

**26<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 25-27 mars 2014**

**CG(26)7FINAL**  
26 mars 2014

## **La démocratie locale et régionale aux Pays-Bas**

Rapporteurs<sup>1</sup> : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE)  
Jean-Pierre LIOUVILLE, France (R, SOC)

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Recommandation 352 (2014) ..... | 2 |
| Exposé des motifs .....         | 5 |

### *Résumé*

Le présent document est le troisième rapport concernant l'état de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas. Le rapport souligne que les autorités néerlandaises s'attachent globalement à mettre en œuvre les principes énoncés dans la Charte et prévoient d'étudier la pertinence de ratifier certaines des dispositions qui n'avaient pas été acceptées au moment de leur ratification de la Charte. Le rapport souligne les efforts accomplis à l'échelon communal, notamment dans le cadre de la réforme de « Dualisation » et de la modification de la loi sur les communes. Il fait également part de bonnes relations entre le pouvoir central et les collectivités, ainsi que de la volonté de la part des autorités d'assurer la participation citoyenne au processus de décision politique. Toutefois, le rapport exprime certaines inquiétudes quant à la non-reconnaissance du principe de l'autonomie locale dans la Constitution et dans la législation. De plus, les compétences des communes et des provinces ne sont pas clairement délimitées et demeurent restreintes en raison du mécanisme de co-gouvernance du *medebewind*. Les mécanismes de consultation des collectivités communales par les autorités centrales apparaissent également comme insuffisants. Enfin, le rapport met en exergue le manque de ressources financières des collectivités locales qui dépendent des transferts de l'Etat et qui voient leurs revenus limités en raison de la réforme de la fiscalité locale.

Il est recommandé aux autorités néerlandaises d'appliquer l'article 2 de la Charte visant à définir le principe de l'autonomie locale et régionale dans la Constitution ou dans la législation interne. La clarification et le renforcement des compétences « autonomes » et « propres » des communes et provinces, ainsi qu'une amélioration du mécanisme de consultation entre le pouvoir central et les collectivités sont encouragés. Les autorités néerlandaises sont également invitées à modifier la loi sur le financement des communes et provinces et à améliorer la fiscalité locale afin de garantir plus d'autonomie aux collectivités. Enfin, les autorités néerlandaises sont encouragées à reconsidérer la pertinence de la déclaration de non-acceptation de certaines dispositions de la Charte qui avait été formulée au moment de la ratification de la Charte par les Pays-Bas.

---

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## La démocratie locale et régionale aux Pays-Bas

### RECOMMANDATION 352 (2014)<sup>2</sup>

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel l'un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel « Le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») ;

d. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), selon laquelle le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès [CM/CONG(2011)Rec282final] qui encourage les gouvernements des Etats membres à s'inspirer du Cadre de référence susmentionné ;

e. à la Recommandation 55 (1999) sur la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas et la Recommandation 180(2005) sur l'état des finances locales aux Pays-Bas.

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

a. Le Royaume des Pays-Bas (ci-après : « les Pays-Bas ») est devenu membre du Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Il est l'un des Etats fondateurs de l'Organisation. Il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 7 janvier 1988 et l'a ratifié le 20 mars 1991. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> juillet 1991. Lors de la ratification, les Pays-Bas ont fait plusieurs « déclarations » relatives à divers articles de la Charte, en vertu de son article 12, paragraphe 2 : précisément, les Pays-Bas ont indiqué qu'ils considéraient ne pas être liés par les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 5, et l'article 11 de la Charte. En outre, en vertu de l'article 13 de la Charte, les Pays-Bas ont déclaré qu'ils entendaient limiter son champ d'application aux provinces et aux communes et que la Charte s'appliquerait au territoire européen des Pays-Bas (en vertu de l'article 16 de la Charte).

b. Les Pays-Bas ont signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'ont ratifié le 16 décembre 2009. Il est entré en vigueur aux Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juin 2012.

---

2. Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2014, 2<sup>ème</sup> séance (voir le document CG(26)7FINAL exposé des motifs), rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Jean-Pierre LIOUVILLE, France (R, SOC).

### 3. Il note que :

a. M. Artur TORRES PEREIRA (Portugal, L, PPE/CCE), rapporteur sur la démocratie locale, et M. Jean-Pierre LIOUVILLE (France, R, SOC), rapporteur sur la démocratie régionale, ont été chargés par la commission de suivi de préparer un rapport sur les Pays-Bas et de le soumettre au Congrès<sup>3</sup> ;

b. la visite de suivi s'est déroulée du 14 au 16 mai 2013. Lors de sa visite, la délégation de suivi du Congrès a rencontré des représentants des institutions nationales (Parlement, ministère de l'Intérieur, ministère des Finances), des institutions judiciaires (Conseil d'Etat, *Raad van State*), de l'Ombudsman (aux niveaux national et local), de plusieurs collectivités locales (Amsterdam, Zoeterwoude, Gouda, chambres locales des comptes), de l'Association des communes (VNG) et de l'Association des provinces (IPO) ;

c. la délégation souhaite remercier la Représentation permanente des Pays-Bas auprès du Conseil de l'Europe, l'Association néerlandaise des communes (VNG) et l'Association néerlandaise des provinces (IPO) pour leur accueil chaleureux et leur assistance active tout au long de la visite.

### 4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. le caractère globalement positif de la démocratie locale aux Pays-Bas pour ce qui concerne la mise en œuvre des principes énoncés dans la Charte, en particulier dans ses articles 3, 5, 6, 7, 8 et 10 ;

b. la réforme de « Dualisation » conduite en 2002-2003, qui a touché l'ensemble de l'organisation des communes, consistant essentiellement en une séparation de la composition, des fonctions et des compétences du conseil et de l'exécutif ;

c. la modification de la loi sur les communes, qui régit la participation du conseil à la procédure de désignation des maires ;

d. les bonnes relations générales entre le pouvoir central et les collectivités locales ;

e. l'impact positif apporté aux travaux des autorités locales et régionales par la version de 2013 du Code sur les relations entre les différents niveaux d'administration, conclu entre le Gouvernement et les associations IPO et VNG, en particulier sur les processus de consultation et sur les questions de coopération, de coordination, d'assistance mutuelle, de supervision et de contrôle ;

f. le fait que les autorités néerlandaises sont prêtes à étudier la pertinence de ratifier certaines des dispositions qui n'avaient pas été acceptées lors de la ratification de la Charte ;

g. l'attention accordée à la participation active des citoyens néerlandais aux processus de décision politique.

### 5. Le Congrès regrette :

a. qu'aux Pays-Bas, le principe de l'autonomie locale, ne soit reconnu expressément ou directement ni dans la législation interne pertinente (loi sur les communes) ni dans la Constitution, comme le voudrait l'article 2 de la Charte ;

b. le manque de clarté concernant les compétences des communes et des provinces (article 4, paragraphe 1) ;

c. qu'en vertu du mécanisme de co-gouvernance du *medebewind*, la capacité des collectivités locales à agir et à prendre des décisions soit considérablement réduite par rapport à leurs compétences « autonomes » (article 4, paragraphe 4) ;

---

<sup>3</sup> Dans leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de M. Angel Manuel MORENO MOLINA, consultant auprès du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et de Mme Stéphanie POIREL, Secrétaire de la commission de suivi du Congrès.

d. le fait que les mécanismes de consultation des autorités communales et provinciales au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement, tels que définis dans le Code sur les relations entre les différents niveaux d'administration, ne soient pas encore pleinement mis en œuvre (Article 4, paragraphe 6) ;

e. l'inadéquation des ressources financières dont les collectivités locales peuvent disposer librement, leur dépendance vis-à-vis des transferts de l'Etat et le caractère limité de leur revenu propre dans le cadre de leurs compétences (article 9, paragraphes 1 et 2) ;

f. le fait que la réforme de la fiscalité locale ait limité le revenu des communes et des provinces (article 9, paragraphe 3).

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

a. définir clairement le principe de l'autonomie locale et régionale dans le droit interne ou dans la Constitution, conformément à l'article 2 de la Charte ;

b. préciser les domaines de compétences des autorités communales et provinciales, y compris celles qui sont énoncées dans les différents secteurs de l'action publique, conformément à l'esprit de l'article 4, paragraphe 1, de la Charte ;

c. renforcer les compétences « autonomes » et « propres » des communes et des provinces et réduire les tâches assurées dans le cadre du *Medebewind*, conformément à l'article 4, paragraphe 4 ;

d. renforcer le mécanisme de consultation entre l'Etat et le niveau des communes et des provinces au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement (article 4, paragraphe 6 de la Charte) ;

e. modifier la loi sur le financement des communes et des provinces afin d'accorder aux collectivités locales une plus grande autonomie vis-à-vis des transferts de l'Etat et de leur allouer des ressources appropriées et proportionnées pour toutes les compétences exercées par les autorités communales et provinciales, comme l'exige l'article 9, paragraphes 1 et 2 ;

f. améliorer la fiscalité locale de manière à ce que les collectivités locales puissent se procurer leurs propres financements, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphe 3 de la Charte ;

g. envisager la ratification de certaines dispositions non acceptées de la Charte – notamment de son article 7, paragraphe 2, qui semble être appliqué dans les faits – par le biais d'une modification du droit interne.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas, ainsi que de son exposé des motifs, dans ses propres procédures de suivi et autres activités relatives à cet Etat membre.

# La démocratie locale et régionale aux Pays-Bas

## EXPOSE DES MOTIFS

### Sommaire

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1.   | Introduction : Objectif de la visite, mandat, champ d'application .....  | 6  |
| 2.   | Contexte politique et principaux développements politiques depuis la Recommandation .....  | 7  |
| 2.1  | Contexte international et relations avec les pays voisins .....  | 7  |
| 2.2  | Contexte politique interne .....   | 7  |
| 2.3  | Rapports et recommandations antérieurs .....   | 7  |
| 3.   | Respect des obligations et engagements : caractéristiques générales des collectivités locales .....                                  | 7  |
| 3.1  | Nouvelles dispositions législatives .....  | 7  |
| 3.2  | Autonomie locale : caractéristiques générales des communes .....   | 8  |
| 3.3  | Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ..... | 13 |
| 3.4. | Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale .....  | 29 |
| 3.5. | Analyse de la situation de la démocratie régionale à la lumière du Cadre de référence .....  | 30 |
| 4.   | Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi .....  | 34 |
| 4.1  | Conclusions .....  | 34 |
|      | Annexe 1 - Droits de l'homme au niveau local et régional : informations fournies à la délégation du Congrès lors de la visite .....  | 37 |
|      | Annexe 2 - Programme de la visite de suivi du Congrès aux Pays-Bas (14-16 mai 2013) .....  | 39 |
|      | Annexe 3 – Questions spécifiques au Médiateur des enfants .....  | 42 |

## 1. Introduction : Objectif de la visite, mandat, champ d'application

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. Le Royaume des Pays-Bas (ci-après : « les Pays-Bas ») a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 7 janvier 1988 et l'a ratifiée le 20 mars 1991. La Charte est entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juillet 1991. Lors de la ratification, les Pays-Bas ont fait plusieurs « déclarations » concernant divers articles de la Charte, en vertu de son article 12, paragraphe 2. Les Pays-Bas ont ainsi déclaré considérer que l'Article 9 de la Charte ne s'appliquait qu'aux ressources financières des autorités locales, ce qui signifie que les municipalités et les provinces ne sauraient réclamer un soutien financier supplémentaire de la part de l'Etat pour ce qui concerne les conditions d'emplois de leur personnel, comme le prévoit l'article 6 para. de la Charte. Outre cette déclaration, le gouvernement des Pays-Bas a déclaré ne pas être lié par les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 5, et l'article 11 de la Charte. En outre, en vertu de l'article 13 de la Charte, les Pays-Bas ont déclaré qu'ils entendaient limiter le champ d'application de la Charte aux provinces et aux communes et que la Charte s'appliquerait au territoire européen des Pays-Bas (en vertu de l'article 16 de la Charte)<sup>4</sup>.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, les Pays-Bas ont également signé et ratifié d'autres conventions du Conseil de l'Europe : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, ratifiée le 26 octobre 1981 et entrée en vigueur le 27 janvier 1982), la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144, ratifiée le 28 janvier 1997 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1997), le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159, ratifié le 9 mai 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1998) et le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169, ratifié le 11 août 1999 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2001).

4. Les Pays-Bas ont signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STE n° 207) le 16 novembre 2009 et l'ont ratifié le 16 décembre 2009. Il est entré en vigueur aux Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juin 2012.

5. M. Artur Torres Pereira (Portugal, L, PPE/CCE), Rapporteur sur la démocratie locale, et M. Jean Pierre Liouville (France, R, SOC), Rapporteur sur la démocratie régionale, ont été chargés par la commission de suivi de préparer un rapport sur les Pays-Bas et de le soumettre au Congrès. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de M. Angel-Manuel Moreno, consultant auprès du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès. La délégation s'est rendue aux Pays-Bas du 14 au 16 mai 2013.

6. Lors de sa visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des institutions nationales (Parlement, ministère de l'Intérieur, ministère des Finances), des institutions judiciaires (Conseil d'Etat, *Raad van State*), de l'Ombudsman (aux niveaux national et local), de plusieurs collectivités locales (Amsterdam, Zoeterwoude, Gouda, chambres locales des comptes), de l'Association des communes (VNG) et de l'Association des provinces (IPO). Le programme détaillé de la visite figure en Annexe au présent document.

7. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations recueillies pendant et après la visite aux Pays-Bas, et d'après la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités néerlandaises. Des informations fournies par des experts, une bibliographie appropriée et des études ont aussi été utilisées.

<sup>4</sup> <http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CV=1&NA=&PO=999&CN=999&VL=1&CM=9&CL=FRE>

8. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente des Pays-Bas auprès du Conseil de l'Europe, l'Association néerlandaise des communes (VNG) et l'Association néerlandaise des provinces (IPO) pour leur accueil chaleureux et leur assistance active lors de la visite.

## **2. Contexte politique et principaux développements politiques depuis la Recommandation 180 (2005) du Congrès**

### **2.1 Contexte international et relations avec les pays voisins**

9. Les Pays-Bas sont un acteur important sur la scène internationale, et sont considérés dans le monde entier comme une démocratie avancée. Ils ont été l'un des pays fondateurs du Conseil de l'Europe. Le pays figure en bonne place dans la plupart des classements internationaux relatifs au PIB par habitant, au bien-être social et à la transparence des institutions.

### **2.2 Contexte politique interne**

10. Les Pays-Bas sont une monarchie constitutionnelle dotée d'un régime parlementaire. Le chef de l'Etat est le roi Willem-Alexander, depuis l'abdication de la reine Beatrix le 30 avril 2013. Le pouvoir législatif appartient exclusivement au niveau de l'Etat. Le Parlement se compose de deux chambres, le Sénat et la Chambre des représentants (*Staten Generaal*).

11. Les dernières élections du Parlement ont eu lieu en 2012. Le Parti populaire pour la liberté et la démocratie (VVD) a obtenu 41 sièges (sur 150) à la Chambre des représentants. Le Parti travailliste a obtenu 38 sièges à la Chambre des représentants. Les deux partis ont formé une coalition appelée le « 2<sup>e</sup> gouvernement Rutte ». Le Premier ministre est M. Rutte (VVD). Il convient de souligner que le fait qu'il y ait un gouvernement de coalition n'est pas une solution de crise ou de compromis, mais une caractéristique traditionnelle et distinctive du système politique néerlandais.

### **2.3 Rapports et recommandations antérieurs**

12. La première visite de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas a été rédigé en 1999. Il a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 55 (1999) et de la Résolution 77 (1999). Le rapport mettait l'accent sur six points : (1) la désignation des maires, (2) la gestion des grandes villes, (3) les collectivités intermédiaires, (4) le contrôle sur les actes des collectivités locales, (5) les réserves relatives à la Charte européenne de l'autonomie locale et (6) les finances locales. Outre ces points principaux, le rapport évoquait également l'intégration des ressortissants étrangers, le rôle des langues minoritaires et l'aménagement du territoire.

13. Une deuxième procédure de suivi a eu lieu en 2005, portant principalement sur deux aspects : la désignation des maires néerlandais et les finances locales (doc CG(12)16, 3 mai 2005). Elle a abouti à l'adoption de la Recommandation 180 (2005)<sup>5</sup> sur l'état des finances locales aux Pays-Bas.

## **3. Respect des obligations et engagements : caractéristiques générales des collectivités locales**

### **3.1 Nouvelles dispositions législatives**

14. Les Pays-Bas sont un pays unitaire, dont l'administration est décentralisée. Les niveaux d'autorité territoriale sont les provinces (*provincies*) et les communes (*gemeenten*). Ces collectivités sont considérées comme des personnes morales de droit public qui agissent par le biais de leurs organes de pouvoir. Elles sont régies par la Constitution néerlandaise (*Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*), sous son chapitre VII intitulé « Provinces, communes, wateringues et autres organismes publics » (articles 123 à 136). En conséquence, l'autonomie locale est une question constitutionnelle, et tout changement majeur de l'ordre constitutionnel actuel nécessiterait d'engager une procédure de modification complexe impliquant une révision de la Constitution, suivie de la dissolution et de la réélection de la Chambre basse et de la promulgation de l'amendement

<sup>5</sup> Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 8 novembre 2005, et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005 (voir doc. CPL (12) 11, projet de recommandation, présenté par K. Smith (Royaume-Uni, L, SOC), rapporteur).

constitutionnel par au moins deux tiers des voix dans les deux chambres (article 137 de la Constitution).

15. Chaque collectivité territoriale subétatique est régie par un texte législatif national distinct (article 123 de la Constitution). Les provinces et les communes sont régies par deux lois spécifiques (respectivement, *Provinciewet* et *Gemeentewet*). Ces deux lois datent du XIX<sup>e</sup> siècle, mais ont depuis été modifiées à de multiples reprises. Parmi les modifications apportées récemment, les plus importantes ont été celles de la réforme de « dualisation », en 2002-2003, qui a porté sur plusieurs chapitres des deux lois (cf. *infra*).

