

35^e SESSION

Rapport
CPL35(2018)04
17 septembre 2018

Rapport d'information sur les élections municipales aux Pays-Bas (21 mars 2018)

Commission de suivi

Rapporteur¹ : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (GILD, R)

Résumé

Après une première observation du déroulement du scrutin en 2014, le présent rapport est le deuxième que le Congrès établit sur les élections municipales organisées aux Pays-Bas. Suite à l'invitation du ministre néerlandais des Affaires étrangères, le Bureau du Congrès a décidé de déployer une mission d'évaluation électorale de portée réduite afin de suivre les élections qui se sont tenues le 21 mars 2018 dans 335 communes du pays.

La délégation du Congrès a salué la qualité de l'organisation du scrutin, la transparence du processus et le climat général de confiance dans lequel se sont déroulées les élections. Elle a également souligné que la réglementation néerlandaise, qui n'autorise que les électeurs résidant de manière permanente dans une certaine commune à voter à l'échelle locale, était conforme aux recommandations du Congrès. Les électeurs ont pu voter dans l'un quelconque des bureaux de vote de leur circonscription, ce qui était propice à l'inclusion, à l'orientation service et à la participation des citoyens.

Il reste toutefois des progrès à faire dans certains domaines, en particulier s'agissant de l'adoption de dispositions qui régiraient aussi le financement des campagnes au niveau local. En outre, il faudrait promouvoir davantage la modernisation du processus électoral, notamment en ce qui concerne le dépouillement mais aussi la longue tradition du vote par procuration, qui appelle une refonte et pourrait être remplacé par le vote anticipé.

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

1. Introduction

1. Suite à l'invitation du ministre des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas reçue le 26 septembre 2017, le Bureau du Congrès a décidé de déployer une mission d'évaluation électorale de portée réduite à l'occasion des élections municipales prévues le 21 mars 2018. C'était la deuxième fois que le Congrès envoyait une mission électorale aux Pays-Bas. Stewart DICKSON (Royaume-Uni, GILD, R) a été nommé chef de délégation et rapporteur.

2. La mission d'évaluation électorale, qui s'est déroulée du 19 au 22 mars 2018, se composait de neuf membres représentant sept États européens. Le jour du scrutin, quatre équipes du Congrès ont été déployées dans différentes régions et ont observé le vote dans quelque 50 bureaux. Pour de plus amples informations sur la délégation, le programme final et les zones de déploiement, se reporter aux annexes.

Le rapport ci-après porte spécifiquement sur les problèmes soulevés lors d'échanges avec des interlocuteurs du Congrès, dans le contexte des élections municipales néerlandaises de 2018, et sur les observations formulées par les membres de la délégation le jour du scrutin. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour l'esprit ouvert et constructif dont ils ont fait preuve. Il remercie également l'Association des municipalités néerlandaises, le ministère des Affaires intérieures, le Conseil électoral néerlandais et toutes les personnes qui ont contribué à la préparation de cette mission.

2. Contexte politique

3. Les Pays-Bas sont une monarchie constitutionnelle et une démocratie parlementaire. Le chef de l'État est le Roi Willem-Alexander depuis le 30 avril 2013. Le Parlement bicaméral se compose du Sénat, dont les 75 membres sont élus par les parlements de province, et de la Chambre des représentants, qui compte 150 membres élus au suffrage direct et proportionnel selon un système de listes ouvertes.

4. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 15 mars 2017 et le taux de participation était de 81,9 %. Il s'agissait des premières élections législatives ordinaires depuis 2002, puisqu'elles n'ont pas été convoquées en raison de la démission du Gouvernement. Au total, 28 partis y ont participé et le Parti populaire libéral et démocrate (VVD) du Premier ministre Mark RUTTE, qui a perdu des sièges, est resté le parti le plus représenté au Parlement. La nouvelle Chambre des représentants se compose d'élus de 13 partis politiques².

5. L'accord de coalition (intitulé « Confiance dans l'avenir ») conclu en octobre 2017 prévoit des réformes du marché du travail, du régime des retraites, de la fiscalité et du marché du logement, et une politique climatique ambitieuse. En ce qui concerne l'autonomie locale, les projets publics visent notamment à soutenir la modification volontaire des limites territoriales des communes, à former les membres des conseils locaux et provinciaux et à adopter une stratégie en faveur de la transparence de la prise de décisions et de la numérisation de l'administration publique à tous les niveaux.

6. Les élections municipales de 2010 ont été marquées par la domination des partis politiques locaux, qui ont obtenu 2 227 sièges (23,7 %), et par un taux de participation de 54,13 %. Observées par le Congrès, les élections municipales du 19 mars 2014 ont été marquées par une nouvelle augmentation de l'appui aux partis locaux (30 % des sièges) et par le grand nombre de partis politiques inscrits (1 024). Le 21 mars 2018, les conseils municipaux néerlandais comptaient 149 partis de plus qu'immédiatement après les élections de 2014. Cette hausse du nombre de partis locaux s'explique par le fait que de nombreux conseillers locaux ont quitté le parti national auquel ils appartenaient une fois élus afin de fonder leur propre parti.

