



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Pays-Bas

Pays-Bas
Structure Territoriale

Divisions provinciales (12) et municipales (443) du Pays-Bas au 1^{er} janvier 2007

Indeling van Nederland in 12 provincies

Gemeentelijke indeling van Nederland op 1 januari 2007



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Pays-Bas

Situation en 2008

Rapport établi avec la coopération du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, adopté par le Comité européen sur la démocratie locale et régionale le 28 novembre 2008

Edition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy : Netherlands

Études éditées dans la série «Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale» :

1^{er} édition

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2^e édition

La 2^e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.*

3^e édition (série brochure)

La 3^e édition a commencé en 2004. Les études individuelles pour chacun des Etats membres ne sont plus publiées avec un ISBN.

2004 : *République tchèque, Hongrie*

2006 : *Belgique, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal*

2007 : *Luxembourg, Slovénie, Suède*

2008 : *Danemark, Italie, Pays-Bas, Fédération de Russie*

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
Direction des institutions démocratiques
Direction Générale de la démocratie et des affaires politiques
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. : +33 (0)3 88 41 24 14
Fax : +33 (0)3 88 41 27 84
e-mail : siobhan.montgomery@coe.int

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, décembre 2008
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

	Page
1. CADRE JURIDIQUE.....	1
1.1. Dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités locales et régionales.....	1
1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales et régionales.....	2
2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	3
2.1. Principales subdivisions.....	3
2.2. Données statistiques.....	3
2.3. Structures spécifiques à certaines régions.....	5
2.4. Réglementation concernant la modification des structures	6
2.5. <i>Wateringues</i>	6
2.6. Services généraux de l'administration centrale aux échelons local et régional, et rapports de ces services avec les communes et provinces.....	7
3. ORGANES DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	9
3.1. Organes délibérants des communes.....	9
3.2. Organes exécutifs des communes.....	10
3.3. Responsables politiques des communes.....	11
3.4. Chef de l'administration municipale.....	13
3.5. Organes délibérants des provinces.....	13
3.6. Organes exécutifs des provinces.....	14
3.7. Responsables politiques des provinces.....	15
3.8. Chef de l'administration provinciale.....	17
3.9. Répartition des pouvoirs entre les différents organes de l'administration locale et régionale	17
3.10. Dispositions juridiques concernant les structures internes des collectivités locales et régionales	18
3.11. Mise en place du système dualiste dans les communes et les provinces.....	18
3.12. Les <i>wateringues</i>	20
4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION	21
4.1. Référendums locaux et régionaux.....	21
4.2. Autres formes de participation directe.....	22
5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX.....	23
5.1. Critères d'éligibilité et durée du mandat	23
5.2. Incompatibilité et responsabilités	24
5.3. Conditions de travail	25
5.4. Rémunération	26
5.5. Représentation des sexes	26

6.	RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIFFÉRENTES CATEGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	28
6.1.	Principes régissant la répartition des pouvoirs	28
6.2.	Compétences propres des collectivités locales et régionales.....	28
6.3.	Participation des collectivités locales et régionales à la planification économique et à l'aménagement du territoire sur le plan national.....	28
6.4.	Tâches déléguées aux collectivités locales ou régionales en tant qu'agents de l'Etat	30
6.5.	Propositions tendant à modifier la répartition des pouvoirs	30
7.	COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE LIENS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	34
7.1.	Coopération institutionnalisée (consortiums) pour l'exécution de tâches d'intérêt commun.....	34
7.2.	Les associations de collectivités locales et régionales à l'échelon national.....	36
7.3.	La coopération internationale au niveau des collectivités locales et régionales	37
8.	FINANCES	40
8.1.	Impôts.....	40
8.2.	Subventions accordées par des instances supérieures.....	42
8.3.	Péréquation	44
8.4.	Autres sources de revenus	44
8.5.	Emprunts	45
8.6.	Contrôle financier exercé par les instances supérieures	46
9.	CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	47
9.1.	Autorités chargées d'exercer un contrôle administratif général	47
9.2.	Mesures de contrôle administratif	47
9.3.	Mesures de coopération administrative visant à appliquer le droit de l'UE.....	48
9.4.	Recours des collectivités locales et régionales contre l'exercice abusif de contrôles administratifs.....	49
9.5.	Autres formes de contrôle exercées sur les collectivités locales et régionales	50
10.	RECOURS DES PARTICULIERS VIS-À-VIS DES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	50
10.1.	Le traitement des plaintes visant des actes de l'administration : la fonction du Médiateur	51
11.	PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL ET RÉGIONAL.....	52
12.	RÉFORMES EN COURS OU ENVISAGÉES	52
12.1.	Nouvelles technologies et administration	52
12.2.	Autres réformes	53