16. D'autres textes régissent divers aspects de la démocratie locale et régionale ou s'appliquent aux collectivités locales, comme par exemple (a) la loi sur les finances, (b) la loi générale relative au droit administratif, (c) le décret sur le statut juridique des membres des conseils et des commissions, (d) le décret BBv (Provinces et communes, budgets et bilans) ou (e) la loi sur les relations financières entre les différents niveaux d'autorité publique (*Financiële Verhoudingswet*).

### 3.2 Autonomie locale : caractéristiques générales des communes<sup>6</sup>

17. Les Pays-Bas comptent 12 provinces, dont la superficie va de 1 420 à 5 740 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 408 (chiffres de mai 2013). Douze communes seulement comptent moins de 5 000 habitants, ce chiffre constituant une bonne base pour une administration locale efficace. Les Pays-Bas ont une population totale de 16.828.996 d'habitants (novembre 2013)<sup>7</sup> et une superficie de 41 528 km<sup>2</sup> (18.41% d'eau)<sup>8</sup>, soit une densité démographique de 488<sup>9</sup> habitants par km<sup>2</sup> qui pose des problèmes concernant l'aménagement du territoire, l'écologie, l'économie et d'autres domaines d'action politique, et fait de la coopération intercommunale une nécessité.

#### 3.2.1 Dispositifs institutionnels et transfert de compétences

##### *Organisation générale*

18. L'article 132 de la Constitution établit que l'organisation des communes, ainsi que la composition et les compétences de leurs organes administratifs, sont réglementées par une loi. L'organe représentatif au niveau de la commune est le conseil municipal (*Gemeenteraad* ou *Raad*), tandis que les organes exécutifs de ce niveau sont le collège du maire et des échevins (*College van Burgemeester en Wethouders*) et le maire (*Burgemeester*). L'organisation générale des communes a été réformée avec la notion de « dualisation », une approche introduite dans la loi sur les communes par la « loi sur la dualisation » entrée en vigueur en mars 2002<sup>10</sup>. La dualisation désigne essentiellement la séparation entre le conseil municipal et l'exécutif municipal. Elle consiste à interdire tout chevauchement dans la composition, les fonctions et les compétences du conseil et de l'exécutif.

##### a. Organes représentatifs : le conseil municipal

19. L'organe représentatif au niveau de la commune est le conseil municipal (*Gemeenteraad* ou *Raad*). Le conseil « représente l'ensemble de la population de la commune » (article 7 de la loi sur les communes). Les conseillers municipaux sont élus au suffrage direct, lors d'élections locales organisées régulièrement tous les quatre ans, par les résidents locaux de nationalité néerlandaise, ou d'une autre nationalité mais remplissant certains critères (article 130 de la Constitution), comme celui de résider aux Pays-Bas depuis au moins cinq ans à la date des élections. Le conseil est élu au scrutin proportionnel, pour un mandat de quatre ans. Les conseillers ne sont liés par aucun mandat impératif ni aucune instruction lors des votes (article 129, paragraphe 6, de la Constitution et article 27 de la loi sur les communes). Le nombre des conseillers municipaux est proportionnel à la population de la commune, et compris entre 9 et 45. La durée de leur mandat est de quatre ans.

6 Sur les caractéristiques spécifiques des provinces, voir la section 3.4 ci-dessous.

7 <http://www.cbs.nl/en-GB/menu/cijfers/default.htm>

8 <http://www.holland.com>

9 Ibidem

10 Loi du 28 février, Staatsblad 2002, 111 et 112.



20. La loi sur la dualisation a redistribué les compétences entre le conseil municipal et le collège exécutif. Pour reprendre les commentaires de juristes au sujet de cette réforme, « depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la dualisation de l'administration des communes, le pouvoir législatif a été alloué au conseil municipal, de même que le pouvoir de définir les politiques générales et de contrôler le collège exécutif. Le conseil établit la réglementation locale générale (APV) et d'autres réglementations, ordonnances et arrêtés locaux importants. Il fixe également le budget et arrête le bilan annuel. Il définit les politiques générales dans un grand nombre de domaines, tels que les transports, l'assistance sociale, la santé, l'éducation, l'économie, l'environnement, le logement et l'aménagement du territoire, et décide de questions majeures telles que la modification des limites territoriales de la commune, la coopération intercommunale et les investissements importants. Le conseil peut aussi déléguer une partie de ses compétences à d'autres organes »<sup>11</sup>.

21. Le conseil est le principal organe de représentation politique. La publicité des sessions du conseil est inscrite dans la Constitution (article 125, paragraphe 1) et cette règle est répétée dans la loi sur les communes (article 23, paragraphe 1).

#### *b. Organes exécutifs*

22. En vertu de l'article 125 Para. 1 de la Constitution : « Les provinces et les municipalités sont gouvernées respectivement par un conseil provincial et municipal. Leurs réunions sont publiques sauf dans les cas prévus par un acte du Parlement.

23. L'organe exécutif de la commune est le collège du maire et des échevins (*College van Burgemeester en Wethouders*). La loi sur les communes dispose que « le maire et les échevins constituent conjointement l'exécutif communal » (article 34, paragraphe 1).

#### *i. Le collège du maire et des échevins*

24. Le nombre des échevins est au maximum de 20 % de celui des conseillers municipaux (article 36 de la loi sur les communes). Les échevins sont nommés par le conseil municipal. Par ailleurs, les échevins ne peuvent pas être dans le même temps conseillers municipaux (ce qui était possible avant la loi sur la dualisation). Les compétences administratives sont concentrées dans les mains de l'exécutif communal, tandis que le conseil est responsable de la définition des politiques de la collectivité locale et du suivi de leur mise en œuvre.

25. L'exécutif est responsable devant le conseil, qui établit un code de conduite pour les échevins (article 41 quater de la loi sur les communes). Par ailleurs, les échevins reçoivent une rémunération pour leurs services, payée par la commune et définie par ou conformément à un arrêté du conseil. En règle générale, le collège exerce les compétences exécutives de la collectivité locale, et il peut déléguer l'exécution de ses propres décisions à des commissions.

#### *ii. Le maire*

26. Le maire est le premier représentant officiel<sup>12</sup> de la commune et le président à la fois du conseil (article 9 de la loi sur les communes) et de son exécutif (article 34, paragraphe 1, de la loi sur les communes). Le maire a en outre pour compétences de « catalyser » les travaux de l'exécutif en déterminant la date et le lieu des réunions de l'exécutif communal (article 53 de la loi sur les communes) et de « promouvoir l'unité de la politique exécutive communale » (article 53 bis). Le mandat du maire est de six ans renouvelable sans limitation.

27. Les maires exercent un grand nombre de fonctions exécutives, comprenant notamment l'obligation de mettre en œuvre les politiques, les plans et les directives approuvés par le conseil ou le collège du maire et des échevins. En tant que chef des forces de police, le maire est en charge de l'ordre public et des activités menées dans les espaces publics. Il est aussi responsable de la gestion et de la réglementation dans les situations d'urgence locales, etc. (articles 175-6 de la loi sur les communes).

<sup>11</sup> Ine Van Haaren-Dresens : « L'administration locale aux Pays-Bas », in « L'administration locale dans les Etats membres de l'Union européenne : perspective du droit comparé », éd. Angel-Manuel Moreno, Madrid, 2012, p. 464.

<sup>12</sup> Article 171 de la loi sur les communes.

28. Aux Pays-Bas, les maires ne sont pas élus directement, que ce soit par la population locale ou par le conseil municipal. L'article 131 de la Constitution affirme que « les commissaires royaux et les maires sont nommés par décret royal », tandis que l'article 61 de la loi sur les communes dispose que « le maire est nommé pour une période de six ans par décret royal sur recommandation de Notre ministre » (et que « le maire peut être nommé une deuxième fois pour une période de six ans par décret royal sur recommandation de Notre ministre », article 61 bis, paragraphe 1). Par conséquent, parallèlement au conseil (élu par les citoyens) et les échevins élus par le conseil, l'administration locale est déterminée par un élément de nomination hiérarchique, du moins pour son niveau le plus élevé. Cette pratique relève d'une tradition ancienne remontant à la Constitution de 1815.

29. La procédure de désignation des maires est d'une importance capitale, et a fait l'objet de vastes débats ces dernières décennies, par exemple dans le rapport de suivi de 1999 du Congrès (mentionné plus haut). La loi sur les communes, modifiée en conséquence (voir l'article 61), prévoit maintenant une forte participation du conseil dans la procédure de désignation. Plus récemment, en 2001, un amendement est venu modifier la loi sur les municipalités et sur les provinces en élargissant le pouvoir décisionnel du conseil dans la désignation du maire.

30. Il est à noter que le maire, en dépit d'une « désignation » formelle par le Roi, est dans les faits choisi sur une liste de candidats « sélectionnés » ou « identifiés » par le conseil. La procédure est habituellement la suivante : chaque fois qu'un poste de maire est vacant, le conseil définit une série de critères que devrait remplir le nouveau maire (par exemple avoir une expérience antérieure de fonctions similaires, avoir mené à bien des projets de gestion, etc.). L'avis de vacance est publié et différents candidats postulent pour la fonction. Une commission confidentielle est alors composée parmi les membres du conseil municipal, en vue d'examiner les candidatures. Cette commission remet au conseil et au commissaire du Roi un rapport sur les candidatures. Elle sélectionne ensuite deux candidats, dont les noms sont transmis aux autorités « supérieures » classés par ordre de priorité (dans certains cas exceptionnels, un seul nom est transmis). La recommandation du Conseil est adressée au ministre. Le ministre se prononce sur la proposition mais, en principe, la recommandation du conseil est toujours suivie par le ministre, qui ne peut s'en écarter que sur la base de motifs sérieux et raisonnés.

### *Compétences*

31. Les communes néerlandaises sont dotées de nombreuses compétences qu'elles exercent dans les différents secteurs de l'action gouvernementale (l'environnement, le logement, les programmes sociaux, la circulation, les bâtiments, les équipements culturels et de loisirs, les services sociaux, etc.), conformément aux lois et réglementations sectorielles correspondantes promulguées par les autorités centrales. Outre leurs compétences décisionnelles, les communes sont aussi dotées de certaines compétences de planification, par exemple dans le domaine de l'urbanisme (quoique les plans des communes doivent respecter ceux des provinces et s'y insérer). Dans le respect de la législation nationale, les conseils municipaux peuvent aussi approuver des arrêtés et des ordonnances locales d'usages divers, tels que la création de structures organisationnelles, l'administration et la collecte des impôts locaux, la réglementation des activités privées ou commerciales sur le territoire de la commune, etc. En plus de leurs compétences « propres » ou autonomes, les communes assument aussi une part importante de leurs obligations au titre de la « *medebewind* » (co-gouvernance), une spécificité de l'autonomie locale néerlandaise en vertu de laquelle les collectivités locales et régionales et d'autres autorités publiques assument des missions et adoptent des réglementations à l'initiative d'autorités supérieures (le gouvernement central, le plus souvent).

### **3.2.2 Questions territoriales**

32. Les territoires non européens des Pays-Bas se composent de quelques îles des Antilles (Bonaire, Saint-Eustache, Saba), qui ont actuellement le statut de « communes spéciales » (îles BES). De plus, l'île de Curaçao et la moitié de l'île de Saint-Martin sont devenues (en octobre 2010) des « pays autonomes », qui conservent cependant un statut spécial et des relations privilégiées avec les Pays-Bas, comme avant elle l'île d'Aruba en 1986. Ces territoires d'outremer sont le seul héritage de l'ancien Empire hollandais. Ils jouissent d'une autonomie spécifique et étendue, mais dans certains d'eux il existe des mouvements puissants – et controversés – en faveur de l'indépendance.

### 3.2.3 Relations entre autorités centrales et locales

33. Les trois niveaux de collectivités territoriales entretiennent des relations complexes, en fonction des lois et réglementations applicables : ces relations peuvent prendre la forme d'une coopération, d'une coordination, d'une assistance mutuelle, d'une surveillance et d'un contrôle, etc. Elles sont régies par des textes juridiques spécifiques. Un premier « Code des relations entre les différents niveaux d'autorité publique » a été adopté conjointement par le Gouvernement et les associations IPO et VNG le 9 novembre 2004. Une nouvelle version de ce code a été approuvée en janvier 2013.

34. Les relations entre les différents niveaux d'administration font l'objet aux Pays-Bas d'une grande attention politique. La division consultative du Conseil d'Etat néerlandais (*Raad van State*) produit périodiquement un rapport sur ces relations, conformément à l'article 15, paragraphe 2, de la loi sur le Conseil d'Etat, à la demande du Gouvernement. Le rapport présente une description générale de ces relations, illustrée d'exemples spécifiques, et contient aussi des recommandations et des observations.

35. Le deuxième de ces rapports (« Décentralisé chaque fois que possible, centralisé lorsque c'est nécessaire ») contenait plusieurs recommandations à l'intention du pouvoir central, dont les plus importantes, du point de vue de l'autonomie locale, étaient les suivantes :

- associer des représentants des provinces et des communes à la préparation des opérations de décentralisation ;
- adopter à l'avenir, en tant que principe fondamental, celui de « la décentralisation sauf si la centralisation est la seule possibilité », ce qui revient à affirmer clairement le principe de subsidiarité ;
- éviter d'allouer des compétences spécifiques aux ministères chargés des domaines correspondants ;
- introduire progressivement la législation sur la décentralisation et éviter chaque fois que possible les réglementations excessivement détaillées.

36. Le dernier rapport périodique publié à ce jour par le Conseil d'Etat est le « Rapport III » (« Une meilleure manière de faire : réexamen des relations entre les niveaux d'autorité »). Ce rapport a donné lieu à une réponse officielle du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, ci-après : « BZK ») et à une réaction conjointe des associations IPO et VNG et de l'Union des wateringues (UvW), adressée aux membres du Sénat et de la Chambre des représentants<sup>13</sup>. La réaction officielle des acteurs locaux mettait notamment l'accent sur quatre aspects :

- le développement des relations entre les niveaux d'administration (les acteurs locaux suggèrent d'intensifier ces relations et affirment qu'elles n'ont connu aucune amélioration ces dernières années alors que dans le même temps les relations financières se sont détériorées).
- le Code des relations entre les administrations, 2013 (les responsables locaux affirment que le pouvoir central n'a pas respecté, dans certains cas, son obligation de les consulter, telle qu'elle est mentionnée dans le Code) ;
- la décentralisation (les processus de décentralisation sont mis en œuvre trop rapidement, et sans allouer aux collectivités locales les ressources financières nécessaires, ce qui a des effets dommageables pour l'autonomie des communes et des provinces) ;
- l'organisation administrative (les responsables locaux contestent l'argument des « économies d'échelle », invoqué par le pouvoir central pour justifier ses décisions en matière de décentralisation. Dans certains cas, des compétences sont transférées du niveau local à celui des régions, bien qu'en réalité ce transfert augmente les coûts).

<sup>13</sup> Réaction de l'IPO, de l'UvW et de VNG au troisième examen périodique du Conseil d'Etat (date : 25 avril 2013).

### 3.2.4 Statut de la capitale

37. Officiellement, en vertu de la Constitution, Amsterdam est la capitale des Pays-Bas. Dans la pratique, cependant, les sièges officiels des deux chambres du Parlement (*Staten Generaal*), des ministères nationaux et du Conseil d'Etat (*Raad van State*) se trouvent à La Haye, de même que les délégations diplomatiques étrangères. Cette situation est uniquement liée à l'histoire du pays. Pour le reste, Amsterdam (à la différence de plusieurs capitales européennes) ne jouit pas en tant que capitale d'un statut juridique spécifique en matière d'organisation interne, de fiscalité, de finances, etc. D'ailleurs, il n'y a de sa part aucune revendication « historique » à se voir accorder un tel statut spécifique.

38. La ville d'Amsterdam est administrée par le conseil municipal, le collège des échevins et le maire, comme n'importe quelle autre ville du pays. Lors des dernières élections municipales (2010), le PvdA a obtenu 15 sièges au conseil municipal ; le VVD, 8 sièges ; la Gauche/Verts, 7 sièges ; le parti D66, 7 sièges ; le Parti socialiste, 3 sièges ; le CDA, 2 sièges ; Amsterdam Rouge, Trots op Nederland et le Parti des animaux, chacun un siège. Le maire d'Amsterdam ne jouit d'aucune prérogative ou compétence spéciale par rapport à ceux des villes ordinaires. Amsterdam n'a pas non plus de statut distinct pour ce qui concerne les aspects financiers. Elle est assujettie à la loi sur les communes et au décret BBv (Provinces et communes, budgets et bilans).

39. Cela étant, Amsterdam présente aussi certaines caractéristiques particulières, découlant naturellement du fait qu'il s'agit d'une grande ville dont l'impact dépasse le cadre municipal, et liées également à la division historique en arrondissements (*stadsdelen*), à des fins d'administration de la ville. Amsterdam est divisée en sept arrondissements : Stadsdeel West, Stadsdeel Noord, Stadsdeel Oost, Stadsdeel Zuidoost, Stadsdeel Centrum, Stadsdeel Zuid et Stadsdeel Nieuw-West. Chacun d'eux dispose de compétences indépendantes étendues, de son propre budget et de ses propres fonctionnaires. Chacun aussi dispose en propre de services administratifs décentralisés (*Stadsdeelnkantoren*).

40. L'attention de la délégation du Congrès a été attirée sur les effets négatifs éventuels que les changements politiques et juridiques futurs pourraient entraîner pour cet ordre organisationnel, le Gouvernement actuel s'étant fermement engagé à réduire les niveaux d'administration et à rationaliser la structure de l'Etat. De fait, en février 2013, le Sénat néerlandais a approuvé le retrait aux communes du pouvoir d'établir des subdivisions. Seules Amsterdam et Rotterdam comptent actuellement de telles subdivisions. Le maire et les échevins d'Amsterdam ont vu cette initiative comme une restriction de l'autonomie locale. Cette proposition pourrait aussi être vue comme allant à l'encontre des dispositions législatives formelles relatives à l'autonomie des organes d'administration locale, et comme une violation du droit de régler les questions d'ordre interne. Il restera possible de désigner ce qu'on appelle des « commissions administratives », mais ces organes auront dans la pratique des compétences et des responsabilités moins nombreuses<sup>14</sup>.