7. Le 21 mars 2018, des élections locales ont été organisées dans 335 des 380 communes que compte le pays. Les communes qui avaient été divisées administrativement au 1^{er} janvier 2017 ou au 1^{er} janvier 2018 n'y ont pas participé. Celles qui seront divisées au 1^{er} janvier 2019 voteront en novembre 2018. Dans les 335 communes concernées, environ 54 000 candidats se disputaient les 7 979 sièges à pourvoir dans les conseils municipaux. Environ 8 600 bureaux de vote avaient été

² La composition de la Chambre des représentants est la suivante : Parti populaire libéral et démocrate (33 sièges), Parti pour la liberté (20 sièges), Appel chrétien-démocrate (19 sièges), Démocrates 66 (19 sièges), Gauche verte (14 sièges), Parti socialiste (14 sièges) et Parti travailliste (9 sièges).

installés, sans compter les bureaux mobiles, et étaient ouverts de 7 heures 30 à 21 heures. Au total, 12 828 000 électeurs étaient inscrits sur les listes électorales pour le scrutin.

3. Structure administrative aux niveaux local et régional

8. Au 1^{er} janvier 2018, le pays était divisé en 380 communes. Leur nombre a baissé au fil des années, passant par exemple de 774 dans les années 1990 à 403 en 2014. Ces dernières années, la décentralisation a été axée sur la politique sociale, et les communes ont été investies de nouvelles responsabilités dans les domaines de l'aide à la jeunesse, de la prise en charge à long terme et des aides au revenu. Étant donné l'importance de ces nouvelles responsabilités, les enjeux des élections locales de 2018 étaient plus élevés.

9. Aux Pays-Bas, l'administration décentralisée repose dans son principe sur la Constitution, la loi sur les provinces et la loi sur les communes. La Constitution prévoit que l'organisation des communes ainsi que la composition et les pouvoirs de leurs organes administratifs sont réglementés par une loi.

10. En général, les communes néerlandaises sont dotées de compétences étendues qui incluent le droit d'adopter leur propre réglementation, de prélever des impôts et d'élaborer leurs propres politiques dans tous les domaines, sous réserve que celles-ci n'entrent pas en conflit avec le cadre juridique de l'échelon supérieur. Elles sont notamment chargées de l'ordre public et de la sécurité, de l'éducation, de la protection sociale et de l'urbanisme. Elles peuvent lever des fonds en collectant des impôts locaux, des redevances pour la collecte des déchets, l'approvisionnement en eau et le stationnement, des taxes de séjour et des taxes sur les animaux domestiques. La majorité des recettes municipales proviennent toutefois du pouvoir central.

11. L'organe représentatif au niveau de la commune est le conseil municipal (*Gemeenteraad* ou *Raad*), tandis que les organes exécutifs sont le collège du maire et des échevins (*College van Burgemeester en Wethouders*) et le maire (*Burgemeester*). La réforme de l'organisation municipale de 2002 s'est fondée sur la notion de « dualisation » et a conduit à la séparation du conseil municipal et de l'exécutif municipal, chacun ayant une composition, des fonctions et des pouvoirs distincts. Le conseil municipal définit la politique de la collectivité locale et contrôle sa mise en œuvre. Il élabore les réglementations, les ordonnances et les arrêtés locaux importants, fixe le budget et arrête le bilan annuel.

12. Les conseillers municipaux sont élus au suffrage universel direct selon un système proportionnel pour un mandat de quatre ans. Le nombre de membres de chaque conseil municipal est proportionnel à la population de la commune concernée et est toujours impair³. Selon les interlocuteurs du Congrès, la charge de travail des conseillers municipaux serait en moyenne de 20 heures par semaine et leur rémunération serait comprise entre 1 500 euros par mois dans les grandes villes et 300 euros dans les plus petites communes.

13. Le collège des maires et des échevins et le maire forment conjointement l'exécutif municipal et concentrent les pouvoirs administratifs. Les membres du collège, qui ont chacun leur domaine de travail, préparent, coordonnent et planifient des politiques spécifiques et appliquent la réglementation. Les échevins sont nommés par le conseil et leur nombre ne peut excéder 20 % de celui des conseillers. En outre, ils ne peuvent pas être conseillers municipaux en même temps (ce qui était possible avant la loi sur le dualisme).

14. Le maire est le représentant officiel de la commune et il préside à la fois le conseil et l'exécutif, c'est-à-dire le collège du maire et des échevins (*College van Burgemeester en Wethouders*). Il est responsable de l'ordre public, de la gestion et de la réglementation dans les situations d'urgence locales ainsi que des activités menées dans les espaces publics. Le maire est élu pour six ans et le nombre de mandats n'est pas limité.

15. Aux Pays-Bas, le maire n'est pas élu. S'il est désigné formellement par décret royal, dans les faits, il est choisi sur une liste de candidats « sélectionnés » ou « identifiés » par le conseil municipal. Un avis de vacance exposant le profil souhaité est publié, et les candidats peuvent se présenter (actuellement, seuls 3 % des maires en poste n'ont pas d'expérience politique). Si un maire perd la confiance du conseil municipal, il démissionne, et s'il ne le fait pas, le commissaire du Roi soulève la

³ Les plus grands conseils municipaux (pour des communes de plus de 200 000 habitants) comptent 45 membres, tandis que les plus petits (pour les communes de moins de 3 000 habitants) comptent neuf membres.

question de sa révocation par l'intermédiaire d'une décision du pouvoir central. L'accord de coalition conclu en 2017 indique que « l'examen de la proposition de loi relative à la révision de la Constitution en deuxième lecture (déconstitutionnalisation de la nomination des maires et des commissaires du Roi) sera poursuivi »⁴.