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles relatives aux collectivités locales et régionales

La Constitution du Royaume des Pays-Bas établit, au chapitre 7, les bases de l'organisation des collectivités territoriales. Elle fixe les grandes lignes de leur structure et énonce les dispositions régissant l'élection et la nomination des titulaires de fonctions publiques aux échelons municipal et provincial. Le chapitre 7 de la Constitution¹ décrit également les aspects de l'administration municipale et provinciale devant être réglementés par voie législative.

Les principaux articles de la Constitution pertinents à cet égard sont les articles 123 (paragraphe 1), 124 et 125 (paragraphe 1) :

- Le paragraphe 1 de l'article 123 énonce : «La loi peut supprimer des provinces et des communes et en instituer de nouvelles».
- Le paragraphe 1 de l'article 124 énonce : «La compétence pour régler et administrer les affaires intérieures des provinces et des communes est laissée aux administrations provinciales et communales». L'article 124 définit le degré d'autonomie des provinces et communes dans la gestion de leurs affaires intérieures, et énonce les principes que doivent suivre les provinces et les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs.
- Le paragraphe 2 de l'article 124 énonce : «L'action réglementaire et administrative peut être exigée des administrations provinciales et communales par la loi ou en vertu de la loi».
- Le paragraphe 1 de l'article 125 définit les types d'organes administratifs chargés de gouverner les provinces et les communes. Dans les deux cas, il doit s'agir d'organes démocratiquement élus : les conseils provinciaux (ou «Etats provinciaux» selon leur dénomination constitutionnelle) et les conseils municipaux. «Les Etats provinciaux et le conseil municipal se trouvent à la tête respectivement de la province et de la commune. Leurs séances sont publiques, sauf exceptions à régler par la loi.»

Le chapitre 7 de la Constitution comporte également des dispositions régissant les *wateringues* (offices des eaux). L'article 133, paragraphe 1, prévoit que : «Pour autant qu'il n'en soit disposé différemment par la loi ou en vertu de la loi, il est pourvu par règlement provincial, selon des règles à fixer par la loi, à la suppression et à l'institution de *wateringues*, à la réglementation de leurs tâches et de leur organisation, ainsi qu'à la composition de leurs administrations».

Les *wateringues* exercent d'importantes responsabilités couvrant les fonctions essentielles de la gestion des eaux. Il s'agit notamment, mais pas seulement, de la construction des digues et des stations de pompage. A la différence des provinces et des communes, les *wateringues* n'exercent pas de responsabilités transversales dans leur circonscription territoriale, mais uniquement des fonctions spécifiques concernant la gestion et la qualité des eaux. Dans ce cadre, elles coopèrent avec l'administration centrale, les collectivités locales et d'autres parties prenantes.

¹ En néerlandais : *Grondwet*.

Le présent rapport traite principalement des provinces et des communes, qui relèvent du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. Dans certaines parties, il examine également le rôle et le statut des *wateringues*, qui relèvent quant à elles du Ministère des Transports, des Travaux publics et de la Gestion des eaux.