41. La deuxième caractéristique particulière d'Amsterdam tient au fait qu'elle forme une agglomération complexe, ayant des liens étroits avec plusieurs communes voisines. Un certain nombre de questions doivent donc être réglées au niveau de l'agglomération : l'aménagement du territoire, l'accessibilité et la mobilité, la politique économique, la conservation du paysage, etc. Par conséquent, un aspect important de la spécificité d'Amsterdam tient à son agglomération, c'est-à-dire à l'espace géographique qui entoure la capitale, composé de 35 communes. Divers dispositifs de coopération ont été mis en place dans cet espace. Le premier est celui de l'« Agglomération d'Amsterdam », une forme d'organisation interne spécifique créée afin d'administrer les affaires, les services et les activités gouvernementales concernant Amsterdam et le groupe des villes voisines, parmi lesquelles Almere, Amstelveen and Haarlemmermeer. Cette zone compte une population de plus de deux millions d'habitants. Deuxièmement, la coopération entre la ville d'Amsterdam et les communes voisines est régie par divers dispositifs : la « région urbaine » (pour les questions de circulation et de transport, l'aide à l'enfance, la répartition des lieux de vie) ; la « région de la sécurité » (maintien de l'ordre, accidents et catastrophes) et la région du « marché de l'emploi ». La première comprend 16 communes, la deuxième en compte 6, et la troisième, 9. Les 35 communes coopèrent aussi de manière informelle. Par ailleurs, l'« Expatcenter » (un « service de guichet unique pour les entreprises internationales et les migrants hautement qualifiés ») est une initiative conjointe d'Amsterdam et des villes d'Almere, Amstelveen et Haarlemmermeer.

<sup>14</sup> Lettre du maire-adjoint de la ville d'Amsterdam en date du 15 mai 2013.

42. Amsterdam a également formé une alliance pour la coopération mutuelle et la promotion des intérêts communs (l'alliance « G4 »), avec les trois autres villes les plus grandes des Pays-Bas (Utrecht, Rotterdam et La Haye).

43. Dans le domaine des finances, les représentants de la ville d'Amsterdam ont indiqué aux Rapporteurs n'avoir à l'heure actuelle aucun problème spécifique de ce point de vue, s'estimant plutôt satisfaits des dotations allouées à la ville sur le Fonds des communes. Amsterdam reçoit des dotations sur ce Fonds comme toute autre ville du pays, mais sa population et sa superficie sont dûment prises en considération. Compte tenu qu'aucun impôt spécial n'est collecté exclusivement à Amsterdam, les responsables de la ville considèrent que leur situation est satisfaisante par rapport à celle des autres grandes villes.

44. Cela étant, le tableau n'est pas sans quelques ombres. Par exemple, en 2015, Amsterdam prévoit (comme toutes les villes des Pays-Bas) une augmentation massive du poids de ses obligations sociales du fait de la décentralisation de plusieurs programmes d'assistance sociale qui sont gérés actuellement par le pouvoir central et seront alors transférés aux communes. Dans le même temps, le transfert de tâches et de responsabilités s'accompagnera de restrictions massives, et la ville devra adapter son fonctionnement aux nouvelles conditions. En bref, elle devra remplir un bien plus grand nombre de missions avec (beaucoup) moins d'argent : « efficacité » et « efficacie » seront les maîtres-mots dans ce nouveau contexte. Tel sera le cas pour la « loi sur les dépenses médicales exceptionnelles » (ci-après : « AWBZ »), en vertu de laquelle le transfert de responsabilités s'accompagnera de réductions substantielles des dotations. Il en sera de même pour la décentralisation du « Programme de participation », avec une réduction de la dotation (par rapport à son niveau actuel) d'environ 80 millions d'euros en 2014.

45. Un autre programme social qui sera décentralisé est celui de « l'aide à l'enfance ». Actuellement, les communes sont chargées des politiques de prévention concernant la jeunesse, mais à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, Amsterdam (comme les autres communes) se verra confier en outre l'aide à l'enfance, la protection de l'enfance, la probation des mineurs, les soins de santé mentale des mineurs, la politique de migration des jeunes et les dépenses médicales exceptionnelles pour le contrôle des soins et l'hébergement de courte durée, c'est-à-dire en bref l'ensemble des services d'assistance à l'enfance. Amsterdam, comme les autres communes, se verra aussi confier l'organisation de la prise en charge de longue durée dans les zones résidentielles, à proximité des résidents (contrôle des soins infirmiers). Amsterdam dispose d'un budget annuel de quelque 365 millions d'euros pour le contrôle, la prise en charge, l'aide à domicile et, enfin, l'hébergement et les transports.

46. Il est difficile, actuellement, d'évaluer l'impact probable de ces projets pour Amsterdam. Dans tous les cas, entre 2013 et 2016, Amsterdam devra réaliser une économie de plus de 400 millions d'euros. Par conséquent, l'ensemble du contexte financier est incertain et suscite l'inquiétude des responsables politiques.

### **3.3 Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

*Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.*

47. L'analyse ci-après vise principalement à décrire la situation de la démocratie locale sur la base des faits nouveaux intervenus aux Pays-Bas depuis la précédente procédure de suivi du Congrès, conduite en 2005.

#### **3.3.1. Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale**

##### **Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

*Article 2 : Reconnaissance légale de l'autonomie locale*

48. Aux Pays-Bas, le principe de l'autonomie locale n'est reconnu expressément ni dans la Constitution ni dans la législation interne pertinente (loi sur les communes). Une lecture attentive des deux textes (du moins dans leur version anglaise) fait apparaître que le terme « autonomie locale » ni aucune autre expression équivalente n'y est utilisé. Pour ce qui concerne la Constitution, le premier article du chapitre VII (article 123) ne contient aucune affirmation générale du principe d'autonomie locale (contrairement aux constitutions d'autres Etats européens<sup>15</sup>). Cet article dispose que « la loi peut supprimer des provinces et des communes », ce qui constitue, dans une Constitution nationale, une introduction inhabituelle – et même saisissante – aux dispositions relatives aux collectivités locales. Ni les articles suivants du chapitre VII, ni la loi sur les communes (qui régit de manière détaillée tous les aspects organiques, opérationnels et procéduraux importants du fonctionnement des communes) ne contiennent les mots « autonomie locale », « administration autonome locale » ou « libre administration locale ». En résumé, il n'y a pas d'ensemble « programmatique » de dispositions initiales, comme on peut en trouver dans d'autres législations nationales relatives à l'autonomie locale.

49. Pour autant, cela ne signifie pas que le système juridique néerlandais ignore le principe ou le concept de l'autonomie locale. L'article 124, paragraphe 1, de la Constitution dispose que « la compétence pour régler et administrer les affaires internes des provinces et des communes est laissée aux administrations provinciales et communales ». En d'autres termes, la Constitution reconnaît, de manière implicite, que les provinces et les communes ont compétence pour régler et administrer leurs affaires internes. Ainsi, l'autonomie locale est inscrite dans la tradition constitutionnelle nationale et constitue un aspect essentiel du paysage politique néerlandais. En ce sens, on a pu écrire que « les compétences des collectivités locales ne leur sont pas attribuées par la Constitution ou la législation : la Constitution reconnaît simplement les compétences qui étaient déjà les leurs avant que l'Etat existe. Tel est le fondement de l'autonomie locale aux Pays-Bas. Cette autonomie peut être caractérisée comme la responsabilité discrétionnaire de gouverner, à la fois au moyen de compétences législatives et exécutives, les affaires « domestiques » des communes ou des provinces. Actuellement, ce domaine « domestique » correspond à la sphère des questions d'intérêt général dont une province ou une commune peut s'occuper<sup>16</sup> ».

50. Par ailleurs, la Constitution néerlandaise (article 124, paragraphe 2) dispose que « l'action réglementaire ou administrative peut être exigée » des collectivités locales par la loi ou par les autorités d'une instance publique supérieure. Ce concept crucial du droit public néerlandais est appelé « *medebewind* » et sera examiné ci-après.

51. L'autonomie locale est par conséquent reconnue dans les traditions interne et constitutionnelle comme un aspect essentiel du paysage gouvernemental, mais sans que le concept ne soit « expressément » reconnu. Il n'y a pas non plus de garantie explicite de l'autonomie locale dans la Constitution ou dans le texte organique relatif aux communes. La portée concrète, le degré et l'extension de l'autonomie locale aux Pays-Bas sont laissés exclusivement à la législation ordinaire. Il y a par conséquent un risque que les considérations politiques du moment – par le biais de la législation – restreignent ou réduisent gravement l'intensité ou l'extension de l'autonomie dont bénéficient les provinces et les communes, jusqu'à atteindre potentiellement un point où il serait presque impossible de reconnaître la notion même d'autonomie (à l'aune des normes communément acceptées en Europe occidentale dans ce domaine).

52. Cette situation a une autre conséquence indirecte : en l'absence de proclamation constitutionnelle d'un contenu donné/précis de l'autonomie locale, il est impossible de contester juridiquement les lois ou réglementations approuvées par le pouvoir central et pouvant porter atteinte à l'autonomie locale. Cette question sera examinée plus longuement dans la suite du présent rapport.

53. Compte tenu des considérations ci-dessus, les Rapporteurs estiment qu'on peut raisonnablement affirmer que l'ordre constitutionnel et législatif actuel des Pays-Bas ne répond pas formellement aux exigences de l'article 2 de la Charte et qu'une affirmation plus claire dans la Constitution et la législation offrirait une meilleure protection aux collectivités locales.

<sup>15</sup> Voir par exemple l'article 137 de la Constitution espagnole.

<sup>16</sup> Ine Van Haaren-Dresens : « L'administration locale... ». Op. cit. p. 475.

### Article 3 : Concept de l'autonomie locale

#### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.   |
| 2 | Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi. |

#### Article 3.1 : Portée de l'autonomie locale

54. La question principale, ici, est de déterminer si, dans la situation actuelle, les communes néerlandaises règlent et gèrent effectivement, « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Pour juger du respect ou non de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif du concept de « part importante des affaires publiques », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle pour mesurer cette importance. Il faut donc avoir à l'esprit l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné.

55. La législation et la réglementation néerlandaises donnent aux communes un ensemble de compétences qu'on peut qualifier d'« équitables » ou de « raisonnables » eu égard au caractère constitutionnel « unitaire » du pays (même si, naturellement, des améliorations seraient possibles). La délégation du Congrès n'a entendu de la part des élus locaux qu'elle a rencontrés aucune revendication grave ou répétée concernant un éventuel niveau insuffisant ou trop peu important des compétences actuelles des collectivités locales. En réalité, la plupart des interlocuteurs lui ont semblé se satisfaire de la situation actuelle de ce point de vue. Il convient de se souvenir que, ces dernières années, le pouvoir central a mené plusieurs processus de décentralisation en faveur des communes et des provinces. En outre, un nouveau processus de décentralisation massive est mené actuellement. Sans préjudice de la question du financement suffisant ou non des nouvelles compétences, ce processus accordera aux communes une autre part importante des affaires et responsabilités publiques, dans des domaines cruciaux pour la population locale.

56. En conclusion, les Rapporteurs considèrent que la portée de l'autonomie locale aux Pays-Bas peut être qualifiée de « modérée » ou « atténuée » par rapport aux autres Etats européens. Cette situation est cependant conforme à la culture nationale et aux traditions constitutionnelles du pays. Par conséquent, on peut affirmer que la situation légale et constitutionnelle actuelle des Pays-Bas est conforme aux exigences contenues dans l'article 3, paragraphe 1, de la Charte.

#### Article 3.2 : Conseils et maires

##### *Conseils municipaux*

57. Les Rapporteurs rappellent qu'un projet du pouvoir central vise à réduire le nombre des conseillers municipaux<sup>17</sup>. Au total, quelque 1 500 conseillers sont concernés à l'échelle du pays. Le gouvernement a fourni plusieurs raisons justifiant cette initiative : corriger l'effet secondaire non désiré de la dualisation de 2002, qui a augmenté le nombre des conseillers municipaux en leur ajoutant les personnes nommées précédemment en tant qu'échevins ; réaliser des économies et renforcer la représentation<sup>18</sup>. Ce type d'initiative est également mis en œuvre actuellement dans d'autres pays européens (Grèce, Espagne, etc.).

58. La proposition du gouvernement a été acceptée par l'association VNG à la condition que les revenus générés ainsi soient utilisés pour la professionnalisation. Avec le transfert aux communes de trois programmes de décentralisation (concernant les jeunes, la protection et la loi sur les dépenses médicales exceptionnelles, AWBZ), la professionnalisation devrait prendre une importance plus grande encore. Rien ne garantit cependant que ce transfert aura effectivement lieu. D'un autre côté, d'autres interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude et leur désaccord au sujet de cette mesure, dont ils

<sup>17</sup> Proposition de loi de M. Heijnen, du Parti travailliste (PvdA), soutenue par le Gouvernement.

<sup>18</sup> *Faits récents intervenus aux Pays-Bas dans le domaine de la gouvernance et de l'administration*. Document du 8 avril 2013 du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, transmis au Congrès, page 7.

pensent qu'elle est injustifiée puisque la plupart des conseillers municipaux consacrent beaucoup de temps à leur fonction, temps pour lequel ils ne sont pas « rémunérés ». Les Rapporteurs ont appris depuis que cette proposition avait été rejetée par le Sénat en juillet 2013.

### *Maires*

59. Le fait que les maires néerlandais ne sont élus directement ni par la population locale, ni par le conseil municipal est une caractéristique bien connue de la démocratie locale aux Pays-Bas. Comme la loi sur les communes l'indique dans son article 61, « le maire est désigné pour une période de six ans par décret royal sur recommandation de Notre ministre » (le ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume). Du fait des amendements adoptés dans la loi sur les communes en 2001, les conseils municipaux ont maintenant un rôle précis dans le choix d'un nouveau maire. Les responsables locaux ont indiqué que ce nouveau système était efficace.

60. La question de la désignation des maires était examinée de manière approfondie dans le rapport de suivi de 2005 (Partie II, paragraphes 11-27). A l'époque, deux projets de loi avaient été rédigés et soumis à la Chambre des représentants. L'un d'eux (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet verkiezing burgemeester*, n° 29865) concernait l'élection du maire et prévoyait sa tenue en même temps que le premier tour de l'élection du conseil ; le deuxième projet (*Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2004-2005, Wet introductie gekozen burgemeester*, n° 29864) contenait des changements à la loi sur les communes découlant de l'introduction de l'élection du maire au suffrage direct. Toutefois, ces deux projets n'ont finalement pas été approuvés par le Parlement.

61. Aucun changement notable n'étant intervenu depuis lors, il ne paraît pas nécessaire de répéter ce qui était dit dans le précédent rapport. Toutefois, on peut encore se demander s'il reste nécessaire de réviser le système traditionnel néerlandais de désignation des maires ou si celui-ci est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 3, paragraphe 3, de la Charte, selon lequel le droit à l'autonomie locale « est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux ». Ces derniers mots posent naturellement la question de la responsabilité ou non d'un maire néerlandais (« organe exécutif » aux termes de l'article 3, paragraphe 3) devant le conseil municipal. Cela implique non seulement pour le maire l'obligation d'informer le conseil municipal et de « répondre » de sa gestion devant lui, mais aussi la possibilité de révoquer un maire et de mettre fin à son mandat s'il perd la confiance du conseil ou en cas de mauvaise communication politique.

62. La réponse aux deux questions doit être positive, au vu des dispositions applicables de la loi où ce contrôle est prévu, à savoir la loi sur les communes. Certes, les maires néerlandais ont un profil institutionnel sans équivalent dans d'autres pays : aux Pays-Bas, les maires ne peuvent être décrits comme des dirigeants indépendants, bien qu'ils aient des fonctions et des obligations indépendantes du conseil (ils peuvent même demander l'annulation d'une décision du conseil auprès du ministre de l'Intérieur). Cela étant, aux termes de la loi sur les communes, il existe manifestement une relation de « dépendance » du maire vis-à-vis du conseil municipal. Cette relation apparaît dans divers aspects du mandat du maire, y compris pour ce qui concerne son maintien dans ses fonctions.

63. La loi sur les communes dispose que « le maire reçoit de la commune une rémunération réglementée par, ou conformément à, un arrêté du conseil » (article 66, paragraphe 1), que « le conseil adopte un code de conduite pour le maire » (article 69, paragraphe 2), que « le maire est tenu de vivre dans la commune et que seul le conseil peut lever cette obligation » (article 71, paragraphe 2) et que, « au moyen d'un arrêté municipal, le conseil peut accorder provisoirement au maire le pouvoir de prononcer la mise en détention d'un groupe de personnes spécifié par lui, en un lieu également spécifié par lui » (article 154 bis). La disposition cruciale du point de vue de la responsabilité politique du maire est l'article 61 ter, paragraphe 2, de la loi sur les communes, qui dispose qu'« en cas de détérioration grave des relations entre le maire et le conseil, celui-ci peut adresser une recommandation de révocation à Notre ministre, par l'intermédiaire du commissaire du Roi » (article 61 ter, paragraphe 2), cette recommandation étant habituellement suivie. Par conséquent, le conseil a manifestement la possibilité de mettre fin aux fonctions du maire et il existe clairement une « responsabilité », sur des critères de compétence politique ou personnelle.