16. La démocratie régionale s'accomplit au niveau des 12 provinces (*Provincies*)⁵. Même si la législation nationale leur octroie officiellement un niveau d'autonomie intermédiaire, les provinces peuvent être considérées comme des régions dans le contexte du Cadre de référence européen pour la démocratie régionale⁶. Elles sont en effet des entités territoriales administratives qui sont dotées de compétences et de pouvoirs propres⁷, ont un statut juridique spécifique et bénéficient d'un système de financement distinct. Le profil institutionnel des provinces correspond à de nombreux points de vue à celui des communes. Les provinces sont gouvernées par des conseils provinciaux (*Provinciale Staten*) tandis que l'organe exécutif est le collège (*College*) du commissaire du Roi (*Commissaris van de Koning*) et des échevins provinciaux (*Gedeputeerde Staten*)⁸. Les prochaines élections provinciales sont prévues pour 2019.

4. Administration des élections

4.1 Législation électorale

17. Les élections municipales sont régies par les dispositions de la Constitution, de la loi de 1989 sur les élections (*Kieswet*, modifiée pour la dernière fois en 2017), du décret sur les élections (*Kiesbeluit*), de la loi sur les communes et d'autres règlements ministériels⁹.

4.2 Le Conseil électoral néerlandais (*Kiesraad*)

18. Le Conseil électoral néerlandais (*Kiesraad*) a été établi par la loi sur les élections. Il fait office de commission électorale centrale, d'organe consultatif et de centre d'information dans le domaine des élections et des référendums. Il se compose de sept membres nommés par décret royal pour un mandat de quatre ans renouvelable deux fois. Ses membres sont nommés sur la base de leur connaissance de la loi sur les élections et des questions électorales. Le président actuel du Conseil, J.G.C. WIEBENGA, a été nommé en 2017. Dans le cas des élections municipales, le *Kiesraad* est l'organe général d'information et de conseil pour toutes les questions relatives au vote. L'organisation pratique des élections, y compris la nomination et la formation des membres des commissions des bureaux de vote, est prise en charge par les communes, car la gestion des élections est très décentralisée.

19. Selon la loi sur les élections, les commissions électorales sont établies par le collège du maire et des échevins, lequel décide du nombre de commissions dans chaque commune, du nombre de membres dans chaque commission et de la nomination de ses membres. Une commission électorale principale est créée dans chaque commune et fait office de commission centrale pour les élections au conseil municipal de la commune concernée. Elle se compose de cinq membres dont un président qui est toujours le maire de la commune. Dans les bureaux de vote, les commissions électorales comprennent entre trois et sept membres et travaillent par roulement. En principe, toute personne âgée de plus de 18 ans peut devenir membre d'une commission électorale, et une formation est obligatoire.

4.3 Inscription des partis et des candidats

20. Tant les partis locaux et nationaux que les citoyens peuvent désigner des candidats aux élections du conseil municipal. Les candidats ne se présentent pas obligatoirement dans leur commune de résidence. Toutefois, les candidats qui font ce choix doivent soumettre une déclaration dans laquelle ils s'engagent à résider dans cette commune s'ils sont élus.

4 <https://www.government.nl/documents/publications/2017/10/10/coalition-agreement-confidence-in-the-future>;

<https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/bestuurscommissies/bestuurlijk-stelsel/>

5 Les provinces sont les suivantes : Groningue, Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland, Flevoland, Utrecht, Hollande-Septentrionale, Hollande-Méridionale, Zélande, Brabant-Septentrional et Limbourg.

6 <https://rm.coe.int/168071a7f4>

7 En particulier le développement régional, l'aménagement du territoire, l'énergie, les transports régionaux, l'agriculture et la protection de l'environnement.

8 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Netherlands-intro.aspx>

9 https://www.kiesraad.nl/en/advies_publicatie/elections-act-and-elections-decree

21. Les partis politiques qui souhaitent participer aux élections du conseil municipal sous un nom particulier (légalement désigné par le terme « appellation ») doivent faire enregistrer cette appellation auprès de la commission électorale principale de la commune concernée. Les appellations déjà enregistrées pour les élections à la Chambre des représentants ou au conseil provincial correspondant sont en principe également enregistrées pour les élections au conseil municipal. Il n'est donc pas nécessaire de faire réenregistrer ces appellations pour les élections locales.

22. Le jour dit « des nominations », tous les partis politiques doivent soumettre leur liste de candidats à la commission électorale principale de la commune dans laquelle se tiennent les élections auxquelles ils veulent participer. Ceux qui participent aux élections pour la première fois et les partis enregistrés qui n'ont obtenu aucun siège lors des élections précédentes doivent payer une caution et fournir des déclarations de soutien¹⁰.