1.2. Principaux textes législatifs concernant les collectivités locales et régionales

La nouvelle Loi sur les provinces² et la nouvelle Loi sur les communes³ sont entrées en vigueur en 2003 et 2002 respectivement. Ce sont des «lois-cadres», c'est-à-dire des lois dont tout autre texte législatif ne peut s'écarter que dans des circonstances exceptionnelles. Cela ressort des articles 113 de la Loi sur les provinces et 115 de la Loi sur les communes, qui énoncent : «Une loi conférant aux organes provinciaux/municipaux des pouvoirs réglementaires ou administratifs, ou modifiant sensiblement leurs devoirs et compétences, ne s'écartera des dispositions de la présente loi que dans les cas où cela est jugé nécessaire au regard de l'intérêt public».

La Loi sur les *wateringues*⁴ devait être remplacée dans le courant de l'année 2007 par la Loi de modernisation des *wateringues*⁵ ; celle-ci n'était pas encore entrée en vigueur lors de la rédaction du présent rapport (mai 2007). Les dispositions de la nouvelle loi entreront en vigueur à une date devant être fixée par décret royal, et pouvant varier selon les différentes parties de la loi.

Enfin, les Pays-Bas ont ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE 122) en 1990. La loi de ratification a été publiée au Bulletin des lois et des décrets royaux (n°546) le 15 novembre 1990. L'instrument d'acceptation a été présenté au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe le 20 mars 1991. La Charte est entrée en vigueur aux Pays-Bas le 1^{er} juillet de la même année.

La Charte s'applique aux communes et aux provinces mais pas aux *wateringues*.

Les Pays-Bas ont émis des réserves à l'égard de quatre dispositions de la Charte, à savoir :

- l'article 7, paragraphe 2, concernant les garanties à l'égard des personnes élues à des fonctions d'administration locale ;
- l'article 8, paragraphe 2, concernant le contrôle administratif des autorités locales par des autorités de niveau supérieur ;
- l'article 9, paragraphe 5, concernant le pouvoir discrétionnaire des collectivités locales dans l'utilisation de fonds alloués par l'administration centrale à titre temporaire et complémentaire, aux dépens d'autres collectivités locales ;
- l'article 11, concernant le droit de recours juridictionnel des collectivités locales, destiné à assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale.

Ces réserves sont examinées plus en détail aux sections 5.4., 8.2.3. et 9.1.

² En néerlandais : *Provinciewet*.

³ En néerlandais : *Gemeentewet*.

⁴ En néerlandais : *Waterschapswet*.

⁵ En néerlandais : *Wet modernisering waterschapsbestel*.

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

2.1. Principales subdivisions

L'administration publique des Pays-Bas est organisée en trois niveaux : l'Etat, les provinces et les communes. Le pays compte en outre 26 *waterings*, qui travaillent sous l'autorité des provinces. Les *waterings* assurent la gestion des eaux dans tout le pays. L'existence de ces administrations déléguées est prévue par l'article 133 de la Constitution. Les *waterings* ne sont que partiellement examinées dans le présent rapport.

L'Union européenne peut être considérée comme un quatrième niveau d'administration. La législation de l'UE exerce une influence croissante sur l'administration centrale, provinciale et communale ainsi que sur les *waterings* et les relations entre ces différents niveaux administratifs (voir également les sections 8.2.3 et 9.3).

2.2. Données statistiques

2.2.1. Nombre d'unités

Les provinces sont, depuis longtemps, au nombre de douze. Le nombre de communes, en revanche, diminue régulièrement du fait de la politique de fusion menée par les gouvernements successifs depuis plusieurs dizaines d'années. Les Pays-Bas comptent 443 communes en 2007, contre 458 en 2006 et 574 en 1994. Les *waterings* ont elles aussi fait l'objet de fusions dans un objectif de rationalisation. Elles sont aujourd'hui au nombre de 26, contre 129 en 1990 et 1007 en 1970.