64. Lors de la visite, la délégation du Congrès a interrogé les dirigeants locaux sur cette question. De l'avis général, le système actuel de désignation des maires est adapté aux Pays-Bas et il est considéré que le conseil municipal exerce une influence suffisante sur la « sélection » du maire. D'un autre côté, certaines tentatives visant à introduire des éléments de « démocratie » dans le processus de désignation des maires se sont soldées par des échecs : depuis 2001, la loi permet aux conseils municipaux d'organiser un référendum consultatif auprès de la population locale avant d'adresser au pouvoir central une recommandation pour la désignation d'un nouveau maire. Depuis cette date, seulement huit référendums ont été organisés, et le taux de participation réelle a été très faible. Les Rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune demande de modification du système dans le sens d'une élection du maire au suffrage direct. Aux Pays-Bas, compte tenu de la longue histoire de coalitions, de négociations et de compromis, il est attendu du maire qu'il s'élève au-dessus des politiques partisans et qu'il joue plutôt le rôle d'un médiateur. D'une manière générale, le système actuel est jugé raisonnable et conforme à la tradition et à la culture du pays. Par ailleurs, la délégation du Congrès n'a noté aucune demande nette ni aucun mouvement en faveur de l'élection des maires au suffrage direct, bien qu'une initiative récente dans ce domaine mérite d'être mentionnée.

65. Le membre de la Chambre des représentants M. Schouw (parti D66) a soumis une proposition de loi visant à amender la Constitution de manière à ce que la désignation des maires et des commissaires du Roi soit réglementée par une loi plutôt que par la Constitution. Cette proposition de « déconstitutionnalisation » du mode de désignation des maires a reçu le soutien du gouvernement actuel dans son Accord de coalition<sup>19</sup>. Reste à voir maintenant si cette proposition sera validée lors de son passage devant le Parlement.

### 3.3.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

#### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

66. Bien que les communes néerlandaises exercent de nombreuses compétences et responsabilités dans divers domaines de la vie locale, il convient de souligner que le système juridique néerlandais ne comprend aucune liste exhaustive ou codifiée des compétences des communes. La loi sur les communes ne contient pas de telle énumération. Les compétences effectives des communes dans les différents secteurs d'action publique sont identifiées dans les lois et réglementations applicables à chacun de ces secteurs. Par conséquent, il n'existe pas de « noyau dur » des compétences essentielles ou « naturelles » des municipalités, de sorte que les compétences accordées aux collectivités locales dans les différents secteurs de l'action publique peuvent être étendues ou réduites par le Parlement national.

67. Un principe général du droit public veut que les responsabilités publiques soient confiées à l'autorité capable de les exercer de la meilleure manière. Conformément à cette idée, la loi contraint le ministère de l'Intérieur, en quelque sorte, à encourager la décentralisation, et toute mesure visant à confier certaines activités aux autorités centrales ou provinciales ne peut être prise qu'à la condition que ces activités ne puissent pas être exercées de manière efficiente et efficace par les autorités

<sup>19</sup> *Faits récents intervenus aux Pays-Bas dans le domaine de la gouvernance et de l'administration*. Document du 8 avril 2013 du ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, transmis au Congrès, page 8.

communales (article 117 de la loi sur les communes). De fait, le Code des relations entre les différents niveaux d'autorité publique de 2004/2005 énonçait le principe suivant : « si possible au niveau local, si nécessaire au niveau central ».

68. Des responsabilités données ne peuvent donc être attribuées à des organes de degré supérieur que si des raisons d'efficience et d'économie l'exigent<sup>20</sup>. Par principe, si l'Etat souhaite attribuer une responsabilité à un organe de degré supérieur, le Parlement doit expliquer en quoi cette responsabilité ne peut pas être exercée par un organe de degré inférieur.

69. Pour ce qui concerne le caractère plein, exhaustif et entier des responsabilités, on peut considérer que ces trois qualificatifs s'appliquent aux responsabilités et compétences autonomes des communes néerlandaises, bien qu'il faille observer que les autorités publiques de degré supérieur contrôlent les décisions des autorités de degré inférieur. Cette forme de contrôle peut avoir un impact important sur les collectivités locales et régionales, puisqu'il inclut la surveillance des activités autonomes, tant du point de vue de leur légalité que de leur opportunité.

70. En plus de ce que l'on pourrait appeler les compétences « propres » ou « autonomes », la Constitution néerlandaise (article 124, paragraphe 2) dispose que l'action réglementaire ou administrative peut être exigée des collectivités locales par la loi ou par les autorités d'une instance publique supérieure (ce concept crucial du droit public néerlandais, comme on l'a vu, est appelé « *medebewind* »). Quand une collectivité locale agit dans le cadre du *medebewind*, son autonomie et sa capacité à prendre des décisions sont considérablement réduites par rapport aux compétences « autonomes ». En outre, en vertu du *medebewind*, les communes sont « tenues » (c'est-à-dire obligées) de fournir un service ou d'exercer une certaine compétence réglementée de manière détaillée par le pouvoir central. Les communes sont donc privées du choix fondamental d'agir ou non dans un domaine donné, et de tout pouvoir de décision sur les modalités de cette action. En outre, la Constitution prévoit même l'adoption de dispositions légales applicables « en cas de carence à l'égard de l'action réglementaire et administrative exigée en vertu de l'article 124, paragraphe 2 ».

71. Un bon exemple de ce type de tâches municipales relevant du « *medebewind* » est la délivrance des passeports aux résidents locaux, une tâche assurément remplie par les communes, mais dans le cadre de laquelle elles doivent se restreindre à appliquer scrupuleusement les lois, réglementations et instructions approuvées par le pouvoir central. Pour reprendre les termes des juristes, dans la plupart de ces situations, « il n'y aucune marge décisionnelle, mais simplement l'obligation d'appliquer de manière mécanique la législation adoptée par l'instance supérieure »<sup>21</sup>. Pour utiliser un concept du droit administratif français, on pourrait dire que, dans le régime du *medebewind*, les communes font office d'« administration indirecte » des organes de l'Etat.

72. Certains responsables locaux rencontrés par la délégation du Congrès ont exprimé leur inquiétude concernant l'augmentation massive, dernièrement, du nombre et de l'importance des tâches relevant du *medebewind*. Il existe clairement une certaine tension (du point de vue de l'autonomie locale) entre les compétences « autonomes » et les activités relevant du *medebewind* : l'autonomie locale est d'autant plus réduite que les tâches imposées aux communes au titre de ce régime sont nombreuses.

73. Enfin, l'article 4, paragraphe 6, de la Charte dispose que « les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ». Sur cette question, cf. infra.

74. En conclusion, quatre remarques générales peuvent être formulées concernant les exigences contenues dans l'article 4 de la Charte :

75. D'un côté, les responsables et représentants des collectivités locales des Pays-Bas considèrent en règle générale que les communes néerlandaises exercent actuellement – en nombre et en importance – une part « équitable » ou « raisonnable » des compétences et responsabilités. Rien ne permet d'affirmer que les communes ne seraient pas véritablement un acteur « clé » et vigoureux de la vie publique.

<sup>20</sup> Articles 115 de la loi sur les provinces et 117 de la loi sur les communes.

<sup>21</sup> Ine Van Haaren-Dresens : « L'administration locale... ». Op. cit. p. 465.

76. D'un autre côté, les mêmes interlocuteurs se plaignent de l'augmentation massive, dernièrement, du nombre des tâches que les communes sont tenues d'assurer au titre des dispositifs de *medebewind*, entraînant une réduction de l'autonomie dont elles jouissaient précédemment.

77. Enfin, le droit public néerlandais inclut un principe implicite qui favorise la décentralisation et la subsidiarité, dont la mise en œuvre effective appartient au pouvoir central (par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur). Loin d'être un vain principe, cette disposition générale a donné lieu par le passé (et c'est encore le cas aujourd'hui) à des processus de décentralisation précis et concrets.

### 3.3.3 Article 5 : Protection des limites territoriales

#### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

78. La Constitution néerlandaise prévoit que « la loi règle la modification des limites provinciales et communales » (article 123, paragraphe 2). La loi sur les communes ne comporte aucune disposition particulière sur cette question, mais une loi spécifique lui est consacrée, la « *Wet algemene regels herindeling* » (*Wet Arhi*). Elle dispose ce qui suit : une modification des limites territoriales communales a lieu chaque fois qu'une nouvelle commune est établie ou supprimée, lors de la fusion de deux communes ou plus ou lorsqu'une modification territoriale concerne au moins 10 % de la population locale. En règle générale, une redéfinition des limites territoriales des communes ne peut se faire qu'en vertu d'une loi votée par le Parlement, à l'initiative des collectivités locales concernées. Le ministère de l'Intérieur est en charge de l'application d'une telle loi. La loi sur la modification du territoire des collectivités locales énonce les règles relatives à l'élection des nouveaux organes représentatifs locaux et définit la situation des personnels de collectivités locales affectés par les changements<sup>22</sup>.

79. En ce sens, il convient de souligner que les fusions de communes sont de longue date un trait caractéristique du paysage territorial néerlandais. La pratique en a débuté au 19<sup>e</sup> siècle et s'est prolongée depuis à un rythme régulier. Les responsables gouvernementaux ont indiqué à la délégation du Congrès que le processus des fusions de communes ne pouvait être considéré comme étant définitivement clos et que toute autre fusion serait accueillie favorablement par le pouvoir central. Toutefois, les fusions doivent être décidées par les communes elles-mêmes, bien que le gouvernement puisse adopter les mesures d'incitation financière nécessaires à cette fin. Les fusions relèvent donc de la libre initiative des collectivités locales concernées.

80. Au vu des observations ci-dessus, on peut considérer que le système légal actuel répond aux exigences de l'article 5 de la Charte.

### 3.3.4 Article 6 : Structures administratives

#### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

81. Les communes néerlandaises disposent d'un degré d'autonomie appréciable dans le domaine de l'organisation interne, qui est communément considéré comme une prérogative de l'autonomie locale. Dans les limites de la législation nationale, le conseil et le collège exécutif peuvent décider de la création d'un large éventail de commissions et de structures internes diverses.

<sup>22</sup> Conseil de l'Europe : Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas. Situation en 2008. Page 6.

- a. D'une part, le conseil peut créer en son sein des commissions chargées de préparer ses décisions en concertation avec l'exécutif communal ou le maire. Ce dernier, de même que les échevins, ne peut être membre d'une telle commission, dont la composition doit par ailleurs refléter équitablement les différents partis représentés au conseil. Son/sa président(e) doit être membre du conseil (loi sur les communes, article 82).
- b. D'autre part, le conseil, l'exécutif communal ou le maire peuvent créer des commissions exécutives chargées d'assumer les compétences qui leur ont été déléguées par l'une de ces trois instances (loi sur les communes, article 83).
- c. Troisièmement, « le conseil, l'exécutif communal ou le maire peut créer d'autres commissions que celles qui sont visées » ci-dessus (loi sur les communes, article 84).
- d. Quatrièmement, le conseil, l'exécutif communal ou le maire peuvent créer conjointement une ou plusieurs subdivisions communales, dont chacune est administrée par une autorité propre à cette subdivision. Ce processus se fait au moyen d'un arrêté du conseil (loi sur les communes, article 87). Ces organes consistent en un conseil et en un comité exécutif infra-communales, qui se voient confier la représentation d'une part considérable des intérêts de la subdivision concernée et auxquels le conseil municipal (principal) peut même déléguer le pouvoir d'énoncer des réglementations ayant un caractère contraignant général sur le territoire de la subdivision. Les membres des conseils infra-communales sont élus au suffrage direct par les résidents du territoire concerné autorisés à voter lors de l'élection des conseillers municipaux. Les villes où les structures communales sont les plus développées sont Rotterdam et Amsterdam.

82. Le contrôle des comptes est un autre domaine où les communes peuvent adopter des décisions organisationnelles autonomes. La loi sur les communes impose à celles-ci de se doter d'un organe spécifiquement chargé de cette fonction, mais elles sont libres de choisir entre les options suivantes : (a) créer une « chambre des comptes » locale, (b) établir une « fonction de contrôle des comptes » ou (c), lorsque la première option est choisie, décider si la commune disposera de sa propre chambre des comptes ou si plusieurs communes créeront une telle instance conjointement.

83. Pour ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, les communes disposent d'une compétence autonome pour recruter des personnels hautement qualifiés sur la base de leur mérite et de leurs capacités. Il n'existe pas de recrutement centralisé au sens où, comme en France, un recrutement national serait appliqué à la fonction publique territoriale. La loi sur les communes contient des dispositions spécifiques sur le secrétaire communal (articles 100-106) et le greffier communal (articles 107-107 sexies). L'exécutif communal régit les modalités de remplacement du secrétaire communal, mais c'est le conseil qui désigne le greffier communal et décide de sa suspension ou de sa révocation.

84. Par conséquent, le système néerlandais actuel répond aux exigences contenues dans l'article 6 de la Charte.

### **3.3.5 Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif**

#### **Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

#### *Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local*

85. Tel qu'il est défini par la législation néerlandaise, le statut des élus locaux assure effectivement le libre exercice de leur mandat. Les Pays-Bas sont une démocratie avancée, et ce point n'a jamais été contesté dans les faits.

86. Pour ce qui concerne l'indemnisation financière des élus locaux, il convient de rappeler que les Pays-Bas ont fait, dans leur instrument d'acceptation déposé le 20 mars 1991, une déclaration aux termes de laquelle « ils considèrent ne pas être liés par les dispositions de l'article 7, paragraphe 2, de la Charte », et ne sont donc pas liés par ces dispositions. Les conseillers municipaux ne reçoivent aucun salaire mais perçoivent une indemnité pour leurs travaux. La fonction de conseiller municipal est exercée à temps partiel et considérée comme une fonction « additionnelle », l'indemnité étant une compensation pour la perte de revenu provenant de la fonction principale du conseiller. Le montant de l'indemnité dépend de la population de la commune (décret sur le statut juridique des membres des conseils et des commissions).

87. Selon la loi sur les communes, les conseillers doivent recevoir un paiement pour leurs activités et une indemnité pour leurs dépenses, en vertu d'un arrêté promulgué par le conseil (article 95). En outre, à la condition de ne pas être membres du conseil ou de l'exécutif communal, les membres d'une commission, d'un conseil infra-communal ou d'une commission exécutive d'une subdivision communale créée par le conseil, l'exécutif communal ou le maire doivent recevoir une indemnité définie au moyen d'un arrêté du conseil (article 96). Bien que ces dispositions n'aient pas été ratifiées par les Pays-Bas, il est intéressant de souligner qu'au vu des observations ci-dessus la situation de ce point de vue aurait été jugée conforme aux dispositions susmentionnées (non ratifiées). D'après les élus locaux rencontrés par la délégation du Congrès, le montant des indemnités peut être qualifié de « juste » ou de « raisonnable ».

88. Concernant l'article 7, paragraphe 3, de la Charte, la loi sur les communes décrit de manière détaillée les fonctions et activités incompatibles avec l'exercice d'un mandat électif local (article 15 pour les conseillers municipaux, article 36 ter pour les échevins) et même avec celui de maire (article 69). Par conséquent, la législation néerlandaise relative à l'autonomie locale est pleinement conforme à cet article de la Charte.

#### *Article 8 : Contrôle administratif*

##### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.   |
| 2 | Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. |
| 3 | Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.   |

89. Dans l'ordre constitutionnel et politique néerlandais, le contrôle des activités des communes par les organes de la province et du pouvoir central est considéré comme un élément du système d'autonomie locale, un contrôle qui permet de garantir l'unité du pays. Ce contrôle est strictement réglementé par la loi et ne peut être exécuté que conformément à celle-ci. Ainsi, la Constitution néerlandaise elle-même prévoit un tel contrôle : l'article 132 dispose que « la loi règle » le contrôle des organes administratifs communaux et que les décisions prises par les organes d'une commune « ne peuvent être soumises à un contrôle préalable que dans les cas à déterminer par la loi ou en vertu de la loi ».

90. Il convient de rappeler ici que les Pays-Bas ont fait, dans leur instrument d'acceptation (1991), une déclaration selon laquelle « ils considèrent ne pas être liés par les dispositions de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte ». Quoi qu'il en soit, le système néerlandais exclut toute forme de contrôle « a priori » ou « ex ante » des décisions, des plans ou des arrêtés des collectivités locales de la part des autorités centrales, sauf dans les cas exceptionnels prévus par la loi<sup>23</sup>. Le contrôle peut être effectué « ex post », et les décisions locales ne peuvent être annulées que par décret royal et si elles sont contraires au droit ou à l'intérêt général (article 132 de la Constitution).

91. Les articles 259 et 281 de la loi sur les communes réglementent les cas où les autorités de l'Etat doivent approuver, suspendre ou annuler les décisions des communes.

<sup>23</sup> Voir : Direction de l'Initiative parlementaire et des délégations-Sénat : *Note sur le contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales*. Septembre 2011, pp. 23-25.

- a. L'approbation préalable : les décisions des autorités communales ne peuvent être soumises à approbation que dans les cas définis par une loi ou par une réglementation provinciale adoptée conformément à une loi (article 259.1). Cette approbation doit être sanctionnée par un décret royal. Pour obtenir une telle approbation, la décision locale doit être transmise au ministère de l'Intérieur. Celui-ci émet une recommandation dans le sens de l'octroi ou du retrait de l'approbation demandée. Le Conseil d'Etat doit également être consulté. C'est en dernier ressort le ministre qui décide, sur la base du rapport du Conseil d'Etat (article 266 de la loi sur les municipalités néerlandaises).
- b. La suspension et l'annulation des décisions locales : un arrêté ou une décision non écrite adoptés par l'administration communale peuvent être annulés au moyen d'un décret royal, sur des motifs de légalité ou pour la protection de l'intérêt général. Dans ce cas, le contrôle de l'Etat intervient à la demande du maire. La loi sur les communes décrit la procédure applicable : si le maire estime qu'une décision doit être soumise à une procédure d'annulation, il doit, dans un délai de deux jours après que la décision concernée a été portée à son attention, en informer le ministère de l'Intérieur par l'intermédiaire de l'exécutif provincial. Dans le même temps, le maire doit informer l'organe qui a pris la décision (le conseil ou le collège exécutif) et, le cas échéant, l'organe chargé de son application. Dans un délai d'une semaine après la notification du maire, l'exécutif provincial doit transmettre les documents, accompagnés de son avis, au ministère de l'Intérieur. Celui-ci doit alors faire une recommandation concernant la suspension de la décision locale contestée. Le décret royal portant suspension, retrait, prolongation de la suspension ou annulation d'une décision doit être publié au Bulletin des actes, ordonnances et décrets. Lorsqu'un décret royal a été pris, l'autorité communale concernée doit prendre une nouvelle décision sur la question ayant fait l'objet de l'annulation, en tenant compte pour ce faire du contenu du décret royal.