23. Il peut être difficile de trouver des candidats aux élections des conseils municipaux, car la charge de travail qui les attend est élevée. Selon une étude récemment menée par l'Association néerlandaise des conseillers (Raadslid.nu), la majorité des membres des conseils estiment qu'ils ne disposent pas d'assez de temps pour s'acquitter de leurs responsabilités. Selon le journal NRC Handelsblad, les partis politiques ont eu des difficultés à trouver des candidats à présenter aux élections locales du 21 mars 2018. Le nombre de candidats a toutefois augmenté au fil des années : les élections de 2018 comptaient 2 269 candidats de plus que celles de 2014 (soit une hausse de 4,2 %). Cependant, à en juger par les informations reçues par l'Association des municipalités néerlandaises (VNG)¹¹, le manque d'intérêt dans certaines communes peut affaiblir la gouvernance locale, en particulier du point de vue de l'intégrité des conseillers locaux.

4.4 Inscription des électeurs

24. Pour pouvoir voter et être élu aux élections des conseils municipaux, il faut avoir plus de 18 ans et résider dans la commune concernée mais il n'est pas nécessaire d'avoir la nationalité néerlandaise. Tous les ressortissants néerlandais, les citoyens de l'Union européenne et les ressortissants d'autres pays qui résident légalement aux Pays-Bas depuis au moins cinq ans peuvent voter ou se présenter aux élections locales. Selon les interlocuteurs de la délégation du Congrès, il n'existe pas de données cumulatives sur le taux de participation des non-ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales, mais « l'impression générale » est que ce taux varie fortement en fonction des différents groupes ethniques.

25. L'obligation de résidence s'applique au droit de voter aux élections locales : les électeurs ne peuvent exprimer un suffrage que dans leur commune de résidence. Conformément à la loi sur les élections, les résidents d'une commune sont les personnes qui y ont leur « lieu de résidence effectif ». Les citoyens néerlandais installés à l'étranger ne sont donc pas autorisés à s'inscrire pour les élections municipales. Ces dispositions sont conformes à la Recommandation 369 (2015) du Congrès sur les listes électorales et les électeurs résidant *de facto* à l'étranger¹².

26. Le collège du maire et des échevins est chargé d'enregistrer les résidents de la commune en tant qu'électeurs et de les en informer. Une lettre d'invitation assortie d'une carte d'électeur est envoyée à chaque résident autorisé à voter aux élections locales au plus tard quatorze jours avant le scrutin. La carte permet à l'électeur de voter dans l'un quelconque des bureaux situés sur le territoire de la commune. La présentation d'un document d'identité est obligatoire.

4.5 Caractère inclusif du processus électoral

27. La représentation des femmes, des minorités ethniques et des personnes handicapées dans la vie politique néerlandaise locale, qui reste relativement faible d'après les interlocuteurs de la délégation du Congrès, avait été déclarée question prioritaire en 2018. S'agissant de l'expérience professionnelle des hommes et des femmes politiques élus dans les communes, nombre d'entre eux sont des fonctionnaires, tendance qui se retrouve dans beaucoup d'autres pays européens.

10 Le nombre de déclarations de soutien requises dépend du nombre de sièges au conseil municipal. S'il y en a moins de 19, il faut présenter 10 déclarations de soutien. Si le conseil compte entre 19 et 39 sièges, 20 déclarations sont nécessaires. S'il y a plus de 39 sièges, les candidats doivent recueillir 30 déclarations de soutien.

11 <https://vng.nl/>

12 <https://rm.coe.int/1680719cfa>

28. Étant donné qu'il n'existe pas de disposition légale concernant la participation des femmes, le pourcentage d'élues au niveau local est resté stable au cours des trois dernières élections municipales : en 2006, 26 % des conseillers locaux étaient des femmes, contre 28 % en 2010 et en 2014. En outre, en 2014, 22 % des échevins et 23 % des maires étaient des femmes. À l'issue des élections municipales du 21 mars 2018, les médias ont fait état d'une augmentation importante de la part de conseillères (34 %) qui est principalement due aux votes préférentiels¹³.

4.6 Médias

29. Le système public néerlandais de radiodiffusion est né de la « pilarisation » en application de laquelle les divers groupes religieux et sociaux du pays ont organisé leurs propres institutions, y compris de radiodiffusion, avec l'appui financier de l'État. Même si ce système s'est en grande partie effondré dans les années 1970, les associations de radiodiffusion sont restées actives. La plupart d'entre elles ont plusieurs dizaines de milliers de membres et elles bénéficient d'un temps d'antenne sur les chaînes publiques proportionnel à leur nombre de membres. En outre, d'autres organisations créées par l'État se voient attribuer un temps d'antenne. Les associations de radiodiffusion se partagent trois chaînes de télévision et sept stations de radio nationales. Il existe également plusieurs chaînes de télévision régionales qui sont organisées par province. Les radiodiffuseurs commerciaux sont apparus à la fin des années 1980, tandis que tous les journaux sont contrôlés par des entreprises privées. Les Pays-Bas sont extrêmement bien placés dans le classement 2018 de la liberté de la presse de Reporters sans frontières puisqu'ils atteignent le 3^e rang, derrière la Norvège et la Suède¹⁴.