Nombre d'unités territoriales

	Provinces	Communes	<i>Waterings</i>
2007*	12	443	26
1950	11	1 015	2 500

* Au 1^{er} janvier 2007

2.2.2. Superficie et population

Superficie et nombre d'habitants des provinces

Province	Superficie (km ²) ^a	Nombre d'habitants
Groningue	2 960	574 041
Frise ^b	5 725	643 189
Drenthe	2 681	487 893
Overijssel	3 450	1 119 906
Flevoland ^e	2 412	378 651
Gueldre	5 154	1 983 779
Utrecht ^c	1 451	1 201 310
Hollande septentrionale	4 318	2 626 375
Hollande méridionale ^d	3 807	3 460 194
Zélande	2 569	380 647
Brabant septentrional	5 098	2 424 562
Limbourg	2 216	1 123 735
Total	41 841	16 404 282
Valeurs moyennes	3 487	1 367 023

Sources : Population – Statistics Netherlands (CBS), 2008 – Au 1^{er} janvier 2007

Superficie – Staatsalmanak 2008.

a Comprend la surface émergée et les zones aquatiques

b Superficie la plus grande

c Superficie la plus petite

d Population la plus nombreuse

e Population la moins nombreuse

Communes

	Superficie (km ²)	Population
La plus grande	674,0 ^a	743 104 ^c
La plus petite	1,8 ^b	947 ^d

Au 1^{er} janvier 2007

a Terschelling, dont 585,9 km² de zones aquatiques

b Bennebroek

c Amsterdam

d Schiermonnikoog

Nombre de communes par province

Province	Nombre de communes
Groningue	25
Frise	31
Drenthe	12
Overijssel	25
Flevoland	6
Gueldre	56
Utrecht	29
Hollande septentrionale	61
Hollande méridionale	77
Zélande	13
Brabant septentrional	68
Limbourg	40
Total	443

Au 1^{er} janvier 2007

Nombre de communes et nombre moyen d'habitants par commune

Année	Population nationale (x 1 000)	Nombre de communes	Nombre moyen d'habitants
1960	11 417	994	11 485
1962	11 721	980	11 960
1966	12 377	957	12 933
1970	12 958	913	14 192
1974	13 491	843	16 003
1978	13 898	833	16 684
1982	14 286	774	18 457
1986	14 529	714	20 348
1990	14 893	672	22 162
1994	15 342	636	24 122
1998	15 654	548	28 565
2002	16 105	496	32 469
2006	16 335	458	35 666
2007	16 357	443	36 923

Sources : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 1.1) et Statistics Netherlands 2007 (CBS)

En 1900, les villes d'Amsterdam, La Haye, Rotterdam et Utrecht totalisaient 1,1 million d'habitants, soit 22% de la population nationale. Un siècle plus tard, les quatre grandes villes du pays comptaient 2,1 millions d'habitants et représentaient 13% de la population nationale.

Répartition des communes par nombre d'habitants

Nombre d'habitants	Nombre de communes	Pourcentage
Moins de 5 000	9	2,0
5 000-20 000	203	44,3
20 000-50 000	181	39,5
50 000-100 000	40	8,7
100 000-250 000	21	4,6
Plus de 250 000	4	0,9
Total	458	100,0

Source : Ministère de l'Intérieur, *State of Local Government 2006* (p. 10)
Au 1^{er} janvier 2006

2.3. Structures spécifiques à certaines régions

La structure des collectivités locales est en voie d'évolution. La Loi sur la coopération entre collectivités locales⁶ (*Wgr*) permet aux communes de coopérer entre elles ou avec les provinces et les *wateringues* dans la poursuite d'objectifs spécifiques. Elle succède à des mécanismes antérieurs, qui avaient échoué à répondre aux besoins des grandes villes.