92. La loi sur le contrôle général prévoit d'autres types de contrôle ou de surveillance des activités communales, centrés sur les questions d'exécution.

93. En conséquence, le système prévoit effectivement des contrôles « a posteriori », qui sont assurés par le ministère de l'Intérieur ou par un autre organe sectoriel. De tels contrôles ne peuvent pas porter sur des questions d'opportunité, mais uniquement sur des motifs de légalité et sur la protection de l'intérêt général. Dans les faits, d'après les informations communiquées à la délégation du Congrès, l'application effective de tels contrôles est très rare.

94. Les lois et règlements sur les budgets locaux et les relations financières (*Financiële Verhoudingswet*) et la loi sur les municipalités permettent également une forme spécifique d'intervention entre différents niveaux d'autorité, au sens où d'une manière générale les provinces assurent un suivi du budget des communes. Lorsque le budget d'une commune n'est plus équilibré, la province peut intensifier ses mécanismes de contrôle, ce qui se traduit par l'approbation ou non des projets de dépenses des collèges municipaux. Si les mesures prises par la province s'avèrent insuffisantes pour améliorer la situation financière de la commune concernée, un article de cette loi (*Financiële Verhoudingswet*) permet l'octroi à cette commune d'un financement supplémentaire provenant du fonds des communes.

95. Outre ce contrôle, il existe d'autres formes de surveillance, plus subtiles : par exemple, la « loi Nerpe » (conformité des entités publiques avec les règles européennes) permet que les amendes imposées à l'Etat par l'Union européenne soient collectées auprès des communes. D'autres contrôles indirects sont introduits lorsque l'Etat applique des normes de performance ou d'efficacité aux activités des communes. Cela étant, on ne peut pas véritablement parler à ce sujet d'un « contrôle d'opportunité ».

### 3.3.6 Article 9 : Ressources financières

#### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- |   |   |
|---|---|
| 1 | Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. |
| 2 | Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.   |

|   |   |
|---|---|
| 3 | Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.   |
| 4 | Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.  |
| 5 | La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.   |
| 7 | Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.  |
| 8 | Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.  |

96. Les ressources financières des collectivités locales sont aux Pays-Bas un thème d'une grande actualité, qui suscite de nombreuses controverses. Il est important de noter que les Pays-Bas ont fait, dans leur instrument d'acceptation (1991), une déclaration selon laquelle « ils considèrent ne pas être liés par les dispositions de l'article 9, paragraphe 5, de la Charte ».

97. D'un point de vue purement juridique, l'article 132, paragraphe 2, de la Constitution néerlandaise dispose ce qui suit : « la loi définit les impôts qui peuvent être perçus par les administrations provinciales et communales, et règle les rapports financiers entre ces administrations et l'Etat ». La loi sur les communes comprend des dispositions détaillées sur les finances des communes (articles 186-266). En outre, la *Financiële Verhoudingswet* régleme les rapports financiers entre les différents niveaux d'autorité publique.

98. Comme il est noté plus haut, cet aspect du système néerlandais d'administration locale a été analysé longuement dans le précédent rapport de suivi du Congrès sur les Pays-Bas (2005). La Recommandation 180 (2005)<sup>24</sup> du Congrès sur l'état des finances locales aux Pays-Bas concernait principalement la situation des finances locales dans ce pays, s'appuyant également sur la Recommandation 79 (2000) sur les ressources financières des collectivités locales. Dans cette recommandation de 2005, le Congrès notait que le système de fiscalité locale des Pays-Bas se caractérisait par le fait que 83 % des recettes fiscales locales provenaient de la taxe foncière, que 8,8 % seulement des recettes municipales provenaient des impôts locaux et que ces derniers ne représentaient que 1,1 % du PIB du pays. Dans la perspective des amendements annoncés – à l'époque – concernant le régime de financement des collectivités locales néerlandaises, le Congrès recommandait aux autorités néerlandaises de modifier les dispositions du projet de loi de manière à donner aux municipalités une autre possibilité de percevoir des taxes locales ; en outre, il invitait les autorités néerlandaises compétentes à envisager de ne pas donner suite aux propositions dont la mise en œuvre porterait atteinte à l'article 9 de la Charte. Il recommandait également au Gouvernement des Pays-Bas de continuer à rechercher, en coopération avec l'Association des municipalités néerlandaises, des voies et moyens d'attribuer légalement aux municipalités (simultanément avec l'introduction de la réforme de la taxe foncière et à dater de 2007) une source de recettes fiscales locales de remplacement d'un montant au moins égal à celui de la taxe foncière actuelle, et dont elles auraient la faculté de déterminer le taux.

99. En résumé, la situation actuelle des finances locales (des communes et des provinces) aux Pays-Bas peut être présentée de la manière suivante :

i. Sources de financement

100. Les organes locaux reçoivent leur budget de sources différentes :

- a) Les impôts locaux et autres recettes locales (par exemple du développement foncier),

<sup>24</sup> Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 8 novembre 2005, et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005 (voir doc. CPL (12) 11, projet de recommandation, présenté par K. Smith (Royaume-Uni, L, SOC), rapporteur).

- b) Le paiement d'une somme forfaitaire sur les fonds publics nationaux (*algemene uitkering*, fonds des communes et fonds des provinces),
- c) Les paiements réservés sur les fonds publics nationaux (*integratie- et decentralisatieuitkering*),
- d) Les transferts spécifiques provenant des ministères de tutelle (*specifieke uitkering*),
- e) La vente de biens et d'actifs.

101. Les collectivités locales décident librement de l'affectation des ressources financières visées aux points a, b et c, dont une partie sera utilisée pour remplir des tâches prévues par la loi. Le gouvernement ne formule pas d'instructions ni de directives contraignantes à l'intention des autorités décentralisées pour la définition des priorités, des programmes ou des politiques. La planification et le budget sont du ressort du processus démocratique local. Le ministère de l'Intérieur accompagne les collectivités locales dans l'exécution de leurs tâches. Dans le cas des transferts spécifiques (point d ci-dessus), les collectivités locales ont l'obligation de fournir des informations *ex-post* sur l'affectation de ces versements, afin de garantir que les fonds ont été dépensés pour la réalisation de l'objectif spécifié par le ministère compétent. Si ce n'est pas le cas, la collectivité locale est tenue de rembourser la somme reçue.

102. Les communes reçoivent aussi des dotations des provinces, par exemple pour des initiatives spéciales qui présentent aussi un intérêt pour les provinces. C'est le cas des investissements pour le réseau routier et les arrêts des transports publics, ou pour les projets relatifs aux sites touristiques. Par ailleurs, les collectivités locales peuvent contracter des prêts auprès du secteur privé et constituer une dette publique, sans que l'accord préalable du ministère des Finances ne soit requis.

103. Deux fois par an au moins, une réunion officielle (appelée « *Bofv* ») a lieu entre le Gouvernement et les représentants des collectivités locales, portant sur les questions financières. L'affectation des ressources financières de la part des communes n'est pas évoquée lors de ces réunions, puisque les autorités décentralisées décident librement de l'utilisation de la plus grande partie de leurs ressources, dans le respect des processus démocratiques locaux.

104. Les articles 189 et 193, respectivement, de la loi sur les communes et de la loi sur les provinces disposent que les collèges communaux et provinciaux doivent s'assurer de l'équilibre du budget, mais qu'ils peuvent déroger à cette règle s'ils peuvent montrer que le budget reviendra à l'équilibre dans un délai de trois ans. La loi ne fixe aucune limite au déficit autorisé en vertu des dispositions ci-dessus. Il appartient à l'organe de contrôle de la commune ou de la province de déterminer le niveau de déficit acceptable dans une situation donnée. Si l'on ne peut pas raisonnablement envisager un retour à l'équilibre dans un délai de quelques années, l'organe de contrôle intensifie son contrôle.

ii. Quelques données récentes sur la situation financière des collectivités locales<sup>25</sup>

105. Chiffres de 2012 sur les différentes sources de revenus des communes (impôts locaux, droits et redevances, transferts, etc.) :

- Impôts locaux : 8,3 milliards d'euros,
- Autres revenus : 12,3 milliards d'euros,
- Transferts spécifiques provenant des ministères de tutelle (*specifieke uitkering*) : 10,1 milliards d'euros,
- Fonds des communes (*Gemeentefonds*) : 18,5 milliards d'euros.

106. Proportion, parmi les transferts accordés aux communes par l'Etat, de ceux qui sont libres ou « réservés » (évolution de ces chiffres sur les cinq dernières années) :

Communes :

|   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|
| Libres (montant total en milliards d'euros)   | 16,2 | 17,7 | 18,4 | 18,6 | 18,5 |
| Libres (%)                                    | 55 % | 58 % | 61 % | 63 % | 65 % |
| Réservés (montant total en milliards d'euros) | 13,0 | 12,6 | 11,9 | 10,9 | 10,1 |
| Réservés (%)                                  | 45 % | 42 % | 39 % | 37 % | 35 % |

<sup>25</sup> Fournies dans une réponse écrite du ministère des Finances à la demande de la délégation de suivi du Congrès.



Note : ces chiffres correspondent uniquement aux sources mentionnées sous les points *c* et *d* ci-dessus, puisque seuls ces transferts proviennent de l'Etat.

iii. Position officielle du ministère des Finances sur la question du financement des collectivités locales<sup>26</sup> :

107. Le fait que la plupart des financements des collectivités locales néerlandaises proviennent de transferts du pouvoir central n'est pas nouveau. Elles tirent une part essentielle de leurs revenus de la somme forfaitaire qu'elles reçoivent du fonds des communes. Les collectivités locales disposent d'une autonomie totale quant à la manière dont elles dépensent ces ressources, de même que pour les recettes générées par les impôts locaux. Le Gouvernement actuel considère que cette situation est satisfaisante. Cela étant, aucune mesure n'est prise pour élargir la base d'imposition ou la capacité fiscale des collectivités locales.

108. Le Gouvernement néerlandais considère qu'il doit remplir l'engagement, pris en 2005, d'augmenter le fonds des communes, en vue de compenser la perte de recettes subie par les communes du fait de la réforme de l'impôt local sur les biens immobiliers. De fait, en 2006, un montant d'environ 1 milliard d'euros a été ajouté au fonds des communes afin de compenser cette perte de revenus.

109. La loi qui décrit les relations financières entre les différents niveaux d'autorité publique (« *Financiële Verhoudingswet* ») prévoit un système de garantie pour les communes dont le budget n'est pas équilibré (article 12 de cette loi).

110. La contribution de l'Etat pour les fonds est liée à l'évolution des dépenses du pouvoir central. Du fait de la crise économique, des coupes budgétaires ont été effectuées au niveau central, avec également des répercussions pour la contribution de l'Etat aux deux fonds<sup>27</sup>.

111. En 2012, le volume de la dette des collectivités locales s'élevait à 53,8 milliards d'euros. L'une des mesures prises consiste à obliger les collectivités locales à déposer leurs fonds sur un compte du ministère des Finances (banque du Trésor public).

112. A l'occasion de la procédure de consultation, le ministre de l'Intérieur a informé les rapporteurs à propos d'une lettre envoyée en octobre 2013 à la Chambre des Représentants sur la « conception d'un fond constitutif dans le domaine social » et qui concerne le fond de compensation financière de futures compétences décentralisées des municipalités dans le domaine social. Afin de permettre l'exercice de cette nouvelle responsabilité, un budget spécifique sans subdivisions et visant une plus grande participation de la société, est approprié. Avec la conception de ce fond, le Cabinet a recherché un équilibre entre, d'une part, une politique de liberté des municipalités pour fournir des services locaux et, d'autre part, des mesures nécessaires pour une période transitoire de quelques années permettant une mise en œuvre réussie.

iv. Conclusions

113. La Recommandation 180 (2005) du Congrès n'a pas eu l'impact souhaité sur les autorités nationales, et la situation est restée inchangée. Ses conclusions et son évaluation générale de l'insuffisance des « ressources propres » des communes sont encore valables aujourd'hui. Ces dernières années, aucune modification n'a été apportée au cadre juridique en vue d'accroître les impôts locaux ou plus généralement les « ressources propres ». Les communes néerlandaises collectent effectivement quelques impôts, mais elles tirent la plus grande partie de leur financement d'un programme du pouvoir central appelé le « fonds des communes », qui transfère à chaque commune le montant qui lui est attribué en vertu d'un ensemble complexe de critères, de données et de coefficients (plus d'une cinquantaine).

114. Les responsables locaux partagent ce point de vue et affirment que le revenu propre des collectivités locales reste limité, qu'elles ne sont pas pleinement indemnisées pour l'exécution de tâches du pouvoir central dans le cadre de l'autorité conjointe et que, si le livre blanc sur des finances publiques viables est approuvé, il sera plus difficile pour les collectivités locales de faire des

26 Réponses écrites transmises à la délégation du suivi du Congrès, mai 2013.

27 Le Budget national 2013 des Pays-Bas prévoit un déficit budgétaire de 16,7 milliards d'euros, soit 2,7 % du PIB. Les communes, les provinces et les waterings ont également un déficit budgétaire. Pour les seules collectivités locales, ce déficit s'élève à 3,2 millions d'euros.

investissements et d'utiliser leurs réserves. Elles ne pourront plus placer leurs actifs dans une banque de leur choix, mais uniquement auprès des banques publiques centrales (du Trésor public), dont le rendement est moins avantageux du fait que leurs taux d'intérêts sont considérablement inférieurs à ceux des banques commerciales. Par conséquent, d'après les responsables locaux, la loi sur les finances publiques (Hof) et la loi '*het Schatkistbankieren*' (financement par le Trésor public) ont montré jusqu'à présent des exemples de ce qui devrait être évité. En outre, dans son troisième rapport sur « les relations entre les différents niveaux d'autorité publique » (voir *supra*), le Conseil d'Etat soulignait ce qui suit : « le Service a également évalué deux propositions législatives (la loi sur les finances publiques durables et la loi sur le Trésor Public), qui, prises conjointement, constituent selon IPO, VNG et UvW une tentative de limiter les compétences des autorités décentralisées en matière de gestion et d'affectation de leurs ressources générales ».

115. Tous les responsables politiques locaux rencontrés par la délégation du Congrès ont insisté sur le fait que la réforme des impôts locaux avait eu pour effet de limiter les revenus des communes, du fait que les locataires de leur logement ne paient pas la taxe foncière. En outre, les communes déplorent aussi les réductions successives, au fil des ans, du fonds des communes. Le ministre de l'Intérieur se réfère, sur cette question, au rapport du *Staat van Bestuur* de 2012 (rapport d'Administration) qui indique que la taille du Fonds de dotation des municipalités a augmenté ces dernières années. Les municipalités des Pays-Bas se plaignent que leurs tâches ont augmentées, ce qui entraîne une baisse relative de leur dotation. Les processus de décentralisation à venir, relatifs aux programmes sociaux, seront mis en œuvre par le pouvoir central, mais l'Etat n'accordera pas aux communes une somme équivalente à celle que les organes de l'Etat dépensent actuellement pour ces programmes. Le Gouvernement estime que lorsque les communes seront en charge de la mise en œuvre de ces programmes, leur proximité avec les citoyens permettra en soi de réaliser des économies, des « gains d'efficacité » (le maître-mot dans le débat actuel). C'est la raison pour laquelle, il prévoit que les communes seront ainsi en mesure d'appliquer ces programmes à un moindre coût. Ces gains d'efficacité et ces économies ont été calculés de manière unilatérale par le pouvoir central, sans analyse suffisante, et les communes se plaignent de ce qu'elles ne pourront pas mettre ces programmes en œuvre, avec le même niveau de qualité, avec beaucoup moins d'argent.

### 3.3.7 Article 10 : Droit d'association

#### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.                         |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

#### – Paragraphe 1

116. La superficie, la densité démographique et la répartition spatiale des collectivités locales néerlandaises constituent un environnement on ne peut plus favorable à la coopération intercommunale. De fait, cette forme de coopération (prévue expressément par l'article 134 de la Constitution) a gagné en importance ces dernières décennies, principalement pour des raisons d'efficacité et d'économies d'échelle. La coopération intercommunale est appliquée dans de nombreux domaines de la vie locale : le logement, l'urbanisme, les politiques environnementales, la prévention des incendies, les équipements sportifs et culturels, la collecte et le traitement des déchets, etc. Le principal texte législatif dans ce domaine est la « loi sur la coopération » de 1984 (*Wet gemeenschappelijke regelingen*).

117. La coopération intercommunale peut être mise en place au moyen de quatre types d'instances : l'« organisme public » (*openbaar lichaam*), l'« organe mutuel » (*gemeenschappelijk orgaan*), la « commune centrale » (*centrumgemeente*) et la « commission fonctionnelle » (*functionele commissie*). Le cas spécifique de la coopération intercommunale dans une agglomération a été décrit ci-dessus au sujet d'Amsterdam. Les communes peuvent aussi créer des entités de droit privé telles que des sociétés, des associations et des fondations.

#### – Paragraphe 2

118. Concernant les exigences relatives au « droit d'association » contenues dans l'article 10, paragraphe 2, de la Charte, la situation néerlandaise ne peut susciter qu'un commentaire extrêmement positif. Le pays compte deux associations puissantes, bien structurées et actives : l'une pour les communes (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*, VNG), l'autre pour les provinces (*Interprovinciaal Overleg*, IPO) et une pour les waterings (UvW). Elles ont fourni à la délégation du Congrès une assistance extrêmement précieuse avant, pendant et après la visite. Elles sont l'une et l'autre représentatives et ouvertes à toutes les collectivités territoriales (respectivement à l'échelle communale et provinciale). Elles jouent un rôle actif dans la représentation, la défense et la promotion des intérêts locaux et participent à des négociations régulières avec le pouvoir central sur les grandes évolutions ayant une incidence sur les collectivités. Leur rôle bénéficie aussi de la pratique de négociation entre les niveaux d'autorité publique, qui est profondément inscrite dans la culture politique du pays. Par exemple, comme il est mentionné plus haut, le pouvoir central et les représentants des collectivités territoriales ont rédigé en 2004 un Code des relations entre les différents niveaux d'autorité publique (BZK, 2005). D'autres documents ont été négociés depuis : par exemple, en juin 2010, les collectivités locales et régionales néerlandaises, conjointement avec le Gouvernement néerlandais, ont adopté à La Haye un document de réflexion sur l'avenir de la politique européenne de cohésion<sup>28</sup>.