30. Toutefois, la baisse du nombre de supports médiatiques locaux et régionaux est source de préoccupations, et les représentants de la VNG en ont fait part à la délégation du Congrès. Aux Pays-Bas, les habitants des petites communes ont quatre fois moins accès aux nouvelles locales que ceux des plus grandes communes. Les médias locaux et régionaux sont indispensables à l'existence d'une démocratie locale forte. Toutefois, le volume d'actualités locales couvertes et la qualité de cette couverture sont en baisse. En conséquence, la fonction sociale du journalisme, qui pose un œil critique sur l'action des autorités locales et la surveillance, est menacée. Le fait que seuls les partis politiques représentés au Parlement aient gratuitement accès aux médias nationaux est un autre sujet de préoccupation.

31. Les partis politiques nationaux ont gratuitement accès aux médias nationaux grâce au système appelé *zendtijd voor politieke partijen* qui leur attribue de courts créneaux horaires sur les chaînes de télévision nationales. En outre, ils achètent du temps de publicité sur les chaînes de télévision et de radio nationales lors des campagnes électorales locales afin de faire connaître leurs bureaux et leurs candidats locaux. D'après les interlocuteurs du Congrès, il n'existe pas de réglementation sur l'accès des partis locaux aux médias. Ceux-ci sont présents dans les médias locaux et régionaux grâce à la couverture de l'actualité et peuvent acheter du temps de publicité. En conséquence, les médias sociaux se sont avérés aussi importants que les médias traditionnels pour toucher directement la population locale lors de la campagne pour les élections locales de 2018.

4.7 Financement de la campagne

32. Dans sa Recommandation 358 (2014), le Congrès s'était déjà inquiété de « l'absence de réglementation sur le financement des partis et des campagnes » à l'issue de sa dernière mission d'évaluation. La loi sur le financement des partis politiques a été modifiée en 2013 pour y introduire des mesures de transparence concernant les partis nationaux et leurs bureaux locaux. Un registre des dons doit être publié chaque année et les dons de plus de 4 500 euros doivent être divulgués publiquement tandis que ceux allant de 1 000 à 4 500 euros doivent seulement être enregistrés. Bien que de telles mesures puissent contribuer à prévenir les conflits d'intérêt en politique, les contrôles de conformité réalisés par le ministère des Affaires intérieures ne sont pas très cohérents selon des informations communiquées par les médias. Le ministère peut condamner les partis à payer une amende en cas de non-respect des règles, mais il est difficile de savoir si des sanctions ont déjà été infligées.

33. La loi est moins restrictive concernant les partis locaux indépendants, qui ne sont affiliés à aucun parti national. Ces derniers sont seulement tenus de publier leur réglementation interne en matière de transparence financière. Ils ne peuvent pas prétendre à des fonds publics, à l'inverse des partis représentés dans l'une ou dans les deux chambres du Parlement. La législation néerlandaise ne

¹³ <https://www.trouw.nl/democratie/fors-meer-vrouwen-in-de-raad-af691da9/>

¹⁴ <https://rsf.org/en/ranking>

prévoit pas de plafond pour les dépenses de campagne mais renforce plutôt le principe de transparence. Toutefois, les dispositions relatives à la transparence figurant dans la loi sur le financement des partis politiques ne s'appliquent pas au niveau local. Les partis locaux et les bureaux locaux des partis nationaux doivent seulement s'astreindre à tenir, sous une forme ou une autre, un registre accessible au public, ce qui est le cas depuis 2014.

34. Dans la mesure où les partis indépendants sont bien représentés dans les conseils municipaux (environ un tiers des conseillers locaux à l'échelle nationale), l'absence d'équité entre les candidats, notamment en ce qui concerne le financement des campagnes, a fait l'objet de vifs débats. Les deux organes consultatifs nationaux et un comité indépendant ont prôné l'adoption d'une nouvelle réglementation du financement des partis, y compris s'agissant de l'accès aux fonds publics pour les partis locaux indépendants. La VNG a également plaidé en faveur de la mise en place d'un système de subventions égalitaire, transparent et équilibré qui viendrait s'ajouter aux règles sur la transparence.

4.8 Observateurs

35. La société néerlandaise se caractérise par un système de confiance élevée qui permet d'observer les processus électoraux à grande échelle. Chacun peut observer le vote et dépouillement dans l'un quelconque des bureaux, y compris les représentants des médias. Toutefois, dans la pratique, seuls quelques observateurs sont présents lors du vote et du dépouillement.

4.9 Vote par procuration

36. Le vote par procuration a été instauré aux Pays-Bas dès 1928 et constitue donc une longue tradition dans le pays. La procuration est accordée au moyen du formulaire figurant au verso de la carte d'électeur et que la personne mandatée présente au bureau de vote en même temps que la carte d'identité de l'électeur. La personne mandatée ne peut avoir les procurations que de deux autres électeurs pour lesquels elle vote en même temps que pour elle-même (c'est-à-dire trois votes maximum).