Au 1^{er} janvier 2006, les sept conurbations existantes (Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht, Eindhoven/Helmond, Enschede/Hengelo et Arnhem/Nijmegen) ont obtenu, en application de la Loi sur la coopération entre collectivités locales, une base juridique établissant le cadre de la coopération entre les communes qui les composent. Jusqu'alors, cette coopération reposait sur la Loi-cadre sur la modernisation de l'administration publique, datant de 1994⁷. Dans les années 1990, des responsables politiques avaient lancé l'idée d'attribuer à certaines conurbations le statut de province métropolitaine, organe hybride mi-province, mi-commune. En application de la loi-cadre aujourd'hui abrogée, plusieurs organes administratifs régionaux avaient été créés dans la perspective de l'établissement éventuel de provinces métropolitaines. Entre-temps, l'idée a été abandonnée.

La loi-cadre de 1994 a été remplacée par une série de dispositions de la Loi sur la coopération entre collectivités locales, qui régissent la coopération au sein des régions urbaines concernées. Lesdites régions prennent la forme d'une collectivité territoriale composée des communes de la conurbation concernée et chargée de tâches statutaires. Les sept régions urbaines mentionnées ci-dessus ont été établies dans le but de faciliter la coordination locale dans les domaines du logement, de l'emploi et des transports. Les organes administratifs créés sous l'ancienne loi-cadre sont maintenant régis par la nouvelle la Loi sur la coopération entre collectivités locales.

Il incombe au Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume de tenir un registre des régions, où sont consignées les régions existantes, leurs obligations et leurs compétences. Le registre de ces collectivités appelées *plusregio's* peut être consulté sur le site Web du Ministère⁸.

Les sept régions créées sous la loi-cadre de 1994 demeurent opérationnelles et figurent dans ledit registre. Avant de devenir opérationnelle, toute nouvelle région doit figurer dans le registre et faire l'objet d'une annonce, par le Ministre, au journal officiel. C'est ainsi qu'a été créée, par exemple, la région «Parkstad Limburg» située dans la province du Limbourg. Le Ministère n'est pas responsable de l'information figurant dans le registre. Les régions sont tenues de communiquer tout changement au Ministère.

⁶ *Wgr*, abréviation de *Wet gemeenschappelijke regelingen*.

⁷ En néerlandais : *Kaderwet bestuur in verandering*.

⁸ <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/lokaal-bestuur/plusregios-op-basis/register-plusregio's>

2.4. Réglementation concernant la modification des structures

La Loi sur la réforme des limites des collectivités locales⁹, la Loi sur les communes et la Loi sur les provinces contiennent des règles relatives aux modifications pouvant être apportées aux limites et au découpage des communes et des provinces. Il y a redécoupage lorsqu'une commune est créée ou supprimée ou lorsque la modification apportée aux limites d'une commune concerne au moins 10% de la population de l'une des communes touchées. Un redécoupage des communes ne peut être effectué qu'à la suite d'une loi votée par le Parlement. Le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume est chargé de son application. Les provinces et les communes décident elles-mêmes des modifications de limites. La Loi sur la réforme des limites des collectivités locales énonce également les règles régissant l'élection du nouvel organe représentatif à créer et la situation juridique du personnel des communes et provinces touchées par un redécoupage.

Les provinces jouent un rôle majeur dans le redécoupage des communes, comme dans la modification des limites des communes. Une province peut, par exemple, prendre l'initiative d'une telle mesure. Lorsqu'il s'agit d'un redécoupage, la province invite les communes concernées à des consultations. L'exécutif de chaque commune doit être en mesure de se consulter avec l'exécutif provincial ; en outre, tous ceux qui le souhaitent doivent avoir la possibilité d'informer l'exécutif provincial de leurs vues sur le redécoupage des communes. Alors seulement, la province peut adresser au Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume un projet de loi qui servira de base au texte devant être voté par le parlement. L'exécutif municipal peut être d'avis que la procédure de consultation publique ou les considérations motivant la proposition de l'exécutif provincial ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts de sa commune. Dans ce cas, il peut demander au Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume de trancher. Le Ministre doit alors établir un comité d'experts indépendants pour l'aider dans sa décision, tandis que l'exécutif provincial doit suspendre la procédure dans l'attente de la décision ministérielle. Lorsqu'il rend sa décision, le Ministre rend public le texte de l'avis du comité d'experts indépendants.