119. Par conséquent, les associations VNG et IPO sont convenablement reconnues par le pouvoir central en tant qu'interlocuteurs pertinents sur les questions de gouvernance territoriale, et des négociations sont conduites régulièrement, avec des résultats satisfaisants.

– Paragraphe 3

120. La situation géographique des Pays-Bas, leur tradition historique et la culture générale de coopération du pays offrent un terrain idéal pour la coopération intercommunale dans un contexte transfrontalier. En outre, ainsi qu'il est noté au point 1 ci-dessus, les Pays-Bas ont signé et ratifié les conventions et les protocoles applicables en la matière, à savoir la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles. Les collectivités locales néerlandaises sont ainsi habilitées à coopérer avec leurs homologues d'autres Etats. L'agence de coopération internationale de l'association VNG (VNG international) conduit un nombre considérable de projets de coopération internationale, et ceci dans le monde entier<sup>29</sup>. En conclusion, les Rapporteurs considèrent que le système néerlandais actuel répond aux exigences contenues dans l'article 10 de la Charte.

### **3.3.8 Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale**

#### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

121. La protection légale de l'autonomie locale aux Pays-Bas est relativement peu satisfaisante, même s'il faut rappeler que le pays a fait dans son instrument d'acceptation (1991) une déclaration aux termes de laquelle les Pays-Bas « considèrent ne pas être liés par les dispositions de l'article 11 de la Charte », et ne sont donc pas liés par ces dispositions.

122. Le système juridique actuel des Pays-Bas n'accorde aux collectivités locales aucun droit spécifique de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences. Aucune procédure ni aucun recours juridique spécifique ne peut être utilisé pour contester une loi qui réduirait l'autonomie locale ou en négligerait clairement le contenu fondamental. En outre, les Pays-Bas n'ont pas de Cour constitutionnelle, et rien n'indique qu'une telle juridiction sera établie dans un avenir proche. Par conséquent, il n'existe aucun recours juridique contre une loi susceptible de restreindre la portée ou l'étendue de l'autonomie locale aux Pays-Bas ; en d'autres termes, aucune procédure judiciaire ne permet de faire appliquer l'autonomie. Cependant au cours de la procédure de consultation, le ministre de l'Intérieur a souligné que les municipalités pouvaient exercer un recours devant les juridictions administratives (Conseil d'Etat en deuxième instance) tout comme devant des juridictions de droit commun à l'encontre de toutes décisions qu'elles entendraient contester.

<sup>28</sup> Voir : Réponse des provinces et des communes néerlandaises aux conclusions du 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion. 31 janvier 2011.

<sup>29</sup> <http://www.vng-international.nl/home.html>

123. En 2007, l'association VNG a appelé à la création d'une Cour constitutionnelle dans le premier rapport<sup>30</sup> de la commission Aartsen au gouvernement, mais celui-ci n'a pas répondu à cette demande<sup>31</sup>. Le Gouvernement a indiqué à ce sujet qu'il n'avait jamais reçu officiellement le rapport en question. Au cours du processus de consultation, la VNG a informé les rapporteurs que le rapport avait été remis à la ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume lors du congrès annuel de la VNG de 2007 et que l'ancienne ministre, dans son allocution, avait réagi à son contenu.

124. Par ailleurs, il n'existe pas, pour les collectivités locales, de droit spécifique d'agir devant les juridictions administratives, où elles pourraient invoquer l'argument de l'autonomie locale pour contester une mesure, une décision ou une réglementation approuvée par le pouvoir central. Les communes (et les provinces) ont certes la possibilité d'engager une action contre le pouvoir central au moyen des recours fournis par le droit civil, et une commune peut ainsi engager une action civile en tant que « personne lésée ». Si le Conseil d'Etat a jugé que cette situation était suffisante et satisfaisante, les Rapporteurs estiment cependant qu'on peut difficilement considérer qu'elle est conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 11 de la Charte.

125. En outre, de récents textes législatifs ont encore aggravé la situation. Par exemple, le Parlement a adopté récemment la loi sur la crise et la reprise économique (CRA), qui vise à promouvoir la croissance économique et à accélérer les processus décisionnels (pour la construction de routes, de logements, de parcs éoliens, etc.). Tous les projets cités dans les annexes à cette loi font l'objet d'une procédure d'approbation accélérée, où l'accès aux tribunaux est restreint pour des raisons d'efficacité administrative. Ainsi, l'article 1, paragraphe 4, de la CRA vise à restreindre l'accès aux tribunaux administratifs, en refusant aux collectivités locales et régionales le droit à un contrôle juridictionnel par un tribunal administratif concernant la procédure d'approbation d'un tel projet. Cet article dispose qu'une entité de droit public ne relevant pas du pouvoir central (par exemple une commune) ne peut faire appel d'une décision d'approbation que si cette décision lui est destinée. Techniquement, cela implique qu'une commune ne peut pas contester devant les tribunaux administratifs une décision prise par un organe du pouvoir central portant approbation d'un projet d'infrastructure ayant des effets considérables pour la commune en question (parce qu'elle n'est pas officiellement l'entité « destinataire » de la décision).

126. Au vu des considérations qui précèdent, les Rapporteurs rappellent une nouvelle fois (voir *supra* § 116) que les Pays-Bas ne sont pas liés par l'article 11 de la Charte, qu'ils n'ont pas ratifié. La présente conclusion ne sera donc pas reprise dans la Recommandation du Congrès. Quoi qu'il en soit, si les Pays-Bas avaient ratifié cet article, en l'état actuel le système légal néerlandais, de l'avis des Rapporteurs, ne répondrait pas aux exigences qui y sont énoncées.

### 3.3.9 Article 12 : Engagements – réserves formulées par les Etats, le cas échéant

#### Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

<sup>30</sup> <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/nieuws/commissie-van-aartsen-gemeente-is-eerste-overheid>

<sup>31</sup> Réponse écrite de la VNG aux questions formulées par la délégation du Congrès.

127. Ainsi qu'il est précisé ci-dessus dans plusieurs paragraphes, les Pays-Bas ont déposé, le 20 mars 1991, leur instrument de ratification de la Charte, laquelle est entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 1<sup>er</sup> juillet 1991. L'instrument de ratification contenait plusieurs « déclarations » relatives à divers articles de la Charte, en vertu de son article 12, paragraphe 2. Il y était indiqué que les Pays-Bas considéraient ne pas être liés par les dispositions suivantes :

- l'article 7, paragraphe 2 ;
- l'article 8, paragraphe 2 ;
- l'article 9, paragraphe 5 ;
- l'article 11 de la Charte.

128. En outre, en vertu de l'article 13 de la Charte, les Pays-Bas ont déclaré qu'ils entendaient limiter son champ d'application aux provinces et aux communes et qu'elle s'appliquerait au territoire européen du Royaume (en vertu de l'article 16 de la Charte)<sup>32</sup>.

129. Au cours de la procédure de consultation, le ministre de l'Intérieur a informé les rapporteurs du fait que, pour l'instant, il n'était pas possible de ratifier les dispositions sus mentionnées.

130. Par ailleurs, dans une lettre de la Représentation permanente en date du 20 mars 1991, remise au Secrétaire Général lors du dépôt de l'instrument d'acceptation le même jour, les Pays-Bas ont fait la « déclaration » suivante : « Au sujet de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas est d'avis que, dans le cadre de la Charte, seul l'article 9 de celle-ci a une portée en matière de ressources financières des collectivités locales. Cela signifie que ces collectivités ne peuvent formuler de revendications financières auprès du Gouvernement central sur la base des dispositions de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte. De l'avis du Gouvernement du Royaume des Pays-Bas, la législation néerlandaise est en accord à la fois avec la lettre et avec l'esprit de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte. »

131. Il a été indiqué aux rapporteurs que, lors de la promulgation de la loi sur la ratification de la Charte, le Gouvernement s'était engagé à essayer de ratifier les autres dispositions lorsque cela serait possible. Dans son troisième rapport sur les relations entre les différents niveaux d'autorité publique (voir *supra*), le Conseil d'Etat affirmait que les dispositions non ratifiées de la Charte n'étaient pas encore signées et que les recommandations antérieures du Congrès n'avaient pas été respectées.

132. En conséquence, il pourrait être recommandé aux autorités néerlandaises de réexaminer s'il serait pertinent de lever ou de retirer certaines des réserves faites lors de la ratification. Par exemple, le retrait de la déclaration relative à l'article 7, paragraphe 2, de la Charte ne devrait pas poser de problème grave compte tenu de la situation juridique actuelle.

133. Cette observation vaut aussi pour l'article 8, paragraphe 2, puisque le système actuel répond, dans les faits, aux exigences de cette disposition. Le retrait de la déclaration relative à l'article 11 serait plus difficile, au vu de la situation décrite ci-dessus, mais les autorités néerlandaises sont vivement encouragées à apporter au dispositif légal en vigueur les changements nécessaires pour se conformer à cette disposition.

### **3.4. Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale**

134. Les Pays-Bas comptent actuellement douze provinces (*provincies*) : la Groningue, la Frise, la Drenthe, l'Overijssel, la Gueldre, le Flevoland, l'Utrecht, la Hollande-Septentrionale, la Hollande-Méridionale, la Zélande, le Brabant-Septentrional et le Limbourg. La plus grande est la Frise, avec une superficie de 5 740 km<sup>2</sup>, tandis que le Flevoland est la plus petite (1 420 km<sup>2</sup>), et aussi celle qui a été créée le plus récemment (il y a seulement 27 ans). La province la plus peuplée est la Hollande-Méridionale (3 461 000 habitants), tandis que le Flevoland est celle qui compte le moins d'habitants (400 000). Les provinces constituent le niveau d'autorité « intermédiaire » entre l'Etat et les communes.

135. Avant de procéder ci-dessous à un examen détaillé de la démocratie régionale, il convient de se poser la question essentielle de l'existence même de « régions » aux Pays-Bas.

<sup>32</sup><http://www.conventions.coe.int/treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=122&CV=1&NA=&PO=999&CN=999&VL=1&CM=9&CL=FRE>

136. Premièrement, aux Pays-Bas, les seules entités juridiques territoriales sont les communes et les provinces. La question revient donc à examiner si les provinces peuvent être considérées comme de véritables « régions » ou si ce sont simplement des « collectivités locales » de second niveau (dotées d'un territoire et d'une sphère de compétences « supra-communales »). Cette dernière situation est très fréquente en Europe, où des entités appelées « provinces » ou désignées sous un nom similaire (les *provincias* espagnoles, les *départements* français, les *provincies* italiennes, portugaises ou belges, etc.) sont en réalité considérées comme des « collectivités locales », tant dans la Constitution que dans la législation ordinaire. Au vu de l'ordre juridique en vigueur, il n'existe pas aux Pays-Bas (semble-t-il) de « régions » en tant que telles, mais plutôt des « provinces » : ni la Constitution néerlandaise ni la loi sur les provinces (*Provincieswet*) n'utilise le terme de « régions » ou caractérise les provinces comme des « régions ». La loi ne précise pas le statut juridique des provinces, et la Constitution se borne à reconnaître une réalité préexistante. En outre, lors de la ratification de la Charte, les Pays-Bas ont déclaré, sur la base de son article 16, qu'elle s'appliquerait « aux communes et aux provinces », ce qui suggère ou permet de penser que les autorités néerlandaises considèrent que les provinces ont un caractère « local ».

137. Deuxièmement, tandis que le mot « commune » a une signification claire et compréhensible dans tous les pays européens, le terme de « région » n'est pas un concept reconnu, mais plutôt une notion imprécise, pouvant faire l'objet de nuances et d'approches diverses selon les pays. Par exemple, plusieurs pays ont clairement des « régions » (au sens donné à ce terme dans le Cadre de référence pour la démocratie régionale<sup>33</sup>), sans cependant utiliser cette appellation : tel est le cas notamment de l'Espagne (*Comunidades Autónomas*), de l'Allemagne et de l'Autriche (*Länder*), du Royaume-Uni, etc.

138. Troisièmement, le Cadre de référence pour la démocratie régionale (ci-après, le Cadre de référence) donne des régions une définition qui s'applique pleinement aux provinces néerlandaises : ce sont des entités territoriales administratives-gouvernementales, situées entre les communes et l'Etat ; elles disposent de compétences propres, notamment dans les domaines cités dans le Cadre de référence (le développement régional, l'aménagement du territoire, etc.) ; elles ont un statut juridique spécifique et bénéficient d'un système de financement distinct ; elles disposent de compétences réglementaires (elles ne peuvent certes voter des lois, mais peuvent approuver des « règlements », lesquels sont des normes juridiques subordonnées aux lois et ont des effets contraignants pour les personnes physiques et les organes publics) ; il existe assurément une « identité provinciale », même si elle est plus marquée dans certaines provinces que dans d'autres. Enfin, il convient de rappeler que les provinces néerlandaises (contrairement à leurs homologues de certains autres pays) ne sont pas des subdivisions « nouvelles », artificielles ou administratives du territoire qui auraient été décidées par un pouvoir central plus ancien qu'elles (comme c'est le cas en Espagne, au Portugal, en France, etc.) : riches d'un long passé historique, ce sont elles qui, au 17<sup>e</sup> siècle, ont présidé à la naissance même de l'Etat néerlandais (appelé initialement les Provinces unies) et constitué la confédération à l'origine des Pays-Bas actuels.

139. De l'avis des Rapporteurs, au vu des considérations ci-dessus, les provinces néerlandaises peuvent être considérées comme des « régions » au sens du Cadre de référence.

### **3.5. Analyse de la situation de la démocratie régionale à la lumière du Cadre de référence**

140. À titre de remarque préliminaire, il convient de préciser que le profil légal et institutionnel des provinces correspond de multiples points de vue à celui des communes. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de donner ici une présentation générale de toutes les caractéristiques juridiques des provinces, puisqu'un grand nombre de questions et d'aspects étudiés dans les pages précédentes au sujet des communes s'appliquent, *mutatis mutandis*, aux provinces (par exemple la « protection légale de l'autonomie »). Les rapporteurs s'intéresseront donc ici aux spécificités des provinces.

#### **3.5.1 Reconnaissance constitutionnelle et lois applicables**

141. La Constitution néerlandaise régit les provinces dans le même chapitre que les communes (articles 123 à 136) et plusieurs de ses dispositions s'appliquent aux deux types de collectivités. Dans le droit constitutionnel néerlandais, les provinces sont considérées comme des entités territoriales de droit public, agissant par l'intermédiaire de leurs propres organes. Les provinces ne sont que faiblement réglementées au niveau de la Constitution, laquelle (comme dans le cas des

<sup>33</sup> Résolution 299(2010) du Congrès.

communes) renvoie fréquemment à la législation ordinaire : « la loi règle l'organisation des provinces (...), ainsi que la composition et les compétences de leurs administrations » (article 132). La « loi organique » pertinente est la loi sur les provinces (*Provinciewet*), entrée en vigueur le même jour que la loi sur les communes, le 1<sup>er</sup> janvier 1994<sup>34</sup>. En plus de cette loi, un certain nombre de textes législatifs et réglementaires mentionnés au point 3.1 ci-dessus s'appliquent aussi aux provinces.

### 3.5.2 Organisation

142. L'organe représentatif au niveau de la province est le conseil provincial (*Provinciale Staten*), tandis que l'organe exécutif est constitué par le collège (College) du commissaire du Roi (*Commissaris van de Koning*) et par les échevins provinciaux (*Gedeputeerde Staten*).

143. Les conseillers provinciaux sont élus au suffrage direct, lors d'élections organisées régulièrement tous les quatre ans (les prochaines auront lieu au printemps 2015). Ils sont élus par les résidents de la province de nationalité néerlandaise, ou d'une autre nationalité mais remplissant certains critères (article 130 de la Constitution), comme celui de résider aux Pays-Bas depuis au moins cinq ans à la date des élections. Le conseil est élu au scrutin proportionnel, pour un mandat de quatre ans. Les conseillers provinciaux ne sont liés par aucun mandat impératif ni aucune instruction lors des votes (article 129, paragraphe 6, de la Constitution). Leur nombre est proportionnel à la population de la province : il est compris entre 39 pour le Flevoland et la Zélande et 55 pour la Hollande-Méridionale, la Hollande-Septentrionale, le Brabant-Septentrional et la Gueldre. Le conseil provincial a pour rôle principal de définir les orientations et politiques générales de la province et de contrôler l'exécution des politiques de la part du collège exécutif. Dans chaque province, après les élections, les partis représentés au *Provinciale Staten* élisent l'exécutif provincial, qui compte habituellement cinq ou six membres (sept pour le Brabant-Septentrional). Enfin, il convient de noter que le *Provinciale Staten* élit aussi les membres du Sénat du Parlement national au premier jour d'un nouveau mandat. Comme c'est le cas en France, cette caractéristique constitue pour les provinces une « garantie » spécifique que toute proposition de loi les concernant sera examinée « avec toute l'attention nécessaire » par la *Eerste Kamer* du Parlement.

144. Le responsable politique de plus haut rang, dans la province, est le commissaire du Roi (CR), dont le profil institutionnel est dans une certaine mesure analogue à celui du maire (tel qu'il est présenté *supra*). Une caractéristique spécifique de la fonction est que son titulaire combine quatre rôles différents : outre le fait qu'il préside le conseil provincial et le collège provincial, le CR est aussi le représentant du pouvoir central dans la province et entretient des relations avec les communes de la province. En théorie, le CR se place au-dessus des partis politiques et il a plus d'autorité que de pouvoir (« *auctoritas* » plutôt que « *potestas* ») : en d'autres termes, le CR exerce un pouvoir formel, mais sa fonction consiste davantage à guider et conseiller. Le pouvoir effectif appartient au conseil et au collège exécutif de la province.