37. D'après des études, environ 10 % des votes se font par procuration. En 2014, les communes dans lesquelles le vote par procuration dépassait 15 % ont fait l'objet d'une enquête. Les informations faisant état de taux de vote par procuration anormalement hauts parmi certains groupes d'électeurs n'ont pas été confirmées par les interlocuteurs du Congrès. Ces derniers ont toutefois souligné qu'il s'agirait d'une « question délicate » et que les communes s'abstiendraient donc d'enquêter plus avant. La collecte organisée de cartes d'électeur étant une infraction, et les partis politiques n'essayant de se servir du vote par procuration que pour faire monter le taux de participation au niveau local. Les interlocuteurs du Congrès ont également dit à la délégation qu'il existait un faible risque que la procuration soit utilisée de manière abusive et que la question avait été évoquée dans certains médias. Toutefois, de manière générale, l'achat de votes n'est pas un problème aux Pays-Bas. Malgré la longue tradition de vote par procuration dans le pays, la VNG n'y est pas favorable et préférerait qu'il soit remplacé par le vote anticipé.

5. Jour du scrutin

38. L'accessibilité des bureaux de vote pour les personnes à mobilité réduite était excellente. Tous les bureaux de vote que les équipes du Congrès ont visités proposaient des isolements avec un comptoir abaissé. Concernant l'accès géographique, les bureaux étaient situés dans des endroits facilement accessibles pour les électeurs, étant donné que le scrutin se tient toujours un mercredi, c'est-à-dire un jour ouvré. La délégation du Congrès s'est rendue dans des bureaux de vote installés dans des gares, des centres commerciaux, des restaurants et des foyers pour personnes âgées. S'il semble nécessaire que les bureaux de vote restent ouverts longtemps, cela peut être épuisant pour les agents électoraux.

39. Les observateurs du Congrès ont constaté que le comptage des voix était parfaitement transparent et que toute personne qui souhaitait y assister en avait la possibilité. Les agents électoraux connaissaient bien leur rôle et le dépouillement s'est déroulé sans problème. Toutefois, les bulletins de vote des élections municipales peuvent être grands et le dépouillement, qui est effectué à la main, peut donc être fastidieux et très long.

40. Le 21 mars 2018, les citoyens néerlandais avaient également la possibilité de participer à un référendum national sur la loi relative aux services de renseignement et de sécurité adoptée en 2017. Les opposants à la loi affirment que cette dernière donne aux organismes publics la possibilité d'opérer une surveillance massive et généralisée, ce qui est contraire aux droits fondamentaux¹⁵. Même si une participation d'au moins 30 % des personnes autorisées à voter forcerait le Gouvernement à réexaminer la loi, le référendum est consultatif et non contraignant.

6. Résultats des élections¹⁶

41. En cas d'erreur ou de doute, le recomptage des voix après le jour du scrutin était possible du 23 au 27 mars 2018. Les dispositions légales régissant le recomptage n'ont pas été modifiées depuis 2014 et une nouvelle loi est en cours d'élaboration. C'est le bureau de vote central (*Centraal Stembureau*) qui décide du recomptage des voix. La composition finale des nouveaux conseils municipaux a été arrêtée le 28 mars par décision des conseils sortants, une procédure parfois critiquée dans la mesure où cette responsabilité devrait finalement revenir à un organe indépendant.

42. Le taux général de participation aux élections municipales du 21 mai 2018 était de 54,97%. Le taux de participation aux élections a lentement diminué depuis les années 1980, lorsqu'il était d'environ 70% pour les élections locales. Les résultats montrent que les partis locaux indépendants ont remporté plus de sièges (2 566 sièges) que les listes de candidats soutenus par les partis politiques nationaux. Les résultats des élections à l'échelle du pays et dans certaines municipalités figurent aux annexes.

7. Modernisation du processus électoral

43. Les Pays-Bas ont été parmi les premiers à introduire des machines de vote et de dépouillement électroniques, si bien qu'en 2006, presque toutes les autorités municipales utilisaient le vote électronique. Toutefois, la sécurité et la fiabilité du processus, ainsi que la confidentialité du vote, ont suscité de vives controverses, ce qui a conduit à la réintroduction des bulletins de vote et du dépouillement manuel en 2007.

44. Lors des élections municipales du 21 mars 2018, une nouvelle méthode de dépouillement a été mise à l'essai dans 22 communes¹⁷. La nouvelle méthode consiste à compter seulement les voix exprimées pour les partis politiques le jour du scrutin, plutôt que de dépouiller l'intégralité des bulletins. Les suffrages exprimés pour les candidats individuels sont comptabilisés le lendemain et les mandats peuvent ensuite être attribués. Cette procédure en deux temps vise à améliorer l'efficacité et la fiabilité tout en réduisant le risque d'erreurs.

45. À la suite des élections législatives de 2017, une consultation a été lancée afin de moderniser le processus électoral. Le ministère des Affaires intérieures et des Relations au sein du Royaume a principalement consulté le *Kiesraad*¹⁸, la VNG et l'Association néerlandaise des services publics (NVVB). Un projet de loi a été publié pour consultation publique¹⁹ mais il n'avait pas été déposé devant le Parlement au moment des élections locales du 21 mars 2018.