En novembre 1998, le gouvernement a adopté un cadre politique pour le redécoupage des communes. Ce cadre ne fixe pas de seuil pour le nombre d'habitants des communes mais souligne l'importance de renforcer la position des communes en augmentant leur taille. En région urbaine comme en région rurale, les communes ont intérêt à gagner en puissance pour pouvoir mieux répondre à des préoccupations telles que la sécurité publique, la qualité de vie, la prévention, les politiques de jeunesse et la lutte contre le chômage. Il faut également tenir compte du fait que l'éventail des responsabilités locales s'élargit avec le temps. Les propositions de redécoupage des communes visent en partie à affranchir celles-ci de certaines formes de coopération intercommunale, de manière à les rendre autonomes dans un plus grand nombre de domaines. Les communes doivent être à même de proposer à leurs habitants un éventail complet de services municipaux. Pour remplir cette obligation avec la plus grande efficacité possible, la commune doit être une entité cohérente, dotée d'une dynamique et de ressources économiques et sociales suffisantes. Le redécoupage des communes contribue dans une très large mesure à remplir ces conditions préalables d'un système efficace de gestion des affaires publiques au niveau local.

2.5. *Wateringues*

La gestion des eaux a largement contribué à façonner le visage des Pays-Bas, pays en grande partie créé de la main de l'homme. Près d'un quart de la superficie du pays se trouve en dessous du niveau de la mer. Sans la protection des dunes et des digues, plus de la moitié du pays serait inondée par les eaux de la mer et des fleuves. Sous l'autorité des provinces, 26 *wateringues* œuvrent à la gestion des eaux et à la lutte contre les inondations.

⁹ *Wet Arhi*, abréviation de *Wet algemene regels herindeling*.

Les *wateringues* ont pour tâche d'assurer la gestion qualitative et quantitative des eaux, de la voirie et des voies navigables, ainsi que la purification de l'eau. Certaines *wateringues* des provinces de Zélande et de Hollande septentrionale et méridionale, par exemple, ont la responsabilité de l'entretien d'un réseau de voirie rurale totalisant près de 7 000 km, soit près de la moitié du réseau routier hors agglomération de ces trois provinces. En ce qui concerne les voies navigables, les *wateringues* ont la responsabilité d'en maintenir la profondeur, d'en entretenir les berges et d'assurer le fonctionnement des écluses.

Tous les niveaux d'administration exercent des responsabilités dans la gestion des eaux. La répartition des rôles entre ces différents acteurs est, approximativement, la suivante :

- les *wateringues* sont responsables de la gestion des eaux de surface en zone rurale et urbaine ;
- les provinces sont en charge de la gestion des nappes phréatiques ;
- les communes sont responsables de l'assainissement ;
- les compagnies des eaux sont responsables de l'approvisionnement en eau potable ;
- la Direction générale des travaux publics et de la gestion des ressources en eau¹⁰ (voir la section 2.6) est responsable de la gestion des grands cours d'eau et des canaux.

Les *wateringues* peuvent promulguer des règles contraignantes à l'égard des habitants. Elles disposent d'une grande autonomie et se financent par prélèvement de leurs propres taxes (voir le chapitre 8). Leur principale différence par rapport aux autres niveaux d'administration réside dans le fait que leur champ d'action se limite exclusivement à la gestion des eaux. Leur organisation interne est variable, mais doit obligatoirement comprendre une assemblée élue, un conseil exécutif et un président (voir la section 3.12).