145. Comme les maires, les CR ne sont élus ni par la population locale ni par le conseil. Sur ce point, l'article 131 de la Constitution néerlandaise indique que le commissaire du Roi est nommé « par décret royal ». Dans les faits, on peut affirmer que le CR est « sélectionné » par le conseil provincial, puisque d'ordinaire la « Couronne » (le gouvernement et le Roi) ne nomme pas un autre candidat que celui qui a été proposé par le conseil, et par ailleurs le Roi n'intervient pas dans cette procédure. Comme dans le cas des maires, cette question a fait l'objet de débats politiques et constitutionnels, mais au final les autorités néerlandaises ont décidé de ne pas modifier le système actuel (concernant les maires, voir *supra*). Dans ses commentaires envoyés au Congrès pendant la procédure de consultation, le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'une proposition législative (Schouw) a été envoyée au Parlement pour dé-constitutionnaliser la procédure de désignation des maires et des Commissaires du Roi. La procédure de désignation pourrait donc être réglementée par une loi ordinaire du Parlement. Le ministre a confirmé que le gouvernement soutenait cette proposition.

### 3.5.3 Compétences régionales

146. Comme dans le cas des communes, ni la Constitution ni la *Provinciewet* ne comporte de liste plus ou moins exhaustive des compétences des provinces. Ces compétences sont définies dans les différents textes législatifs et réglementaires couvrant les divers secteurs de l'action publique. Cela signifie que les provinces n'ont pas un noyau de compétences « propres » ou « protégées par la Constitution », puisque leurs compétences dépendent entièrement de la volonté du Parlement ou du

34 Stb.1993, 668.

Gouvernement central. Actuellement, les principaux domaines de compétence des provinces néerlandaises sont :

- l'aménagement du territoire et la gestion de l'eau ;
- la mobilité régionale, l'accessibilité régionale et les transports régionaux ;
- le développement économique régional ;
- l'énergie ;
- les questions rurales, y compris l'agriculture et la protection de la nature ;
- les infrastructures culturelles et la conservation des monuments (bâtiments classés) ;
- la qualité de l'administration publique, qui inclut le contrôle des communes lorsqu'elles n'assument pas leurs tâches statutaires ou en cas de mauvaise gestion financière ;
- les infrastructures ;
- la jeunesse (mais en 2015 ces compétences seront transférées aux communes).

147. Dans quelques domaines de l'action publique, il existe un certain chevauchement entre les compétences des communes et des provinces. Dans pareil cas, le critère est de considérer que les communes sont autonomes à l'intérieur de leurs limites territoriales, mais que les activités dont les effets dépassent ces limites relèvent du domaine de responsabilité des provinces. Il a été indiqué à la délégation du Congrès qu'il y avait actuellement un débat au sujet d'une nouvelle répartition des tâches entre les autorités nationales, régionales et locales en vue d'éviter ces chevauchements.

148. Pour ce qui concerne la « part » des compétences provinciales par rapport à celles de l'Etat et des communes, les représentants des provinces que la délégation a rencontrés ont en règle générale estimé que cette part était faible par rapport à d'autres pays européens. La place des provinces dans la gestion des affaires publiques est assurément faible, et bien moindre que celle des communes<sup>35</sup>. D'un autre côté, certains responsables des provinces ont affirmé que, de leur point de vue, le faible degré d'autonomie des autorités provinciales était « inadmissible », que l'espace discrétionnaire, financier et décisionnel des provinces néerlandaises était extrêmement réduit et que les décisions des provinces étaient souvent rejetées ou ignorées, tant de la part du pouvoir national que des autorités locales.

### **3.5.4 Relations avec les autres collectivités territoriales. Participation aux processus décisionnels de l'Etat**

149. Les provinces entretiennent des relations régulières – formelles et informelles – avec toutes les communes de leur territoire. Les relations formelles peuvent être classées dans trois catégories : la coopération, l'assistance et le contrôle. Par exemple, pour certaines questions environnementales (l'aménagement du territoire régional dépassant le cadre d'une commune donnée, les activités de protection de la nature auxquelles la province participe financièrement, etc.), les décisions et les mesures adoptées par les communes sont parfois soumises à l'approbation préalable du commissaire du Roi. Par ailleurs, le CR effectue des visites régulières dans toutes les communes de la province. La province ne peut pas peser sur les processus décisionnels des communes, et les autorités communales restent responsables de leurs propres décisions. Cependant, certains secteurs de l'action publique (par exemple l'aménagement du territoire) font l'objet d'une coordination et d'une consultation. Certains responsables des provinces ont toutefois affirmé que les relations entre les provinces et les communes étaient loin d'être harmonieuses. En particulier, dans certaines provinces, les grandes villes ont tendance à ignorer l'échelon provincial.

150. Pour ce qui concerne la participation des provinces aux processus décisionnels de l'Etat, il existe des négociations régulières entre l'IPO et les autorités centrales. L'IPO représente les intérêts des provinces (lobbying) dans le débat national et joue un rôle assez similaire à celui de la VNG pour la défense et la promotion des intérêts provinciaux.

### **3.5.5 Contrôle des provinces par les autorités de l'Etat**

151. Ainsi qu'il est précisé plus haut, dans la tradition constitutionnelle et politique néerlandaise, le contrôle des autorités territoriales par les niveaux d'autorité « supérieurs » est considéré comme faisant partie intégrante du système d'autonomie. Les décisions, les plans et les activités des provinces font essentiellement l'objet du même contrôle de la part du pouvoir central que celui qu'il

<sup>35</sup> D'après les responsables provinciaux, le budget des provinces néerlandaises est, en proportion de celui de l'Etat, inférieur à celui de tous les autres pays européens, à l'exception de la Grèce. Aux Pays-Bas, les proportions sont de 45 % pour le pouvoir national, 5 % pour les provinces et 50 % pour les communes. Source : Dick Berkhout, réunion avec l'IPO, Utrecht, 22 mai 2013.



applique aux communes. Aux termes de la Constitution, « la loi règle le contrôle » des administrations provinciales par le pouvoir central ; les décisions prises par les organes des provinces « ne peuvent être soumises à un contrôle préalable que dans les cas à déterminer par la loi ou en vertu de la loi » ; enfin, les décisions de ces administrations « ne peuvent être annulées que par décret royal et si elles sont contraires au droit ou à l'intérêt général » (article 132).

152. Ces formes de contrôle et de surveillance sont réglementées par la loi sur les provinces (articles 253-274) : l'Etat peut approuver les décisions des provinces, suspendre leur effet ou annuler ces décisions. Le système est dans une large mesure identique à celui qui s'applique aux communes (cf. *supra*). Le rôle du maire est ici assuré par le commissaire du Roi.

### 3.5.6 Finances

153. Le budget des provinces provient de différentes sources :

- Les impôts locaux et autres recettes locales,
- Le paiement d'une somme forfaitaire sur les fonds publics (*algemene uitkering*, fonds des provinces),
- Les paiements réservés sur les fonds publics nationaux (*integratie- et decentralisatieuitkering*),
- Les transferts spécifiques provenant des ministères de tutelle (*specifieke uitkering*),
- La vente de biens et d'actifs.

154. Quelques données permettront de mieux comprendre la situation financière globale des provinces<sup>36</sup> :

a. Chiffres de 2012 sur les différentes sources de revenus des provinces (impôts locaux, droits et redevances, transferts, etc.) :

- Impôts locaux : 1,5 milliards d'euros,
- Autres revenus : 4,7 milliards d'euros,
- Transferts spécifiques provenant de ministères de tutelle (*specifieke uitkering*) : 1,8 milliards d'euros,
- Fonds des provinces (*Provinciefonds*) : 1,7 milliards d'euros.

b. Proportion, parmi les transferts accordés aux provinces par l'Etat, de ceux qui sont libres ou « réservés » (évolution de ces chiffres sur les cinq dernières années) :

| Année  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|------|
| Transferts libres (montant en milliards d'euros)   | 1,2  | 1,3  | 1,5  | 1,3  | 1,7  |
| Transferts libres (%)                              | 36 % | 37 % | 38 % | 34 % | 49 % |
| Transferts réservés (montant en milliards d'euros) | 2,1  | 2,2  | 2,4  | 2,5  | 1,8  |
| Transferts réservés (%)                            | 64 % | 63 % | 62 % | 66 % | 51 % |

155. Les provinces lèvent leurs propres impôts et disposent par conséquent d'une certaine autonomie. En réalité, cependant, l'autonomie des provinces néerlandaises est très réduite, la plus grande partie de leurs ressources financières provenant du pouvoir central<sup>37</sup>. Les compétences fiscales des provinces ne leur offrent dans les faits que des possibilités réduites.

156. Un aspect notable des finances des provinces tient au fait que, ces dernières années, certaines d'entre elles ont tiré des ressources considérables de la vente de leurs entreprises de service public (gaz, électricité, etc.) à de grandes sociétés privées. Par exemple, la Gueldre a ainsi obtenu 5 340 milliards d'euros, le Brabant-Septentrional, 3 571 milliards d'euros, etc. À l'autre extrême se trouvent des provinces comme la Groningue (0,81 milliards d'euros) ou le Flevoland (0,183 milliards d'euros<sup>38</sup>). Du fait que la plupart de ces entreprises de service public étaient

<sup>36</sup> Fournies dans une réponse écrite du ministère des Finances à la demande de la délégation de suivi du Congrès.

<sup>37</sup> Voir la note 29.

<sup>38</sup> Source : 'Nuts gelden' provincies 2013 – Financieel Dagblad d.d.13.03.

relativement concentrées dans certaines provinces pour des raisons historiques, leur vente a entraîné une différence de richesse entre les provinces et une certaine inégalité en termes de compétences réelles d'intervention, d'offre de services et de financement de projets sur leur territoire. En outre, d'après certains responsables provinciaux, le fonds des provinces ne prend pas suffisamment en considération cette différence importante entre les provinces qui peuvent tirer parti de leurs ressources et celles qui ne le peuvent pas, ces dernières ayant par conséquent des possibilités réduites pour exercer leurs compétences. Selon eux, une inégalité existe entre les provinces en matière d'autonomie, du fait que certaines sont très riches tandis que d'autres sont relativement pauvres.

157. D'après les représentants des provinces, le degré d'autonomie de ces collectivités ne dépend pas seulement de la législation, mais aussi de leurs possibilités de s'assurer leurs propres ressources financières. Ces possibilités sont limitées. Une solution pourrait être d'étendre les compétences fiscales des provinces, mais c'est en réalité le contraire qui se produit actuellement, les possibilités en la matière ayant encore été réduites récemment. En outre, le pouvoir central envisage de prendre de nouvelles mesures pour réduire la liberté des provinces de décider des tâches qu'elles veulent assurer (ce qu'on appelle leur « domaine réservé »). Ces mesures pourraient aussi impliquer la réduction des moyens financiers, par exemple en réduisant encore les possibilités en matière d'imposition provinciale.

### **3.5.7 Remarques finales et problèmes actuels**

158. Il existe actuellement aux Pays-Bas un débat sur le rôle et la définition même des provinces dans le pays, qui s'étend semble-t-il à ce niveau d'autorité territoriale dans son ensemble. Divers facteurs ont donné naissance à ce débat : d'une part, les provinces ont perdu progressivement des compétences et des moyens financiers au profit des communes, qui se sont vu confier de nouvelles responsabilités (et des ressources additionnelles). D'autre part, le rapprochement entre les villes et la création de structures intercommunales conjointes ont engendré de nouvelles entités communales, plus fortes et plus grandes, mieux armées pour traiter les problèmes supra-communaux. Cette évolution a mis en question la raison d'être même des provinces, du moins dans certaines régions. Dans ces conditions, deux évolutions différentes se profilent : premièrement, un nouveau partage des domaines de responsabilité entre les provinces et les communes, du fait d'une décentralisation massive en faveur de ces dernières ; deuxièmement, la perspective d'une fusion entre plusieurs provinces.

159. Actuellement, des projets gouvernementaux (à l'initiative du ministère de l'Intérieur) visent à fusionner certaines provinces (à commencer par la Hollande-Septentrionale, l'Utrecht et le Flevoland) afin de créer cinq régions subnationales. Ces nouvelles régions, plus vastes, remplaceraient les douze provinces actuelles. Cette proposition a cependant été critiquée par les responsables des provinces, qui soutiennent que les citoyens ne sont pas convaincus que ces fusions créeront de nouvelles opportunités pour les territoires concernés et qu'on ne voit pas précisément quels problèmes elles permettront de résoudre. D'un autre côté, les représentants des provinces comprennent que la fusion annoncée éloignera les responsables politiques des provinces et leurs citoyens. Ils contestent aussi la rentabilité d'une telle opération et l'intérêt qu'on peut en attendre. En outre, ils dénoncent cette proposition comme étant un processus imposé par le pouvoir central, plutôt qu'une initiative émanant des collectivités elles-mêmes. Enfin, l'« identité provinciale » pourrait être un obstacle aux fusions. Aujourd'hui, la création de « nouvelles villes » porte atteinte à cette identité, en particulier dans les zones rurales. Par conséquent, l'identité des provinces et leur valeur affective pour leur population devraient être prises en considération dans l'élaboration de ces propositions.

## **4. Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi**

### **4.1 Conclusions**

160. D'une manière générale, la situation de la démocratie locale et régionale aux Pays-Bas est satisfaisante du point de vue de la Charte et du Cadre de référence. Toutefois, on note aussi divers sujets de préoccupation.

161. Pour ce qui concerne l'essence même de l'autonomie locale, on peut considérer que la marge de discrétion des autorités infra-nationales a maintenant été réduite au moyen d'une réglementation de plus en plus pesante de la part des autorités législatives et exécutives centrales. Dans le cadre d'une politique dite de « décentralisation », le pouvoir central transfère de nouvelles compétences et

de nouveaux services aux collectivités locales dans certains domaines spécifiques, notamment celui des services sociaux. Ce transfert obéit toutefois à deux principes :

- a. les mêmes tâches devront être accomplies par les collectivités locales, mais avec des moyens financiers moins importants. Cette réduction correspond à des « gains d'efficacité » qui ont été calculés de manière unilatérale par le pouvoir central ;
- b. pour accomplir ces tâches, les collectivités locales doivent suivre les directives et les orientations approuvées par le pouvoir central (en termes d'efficacité, etc.), qui réduisent de fait leur marge de discrétion et transforment les collectivités locales en simples instances « d'exécution » de la législation nationale.

162. Dans les programmes de décentralisation, les financements et les responsabilités ne sont pas équilibrés. Depuis quelque temps, il est de plus en plus difficile pour les collectivités locales de mettre en œuvre des tâches autonomes et stratégiques, du fait des coupes budgétaires et des changements d'orientations. Cette capacité sera soumise à une pression plus forte encore du fait des recherches d'efficacité : un grand nombre des propositions de décentralisation réduiront l'autonomie des communes, et davantage de tâches obligatoires devront être assurées ; dans le même temps, ces processus de décentralisation s'accompagneront de ressources financières insuffisantes pour maintenir le même niveau de service.

163. La délégation du Congrès partage l'appréciation du Conseil d'Etat (avis consultatif) sur la situation actuelle, telle qu'elle apparaît dans son troisième rapport périodique sur les relations entre les différents niveaux d'autorité publique (dont le titre évocateur est « Une meilleure manière de faire »). Le paragraphe pertinent mérite d'être cité en intégralité, eu égard au prestige de cet instance et à la solidité de ses avis : « les opérations de décentralisation limitent et menacent la marge de manœuvre des collectivités locales pour mener des politiques autonomes. Sur la question du financement, la gestion et l'affectation des fonds généraux des collectivités territoriales sont soumises à des contraintes de plus en plus nombreuses. Concernant le contrôle, la Division note que malgré les changements apportés à la législation en vue de revitaliser le contrôle général, les compétences spécifiques (des organes de l'Etat) sont aussi étendues... le droit de recours des collectivités territoriales a été limité... lors de l'élaboration de textes législatifs, l'obligation de consultation est régulièrement ignorée... ».

164. En résumé, les Rapporteurs concluent ce qui suit :

1. Le principe de l'autonomie locale et régionale en tant que tel devrait être clairement reconnu dans la Constitution ou au moins dans la législation organique (loi sur les communes et loi sur les provinces).

2. Les compétences « autonomes » et « propres » des communes devraient être renforcées, et les tâches assurées dans le cadre du « *medebewind* » devraient être réduites.

3. Le régime juridique des finances des communes et des provinces devrait être modifié, en vue d'accorder aux collectivités locales une plus grande autonomie et plus de « ressources propres » d'une manière générale (et en particulier dans le domaine de la fiscalité locale). Le niveau de dépendance des collectivités locales vis-à-vis des transferts de l'Etat est inadmissible.

4. Les processus de décentralisation envisagés, relatifs aux programmes sociaux, ne devraient pas être mis en œuvre sans l'octroi d'un soutien financier adéquat. Les autorités néerlandaises devraient envisager de transférer aux communes, au minimum, un financement du même montant que celui qui était alloué jusqu'à présent aux organes de l'Etat en charge des programmes transférés.

5. Le système juridique actuel des Pays-Bas n'accorde aux collectivités locales aucun droit spécifique de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences. En conséquence, la législation devrait être modifiée de manière à reconnaître aux collectivités locales et régionales – au moyen d'un recours spécifique – le droit d'engager une procédure judiciaire pour protéger leurs intérêts et le principe même de l'autonomie locale et régionale.

6. Les autorités néerlandaises devraient être invitées à réfléchir à la pertinence d'un réexamen ou d'un retrait de certaines des déclarations faites lors de la ratification de la Charte.

7. Les compétences des provinces devraient être renforcées de manière à ce que les processus de décentralisation ne bénéficient pas aux communes au détriment des provinces.