46. Dans ce contexte, la VNG et la NVVB ont formulé des propositions dans leur programme pour les élections à l'horizon 2021. Afin de moderniser le processus électoral, elles recommandent en premier lieu d'introduire le dépouillement électronique, de revoir le format des bulletins de vote, d'améliorer les conditions de travail des agents électoraux et de supprimer le vote par procuration, qui serait remplacé par un système de vote anticipé.

8. Conclusions et recommandations

47. En observant les élections municipales qui se sont tenues le 21 mars 2018 aux Pays-Bas, le Congrès a constaté une fois de plus que le processus électoral pouvait être considéré comme ouvert, transparent et inclusif, et caractérisé par une approche pragmatique de l'administration des élections

15 <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/11/01/referendum-over-wiv-gaat-door>

16 <http://verkiezingen.volkskrant.nl/uitslag/resultaten.html>

17 Les 22 communes qui ont pris part aux essais en 2018 sont : Assen, Borne, Deventer, Dronten, Elburg, Enschede, Harlingen, Heerlen, Hof van Twente, Hollands Kroon, Houten, Kampen, Losser, Nijmegen, Olst-Wijhe, Ouder-Amstel, Putten, Raalte, Rhenen, Rotterdam, Twenterand et Zuidplas.

18 <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2018/2/1/advies-over-het-conceptwetsvoorstelaanpassing-procedure-vaststelling-verkiezingsuitslag>

19 <https://www.internetconsultatie.nl/verkiezingsuitslag>

qui est bien intégrée dans l'organisation socio-culturelle et la tradition du pays. En visitant quelque 50 bureaux de vote dans 13 zones de déploiement le jour du scrutin, les quatre équipes du Congrès ont pu observer que le vote était géré par des agents électoraux efficaces et bien formés de manière générale. La qualité des informations mises à la disposition des électeurs, à la fois en ligne et sur papier, était très élevée et les dispositions autorisant les électeurs à voter dans n'importe quel bureau de leur commune ont contribué à l'inclusion, à l'orientation service et à la participation des citoyens. En outre, seuls les électeurs qui avaient leur résidence permanente dans la commune concernée étaient autorisés à voter au niveau local, ce qui est conforme aux recommandations du Congrès sur la question, et donc apprécié.

48. Toutefois, des progrès restent à faire dans certains domaines, y compris en ce qui concerne la transparence et l'équilibre des subventions pour les candidats au niveau local. Afin que tous les candidats aux élections municipales soient sur un pied d'égalité, il faudrait développer l'accès aux fonds publics, adopter des règles de transparence financière et fixer des plafonds de dépenses pour les partis locaux qui ne sont pas affiliés à des partis nationaux. En outre, ces partis locaux devraient pouvoir bénéficier du même accès aux médias que les bureaux locaux des partis nationaux, y compris des créneaux horaires gratuits pendant les campagnes électorales dans des médias locaux, régionaux voire nationaux (pour les grandes villes), et la possibilité de participer à des débats en direct.

49. Comme le préconisent plusieurs acteurs nationaux tels que la VNG et la NVVB, la poursuite de la modernisation du processus électoral devrait être encouragée. Elle devrait comprendre l'amélioration du dépouillement et le possible remplacement du vote par procuration par un système de vote anticipé.

50. Dernier point mais non le moindre, il faudrait se servir de la dynamique créée par le débat lancé par l'accord de coalition conclu en 2017 sur la modification de la Constitution visant à déconstitutionnaliser la nomination des maires et des commissaires du Roi pour faire avancer la réflexion sur une possible modification de la législation qui permettrait d'introduire l'élection des maires (au moins dans les grandes villes) en remplacement de la procédure de nomination actuelle.

ANNEXE I

PROGRAMME FINAL

MISSION D'ÉVALUATION ÉLECTORALE DU CONGRÈS

Elections municipales du 21 mars 2018 aux Pays-Bas

PROGRAMME FINAL

Lundi 19 mars 2018

Divers horaires Arrivée de la délégation du Congrès à La Haye

Mardi 20 mars 2018

- 8:00 – 8:30 Petit-déjeuner et briefing de la délégation avec le Secrétariat du Congrès
Lieu: Stadsvilla Hotel Mozaic, Laan Copes van Cattenburch 38
- 9:15 – 11:00 Rencontre avec **M. Eric STOKKINK, Chef du Département responsable des questions de démocratie, Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, Mme Janna van der VELDE, Chef du Département à la Direction EU, Ministère des Affaires étrangères, M. Melle BAKKER, Secrétaire-Directeur, et M. Edward BRÜHEIM, Conseiller juridique principal, Conseil électoral (Kiesraad)**
Lieu: Ministère de l'Intérieur, Turfmarkt 147
- 11:30 – 12:30 Rencontre avec **M. Jan-Kees WIEBENGA, Président du Conseil Electoral (Kiesraad)**
Lieu: Kiesraad, Herengracht 21
- 13:00 – 14:00 Rencontre avec **M. Simon RIJSDIJK, Président du Conseil et M. Raymond MOORIK, Directeur, Association néerlandaise pour les affaires civiles - NVVB (Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken)**
Lieu: Boerhaavelaan 14, Zoetemeer
- Pause-déjeuner
- 16:00 – 16:45 Rencontre avec **Mme Jantine KRIENS, Présidente du Conseil d'administration, Présidente de l'Association des municipalités néerlandaises (VNG)**
Lieu: VNG, Nassaulaan, 12
- 17:00 – 17:30 Briefing technique sur le jour des élections
Lieu: Stadsvilla Hotel Mozaic, Laan Copes van Cattenburch 38