2.6. Services généraux de l'administration centrale aux échelons local et régional, et rapports de ces services avec les communes et provinces

Les Pays-Bas possèdent un grand nombre de représentations territoriales de l'administration centrale, œuvrant aux échelons local et régional. Il s'agit de services largement indépendants qui exercent certaines fonctions administratives de l'Etat et gardent de ce fait un certain lien avec l'administration centrale. La décentralisation est motivée en grande partie par les gains d'efficience et d'efficacité qu'elle permet de réaliser. Ces services relèvent, entre autres, de la Direction des impôts et des douanes, des inspections de l'aménagement du territoire et de la Direction générale des travaux publics, et de la gestion des ressources en eau (voir la section 2.5).

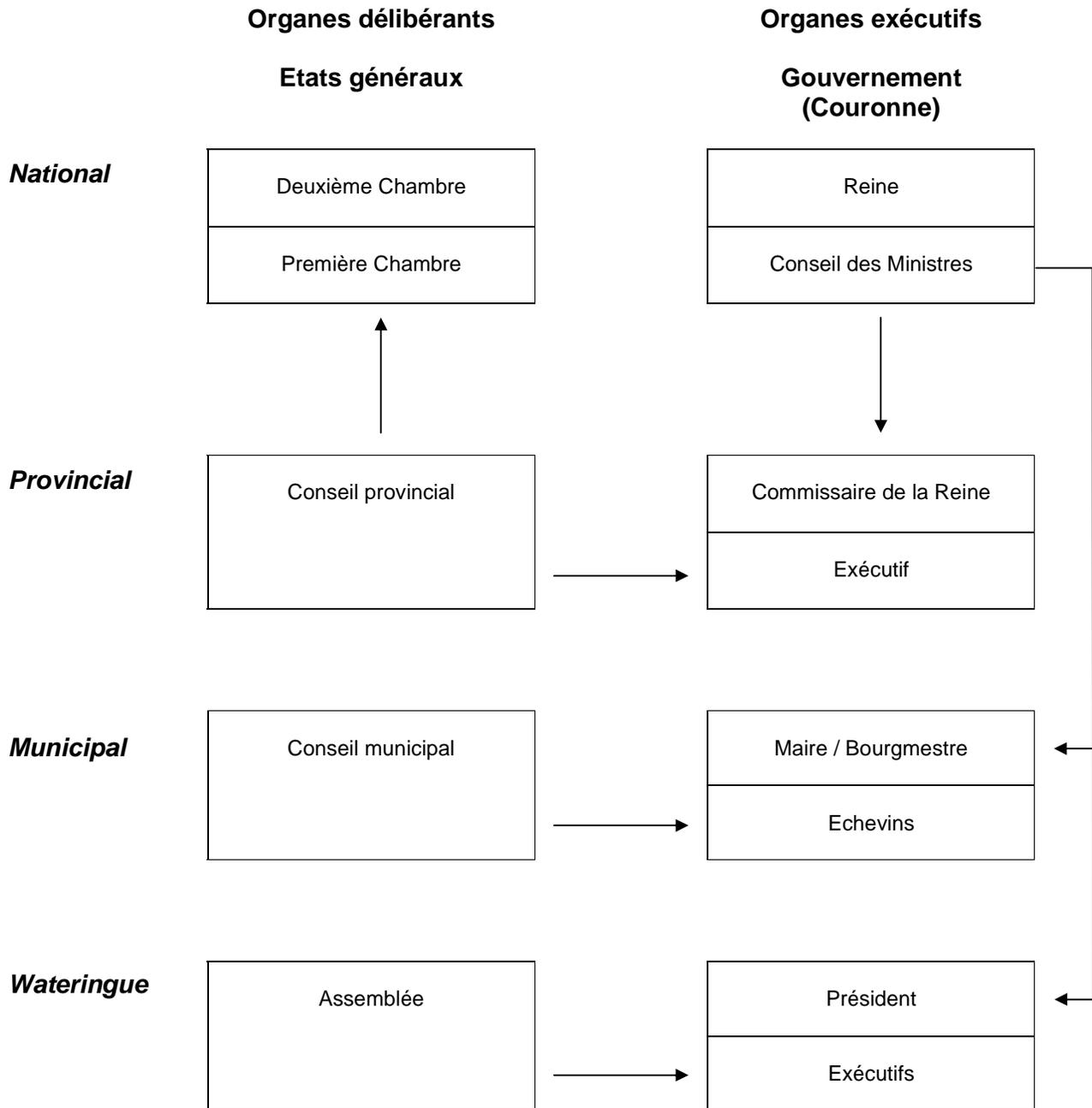
Le personnel de ces services jouit d'un statut spécial. C'est ainsi qu'un inspecteur des impôts détermine l'assiette fiscale des contribuables, compétence que ne possède pas son supérieur hiérarchique, le Ministre des Finances.