8. Il apparaît approprié de réexaminer les conséquences de la situation qui a conduit à donner l'opportunité à certaines provinces de vendre leurs obligations provenant de compagnies pétrolières et de gaz, alors que d'autres n'ont pas pu le faire car elles ne détenaient pas ces titres. Ceci a conduit à une différence économique et financière entre les deux groupes de provinces, ce qui motive un réexamen de cette situation afin de permettre à toutes les provinces néerlandaises d'exercer leurs compétences et de jouir de leur autonomie à l'aide de ressources adéquates.

9. La négociation et le dialogue entre l'Etat et les collectivités locales et régionales devraient être renforcés et se tenir à des intervalles plus rapprochés et mieux adaptés.

## Annexe 1 - Droits de l'homme au niveau local et régional : informations fournies à la délégation du Congrès lors de la visite

1. La sensibilisation aux droits de l'homme et leur protection au niveau local et régional sont extrêmement développées aux Pays-Bas, comme l'attestent divers dispositifs institutionnels spécifiques et l'existence de nombreuses activités de sensibilisation et de promotion.

2. Pour ce qui concerne les dispositifs institutionnels, la loi contraint les collectivités locales néerlandaises à mettre en place un médiateur ou un comité de médiation. Cette obligation est inscrite dans la loi sur les communes et la loi sur les provinces. Le domaine de compétences du médiateur s'étend à l'ensemble des actions des administrations ou de leur personnel vis-à-vis des citoyens. Les médiateurs communaux ou provinciaux n'ont compétence que pour les plaintes relatives à leur propre commune ou province. Chaque conseil municipal et provincial peut créer sa propre institution du médiateur local ou provincial, et nommer son titulaire, ou s'associer pour ce faire à une autre collectivité locale ou encore se joindre à l'institution du médiateur d'une autre commune. L'Association des communes néerlandaises (VNG) a élaboré un modèle de réglementation locale pour le médiateur, que les conseils municipaux peuvent suivre ou dont ils peuvent s'inspirer s'ils ne souhaitent pas l'appliquer tel quel. Dans le cas où plusieurs communes instituent un médiateur conjointement, ou lorsqu'une commune se joint à l'institution du médiateur d'une autre commune, le titulaire de la fonction a compétence pour les plaintes relatives à toutes les communes concernées par la coopération. Si une collectivité locale ne choisit aucune de ces options, l'instance compétente est de droit le médiateur national indépendant.

3. Par conséquent, toutes les provinces, waterings et communes ont une institution du médiateur. Le médiateur national, cependant, est aussi le médiateur local pour 298 communes sur 408 (73 %). Outre le médiateur national, il y a entre 25 et 30 médiateurs pour les 110 autres communes. La plupart des communes ont un médiateur conjoint, comme c'est le cas par exemple d'Amsterdam (compétence pour sept communes). Par conséquent, on peut assurément affirmer que les collectivités locales néerlandaises constituent un niveau important de protection contre les violations des droits de l'homme et les cas de mauvaise administration en lien avec les activités des collectivités locales.

4. Le médiateur national est nommé par la Chambre basse ou Chambre des représentants du Parlement national (*Staten-Generaal*). Pour ce faire, la Chambre prend en considération, si elle le juge opportun, une recommandation contenant les noms d'au moins trois personnes, formulée au terme d'une concertation entre le vice-président du Conseil d'Etat, le président de la Cour suprême et le président de la Cour des comptes des Pays-Bas. Aucune majorité particulière n'est requise.

5. Pour ce qui concerne plus précisément la protection de l'autonomie locale et la manière dont le médiateur peut protéger celle-ci, les communes et les provinces ont la possibilité (aux termes de la loi) de porter plainte auprès du médiateur national contre les actes d'organes ou de services de l'Etat. De telles plaintes ne sont cependant pas fréquentes.

6. Concernant les activités de sensibilisation et de promotion des droits de l'homme à l'intention des communes néerlandaises, la VNG soutient fortement les droits de l'homme tant au niveau de la délégation qu'au sein de sa commission des affaires européennes et internationales. Plusieurs initiatives importantes, mises en œuvre dans tout le pays, sont à mentionner à cet égard :

- a. En 2011, la VNG s'est associée à Amnesty International et à la Ville d'Utrecht pour une réunion informelle de mobilisation sur l'importance des droits de l'homme au niveau local, organisée dans le cadre de la Semaine européenne de la démocratie locale. Dans le prolongement de cette réunion, la VNG a mené en 2012 une enquête auprès de ses membres, qui a donné lieu à la publication d'une brochure sur l'importance des droits de l'homme pour les communes, accompagnée d'exemples concrets. La brochure a été présentée publiquement le 8 octobre 2012, lors d'une deuxième réunion sur les droits de l'homme tenue à Utrecht pendant la Semaine européenne de la démocratie locale<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> [http://www.vng.nl/files/vng/publicatie\\_goed\\_bezig\\_over\\_mensenrechten.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/publicatie_goed_bezig_over_mensenrechten.pdf)

- b. Un partenariat a été mis en place la même année entre les membres de la délégation néerlandaise du Congrès, l'ONG Amnesty, l'Institut néerlandais des droits de l'homme, le ministère de l'Intérieur et divers autres acteurs.
- c. Pour 2013, les activités suivantes sont prévues :
  - Réseau de la VNG sur les droits de l'homme :  
Mise en place par la VNG d'un réseau informel sur les droits de l'homme, au sein duquel les élus pourront échanger des vues et des informations sur les questions liées aux droits de l'homme (une première réunion est prévue le 25 septembre 2013).
  - Expositions et ateliers dans les communes :  
La VNG et Amnesty ont identifié onze communes stratégiques et commenceront à travailler avec celles-ci à la conception d'une approche intégrée des droits de l'homme. Des expositions et des ateliers seront organisés dans ces communes.
  - Des réunions d'information sur la place des droits de l'homme dans les politiques sectorielles sont également prévues concernant un certain nombre de domaines d'action des communes, en vue de proposer des idées concrètes sur des thèmes tels que l'ordre public et la sécurité (sociale). La première réunion d'information sur la citoyenneté et les droits de l'homme se tiendra en octobre 2013, à l'occasion de la Semaine européenne de la démocratie locale.

Le ministre de l'Intérieur a souligné que les Pays-Bas attachaient une grande importance aux droits de l'Homme à chaque niveau de l'administration publique avec un sens de responsabilité personnelle de chaque partie. Le Gouvernement estime important qu'un nombre croissant de municipalités néerlandaises développent une politique spécifique en matière de droits de l'homme en coopération avec d'autres acteurs au niveau national et international. Un bon exemple de cette coopération internationale réside dans la participation intensive de la ville d'Utrecht à un projet de recherche de l'Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne concernant la protection des droits de l'homme au niveau local. Dans ce contexte, Utrecht a organisé une congrérence en 2011 en partenariat avec VNG. Le résultat de ce projet de recherche (« joined-up governance ») consiste en une boîte à outil pour la protection des droits de l'homme au niveau local qui a été lancé par l'Agence des Droits Fondamentaux en juin 2013.

**Annexe 2 - Programme de la visite de suivi du Congrès aux Pays-Bas (14-16 mai 2013)****VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS AUX PAYS-BAS  
La Haye, Amsterdam, Gouda et Zoeterwoude (14 - 16 mai 2013)****PROGRAMME****Délégation du Congrès :**Rapporteurs :

|                          |  |
|--------------------------|--|
| M. Artur TORRES PEREIRA  | Rapporteur sur la démocratie locale<br>Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE <sup>40</sup><br>Membre de la commission de suivi du Congrès,<br>Président du conseil municipal de Sousel (Portugal) |
| M. Jean-Pierre LIOUVILLE | Rapporteur sur la démocratie régionale<br>Chambre des régions, SOC<br>Membre de la commission de suivi du Congrès,<br>Vice-Président du conseil régional de Lorraine (France)                    |

Expert :

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| M. Angel Manuel MORENO MOLINA | Consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur<br>la Charte européenne de l'autonomie locale |
|-------------------------------|---|

Secrétariat du Congrès :

|                      |   |
|----------------------|---|
| Mme Stéphanie POIREL | Secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès |
|----------------------|---|

Les langues de travail pour lesquelles une interprétation était assurée lors de la visite sont le néerlandais et le français.

---

<sup>40</sup> PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 14 mai 2013, Amsterdam et La Haye**

**Rencontre avec la Maire-adjointe d'Amsterdam :**

- Mme Andree VAN ES, Maire-adjointe
- M. Hugo Fernandes MENDES, Directeur du service du conseil politique de la ville
- M. Wouter VAN DER HEIJDE, Conseiller principal sur les politiques européennes

**Réunion avec l'Association des communes néerlandaises (VNG) :**

- M. VAN DER TAK, Président de la commission sur l'administration et la sécurité et Maire de Westland
- M. BUDDENBERG, Président de la commission des questions budgétaires et financières et Maire de Pijnacker-Nootdorp
- M. Jan Willem WECK, membre du directoire de VNG
- Mme Annemiek WISSINK, Directrice des affaires européennes de VNG
- Mme Renske STEENBRGEN, Conseillère sur les questions internationales, VNG

**Rencontre avec la délégation néerlandaise du Congrès :**

- Mme Anne-Marie Engelbertha (Amy) KOOPMANSCHAP, Présidente de la délégation néerlandaise du Congrès et Maire de Diemen
- Mme Jon HERMANS-VLOEDBELD, Maire d'Almelo
- Mme Luzette WAGENAAR-KROON, Maire de Waterland
- M. Jakob (Jos) WIENEN, Maire de Katwijk
- M. Johan VAN DEN HOUT, Conseiller provincial du Brabant-Septentrional
- M. Leen VERBEEK, Commissaire du Roi de la province du Flevoland

**Réunion avec l'Association des provinces néerlandaises (IPO) :**

- Mme Kitty ROOZEMOND, Directrice des affaires européennes
- Mme Gonnie VERBRUGGEN, conseillère sur les affaires européennes, IPO

**Mercredi 15 mai 2013, La Haye, Gouda et Zoeterwoude**

**Réunion conjointe avec le médiateur national des Pays-Bas, le médiateur des enfants et le médiateur municipal de La Haye :**

- M. Alex BRENNINKMEIJER, Médiateur national des Pays-Bas
- M. Marc DULLAERT, Médiateur des enfants, médiateur adjoint auprès du médiateur national des Pays-Bas
- M. Peter HESKES, Médiateur municipal de La Haye
- M. Jan PRINS, Enquêteur principal au sein du Bureau du médiateur national des Pays-Bas

**Rencontre avec des représentants du Ministère des Finances :**

- M. Frans WEEKERS, Secrétaire d'Etat aux Finances



**Rencontre avec des représentants de la commune de Gouda :**

- M. Milo SCHOENMAKER, Maire de Gouda, et plusieurs conseillers municipaux de Gouda
- M. Teun HARDJONO, Conseiller municipal
- M. Loes BAKKER, Secrétaire de la commune
- M. Harry VAN BOVENE, Conseiller en politiques stratégiques

**Rencontre avec des représentants de la commune de Zoeterwoude :**

- Mme Liesbeth BLOEMEN, Maire de Zoeterwoude, et plusieurs conseillers municipaux de Zoeterwoude
- M. C. DEN OUDEN, Echevin
- M. T. DE GANS, Conseiller municipal, Président du groupe du Parti démocrate-chrétien au conseil municipal
- M. R. SCHOUTEN, Conseiller municipal, Président du groupe du Parti progressiste
- Mme M. VAN DIJK, Fonctionnaire

|                                   |
|-----------------------------------|
| <b>Jeudi 16 mai 2013, La Haye</b> |
|-----------------------------------|

**Rencontre avec des membres du Conseil d'Etat des Pays-Bas :**

- M. J.P.H. DONNER, Vice-président du Conseil d'Etat, Président de la Division consultative du Conseil d'Etat
- M. Wim DEETMAN, membre du Conseil d'Etat et de la Division consultative, Ancien maire de La Haye
- M. Heine BULTEMA, Conseiller juridique auprès du Service de la législation
- Mme Anna LOOF-DONKER, Conseillère juridique auprès du Service de la législation

Déjeuner avec Mme JORRITSMA, Présidente de l'Association des communes néerlandaises

**Réunion conjointe avec des membres du Parlement :**

- M. Hans FRANKEN, Président de la délégation néerlandaise de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, membre du Sénat
- Mme M. FOKKE, Représentante du PvdA
- M. VAN DER LINDE, représentant
- M. P. OMTZIGT, Représentant du CDA
- M. R. VAN RAAK, Représentant du Parti socialiste
- M. TAVERNE, Représentant du VVD

**Rencontre avec des représentants du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume :**

- M. Gert-JAN BUITENDIJK, Directeur général de la gouvernance et des relations au sein du Royaume, Conseiller principal sur les affaires administratives et publiques

**Rencontre avec la Chambre des comptes de La Haye :**

- M. W.R. de BOER, Président de la Chambre des comptes d'Utrecht

### Annexe 3 – Questions spécifiques au Médiateur des enfants

#### 1. Quelles sont les plaintes le plus souvent adressées au médiateur des enfants ?

##### Les cinq principaux domaines des plaintes adressées au médiateur des enfants en 2012 (au total 1 062 plaintes)

- a) Aide à l'enfance (414)  
Un grand nombre de plaintes ou de signalements concernent le placement hors du domicile familial et les mineurs confiés à des tuteurs d'institutions d'aide à l'enfance. Les désaccords des parents avec les décisions de juges ou de tuteurs/institutions d'aide à l'enfance.  
Les problèmes de mineurs vis-à-vis de leur tuteur ou concernant leur placement hors du domicile familial.
- b) Education (197)  
Mineurs non scolarisés et qui souhaitent l'être  
Désaccord sur les programmes scolaires  
Désaccord au sujet du niveau scolaire élevé  
Environnement scolaire (sécurité et état des bâtiments)  
Brimades  
Qualité de l'enseignement  
Règlements scolaires  
Ramassage scolaire  
Prêts publics et accès gratuit aux transports publics pour les étudiants.
- c) Dispositifs de garde partagée (après un divorce) (158)
- d) Réfugiés (68)
- e) Soins de santé (40)

##### Qui a porté plainte / fait un signalement en 2012 :

|                    |             |
|--------------------|-------------|
| Parents            | 572         |
| Enfants            | 129         |
| Tierce personne    | 126         |
| Professionnel      | 109         |
| Grands-parents     | 73          |
| Non connu          | 32          |
| Frère/sœur         | 12          |
| Adolescent (18-23) | 10          |
| <b>Total</b>       | <b>1063</b> |

#### 2. Quels sont les cas les plus notables de « mauvaise administration » ayant fait l'objet d'investigations du médiateur des enfants ?

Les quatre plaintes ou signalements les plus notables, sur les neuf ayant donné lieu à des enquêtes ou des interventions spécifiques du médiateur des enfants en 2012 :

- a) Mineurs placés en garde à vue dans des cellules de police.
- b) Arrestation, par le Service local de l'immigration et la police locale de l'immigration, d'une femme turque et de son enfant de dix ans lorsqu'ils se sont présentés au Service local pour entamer une procédure d'obtention d'un permis de résidence.

- c) Impossibilité, pour les élèves sans permis de résidence aux Pays-Bas/ayant entamé une procédure pour l'obtention d'un tel permis, de faire un stage dans le cadre de leur scolarité.
- d) Médiation pour un garçon que les services d'aide à l'enfance menaçaient de placer hors de son domicile au motif qu'il n'était pas scolarisé.

### **Principaux sujets de recherche 2013/ 2013 :**

Problèmes psychiques développés par des réfugiés mineurs confrontés à la longueur des procédures et contraints de vivre dans l'incertitude.

Faire connaître le « curateur spécial » : une personne nommée par un juge pour défendre l'intérêt supérieur du mineur et son droit d'être entendu lorsque ses parents et/ou son tuteur ne peuvent ou ne souhaitent pas assumer ce rôle.

Le système *You Rate It* (NICAM et BBFC), conçu pour donner une classification aux films internet à l'échelle internationale, a reçu le soutien de la commissaire européenne Mme N. Kroes.

Programmes anti-brimades dans les écoles : la loi exige des établissements scolaires qu'ils utilisent des programmes basés sur des faits

Mineurs qui souhaitent – mais ne peuvent pas – être scolarisés : raisons et solutions.

Procédure néerlandaise de regroupement familial : politique et pratique.

Transition de l'aide à l'enfance du pouvoir national aux autorités locales : efficacité des politiques locales

Pauvreté : politiques des collectivités locales

Prévention des mauvais traitements contre les enfants dans les communes.

Procédure d'investigation sur les processus d'aide à l'enfance.

Entre autres textes, le médiateur des enfants a conseillé le gouvernement sur la loi relative au droit pénal pour les adolescents et la nouvelle loi sur l'aide à l'enfance.

### **3. La crise actuelle affecte-t-elle la qualité des services d'aide à l'enfance, ou du système scolaire, comme dans d'autres pays d'Europe ? Est-ce le cas pour les services sociaux ?**

Le médiateur des enfants n'a mené aucune étude spécifique sur les effets de la crise. Il n'a pas non plus reçu un nombre important de plaintes sur ce sujet. Toutefois, plusieurs évolutions (récentes) observées aux Pays-Bas affectent directement les enfants :

- L'augmentation du prix de l'accueil en crèche ;
- La diminution des prestations familiales ;
- Les frais d'assurance mensuels ont augmenté, de même que le montant des franchises ;
- Certains soins thérapeutiques pour les mineurs sont exclus du régime de base de l'assurance-maladie ;
- Calendrier : les familles sont confrontées à des problèmes du fait de plusieurs réductions simultanées de leur budget.

Les études actuelles sur la pauvreté montrent que la crise a des effets sur la vie quotidienne des enfants : en 2010, un enfant sur dix (327 000 au total, Signes de pauvreté, SCP 2012) vivait dans la pauvreté. En 2012, cette proportion s'était élevée à un enfant sur neuf (377 000 au total, Observatoire des droits des enfants 2012, p. 71).