Mercredi 21 mars 2018 – JOUR DU SCRUTIN

- Vers 7:00 **Déploiement** de quatre équipes du Congrès depuis La Haye
(cf. "plan de déploiement")
- Vers 23:00 **Débriefing** avec les équipes du Congrès à La Haye
Lieu: Stadsvilla Hotel Mozaic, Laan Copes van Cattenburch 38

Jeudi 22 March 2018

Divers horaires Départ de la délégation du Congrès

ANNEXE II

DELEGATION

Membres du Congrès

M. Stewart DICKSON, Royaume-Uni (GILD, R)

Porte-parole thématique sur l'observation des élections locales et régionales (Chef de délégation)

Mme Barbara TOCE, Italie (SOC, L), Vice-Présidente du Congrès

M. Robert-Csongor GRUMAN, Roumanie (PPE-CCE, R)

M. Mihkel JUHKAMI, Estonie (PPE-CCE, L)

M. Jean-Pierre LIOUVILLE, France (SOC, R)

Expert

M. Nikos CHLEPAS, Groupe d'Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale, expert en matière électorale

Congress Secretariat

Mme Renate ZIKMUND, Chef de division, Observation des élections locales et régionales

Mme Ségolène TAVEL, Chargée de l'observation des élections locales et régionales

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

ANNEXE III**PLAN DE DEPLOIEMENT**

Congress teams	Area of deployment
Team 1 Mr Robert-Csongor GRUMAN Ms Ségolène TAVEL Driver: Marco	Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel
Team 2 Mr Stewart DICKSON Mr Nikos CHLEPAS Ms Renate ZIKMUND Driver: Tim	Flevoland, Utrecht, North Holland
Team 3 Mr Mihkel JUHKAMI Ms Barbara TOCE Driver: Raymond	Limburg, North Brabant (East), Gelderland
Team 4 Mr Jean-Pierre LIOUVILLE Ms Martine ROUDOLFF Interpreter: Marianne VELLEMAN Driver: Erwin	South Holland, Zeeland, North Brabant (West)

ANNEXE IV**COMMUNIQUE DE PRESSE**

Une délégation dirigée par Stewart DICKSON (Royaume Uni, GILD), porte-parole thématique du Congrès sur l'observation des élections, a mené une mission d'évaluation des élections locales du 21 mars 2018 aux Pays-Bas. Le jour du scrutin, quatre équipes du Congrès ont visité une cinquantaine de bureaux de vote dans tout le pays et observé le déroulement des élections des conseillers municipaux (les maires étant nommés directement par le Roi sur proposition des conseils).

Dans une première déclaration, le Congrès s'est félicité de la bonne organisation du scrutin, de la transparence du processus et de l'atmosphère de confiance dans laquelle se sont tenues les élections. L'emplacement de beaucoup de bureaux de vote a favorisé la participation, car les électeurs pouvaient voter dans n'importe quel bureau de leur commune y compris dans les gares, dans des maisons de retraite, dans des bus, sur des bateaux et même dans des musées.

Les conclusions préliminaires de la délégation portent aussi sur certaines questions qui devraient être traitées par les autorités néerlandaises en vue des prochaines élections. L'absence de réglementation du financement des campagnes au niveau local pourrait nuire à l'égalité de traitement des candidats. A la faveur du vote par procuration – qui est une tradition ancienne dans le pays – les membres de groupes vulnérables, en particulier les femmes et les migrants, pourraient subir des pressions pour qu'ils votent d'une certaine manière. En ce qui concerne le dépouillement, des systèmes électroniques pourraient être testés lors de futures élections futures afin d'accélérer le processus.

Un rapport d'information est en cours d'élaboration. Il sera examiné lors de la prochaine réunion de la Commission de monitoring du Congrès le 28 juin 2018.

ANNEXE V**RESULTATS DES ELECTIONS****A l'échelle nationale**

Parti politique	Pourcentage de vote	Nombre de sièges
Partis locaux indépendants	28.65	2,566
VVD	13.5	1,117
CDA	13.41	1,277
D66	9.18	594
GroenLinks	8.87	520
PvdA	7.52	544
SP	4.44	282
ChristenUnie	3.83	300
SGP	1.9	173
PVV	1.39	75

Amsterdam

Parti politique	Pourcentage de vote	Nombre de sièges
GroenLinks	20.42	10
D66	16.05	8
VVD	11.44	6
PvdA	10.71	5
SP	7.51	3
PvdD	7.11	3
DENK	6.67	3
FvD	5.77	3
Other		4

Rotterdam

Parti politique	Pourcentage de vote	Nombre de sièges
Leefbaar Rotterdam	20.5	11
VVD	10.68	5
D66	9.93	5
GroenLinks	9.85	5
PvdA	9.65	5
DENK	7.35	3
NIDA Rotterdam	5.37	2
Other		8