  
Member of the Board of the Netherlands Society of Mayors

## Annexe IV



Council of Europe

Note  
to Editors

tel : +33 (3)88 41 25 60 / fax : +33 (3)88 41 39 11 / e-mail : [pressunit@coe.int](mailto:pressunit@coe.int)

### **Mayoral elections in the Netherlands: Council of Europe Congress President regrets slow down of reform**

Strasbourg, 24.03.2005 - Council of Europe Congress of Local and Regional Authorities President Giovanni Di Stasi today said he regretted the recent rejection by the Dutch Senate of a draft amendment to change constitutional provisions for the appointment of mayors which is presently carried out by the Queen.

Mr Di Stasi said he regretted the decision might delay a reform which the Congress would welcome. He stressed that a procedure which fails to provide for the election of local executives was no longer appropriate in modern-day local democracies and that the introduction of mayoral elections either directly by constituents or by the respective councils would align the Netherlands with the institutional practice of most member states of the Council of Europe.

Despite consensus over the need to reform the current system, the constitutional amendment was thrown out due to lack of agreement about the procedure and time schedule for the introduction of a new method for electing mayors. The decision has led to the resignation of Thom De Graaf, Dutch Deputy Prime Minister and Minister of Governmental Reform.

### **Election des maires aux Pays-Bas : le Président du Congrès du Conseil de l'Europe déplore le ralentissement de la réforme**

Strasbourg, 24.03.2005 - Le Président du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe, Giovanni di Stasi, a déploré aujourd'hui le rejet récent par le Sénat néerlandais du projet d'amendement destiné à modifier les dispositions constitutionnelles régissant la nomination des maires par la Reine.

M. di Stasi a regretté que cette décision retarde une réforme attendue par le Congrès. Il a souligné qu'une procédure qui ne permet pas l'élection des élus locaux n'était plus appropriée dans nos démocraties locales modernes et que l'introduction de l'élection des maires, soit de manière directe soit par les conseils municipaux, permettrait aux Pays-Bas de s'aligner sur les pratiques institutionnelles de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Malgré le consensus sur la nécessité de réformer le système actuel, l'amendement constitutionnel a été rejeté parce qu'un accord n'a pu être trouvé quant à la procédure et au calendrier de l'introduction d'une nouvelle méthode de désignation des maires. La décision a entraîné la démission de Thom De Graaf, Vice Premier Ministre et Ministre en charge de la réforme gouvernementale des Pays-Bas.