Les services de l'administration centrale, d'une part, et les provinces et communes, de l'autre, entretiennent les rapports suivants :

- échanges de vues concernant l'exécution des politiques municipales et provinciales ;
- examen préalable (c'est-à-dire approbation des décisions) des politiques municipales et provinciales par les services de l'administration centrale. Ceux-ci ne peuvent refuser leur approbation sans consultation préalable des autorités municipales ou provinciales ;
- introduction de recours par les services de l'administration centrale contre des décisions des autorités municipales et provinciales. Ces recours peuvent entraîner l'annulation des décisions en cause, à condition cependant que la collectivité municipale ou provinciale ait été préalablement consultée.

¹⁰ En néerlandais : *Rijkswaterstaat*.

Organigramme



3. ORGANES DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

3.1. Organes délibérants des communes

3.1.1. Dénomination et composition

Une commune est dirigée par sa propre assemblée représentative, le conseil municipal. Le conseil municipal représente la population entière de la commune. Il se compose toujours d'un nombre impair de membres. Le nombre de membres du conseil est fonction du nombre d'habitants de la commune (voir tableau ci-après). Ainsi, une commune de 3 000 habitants aura un conseil de neuf membres et une commune de plus de 200 000 habitants, un conseil de 45 membres. Le conseil est présidé par le bourgmestre, qui ne vote pas mais délivre des avis durant les réunions du conseil. D'ordinaire, ces réunions sont publiques. La Loi sur les communes énumère diverses fonctions, comme celles de Ministre ou de membre d'un exécutif provincial, qui ne sont pas compatibles avec la fonction de conseiller municipal.

Le conseil municipal est chargé de réglementer et de gérer les affaires de la commune qui ne relèvent pas de la compétence du bourgmestre ou de l'exécutif. Il promulgue des arrêtés et prend les décisions les plus importantes. Il fixe le budget et détermine les orientations de l'année budgétaire suivante.

Les principales fonctions du conseil vis-à-vis de l'exécutif sont de fixer les objectifs en amont et d'évaluer les résultats en aval de l'action municipale. A cet effet, le conseil élabore des cadres, examine les performances et représente la population. Il s'appuie pour ce faire sur son droit d'investigation, son droit d'initiative et son droit d'amendement. Le conseil peut conduire des investigations lui-même ou en déléguer la charge à un tiers. Des amendements peuvent être déposés par les conseillers à titre individuel. Dans ce contexte, le conseil peut recevoir l'assistance des responsables politiques de l'administration municipale.

Depuis 2002, les communes sont tenues de nommer un secrétaire du conseil (voir la section 3.11.), fonction à distinguer de celle de secrétaire municipal (voir la section 3.4.). La loi interdit que ces deux fonctions soient assurées par la même personne. Le secrétaire du conseil travaille exclusivement pour le conseil. Il assure le secrétariat du conseil et de ses commissions, organise et soutient les investigations conduites par le conseil ou à la demande du conseil, assiste aux réunions du conseil et contresigne tous les documents produits par le conseil.

Nombre d'habitants représentés par conseiller municipal

Population	Nombre de conseillers	Nombre d'habitants par conseiller
Moins de 3 001	9	< 333
3 001-6 000	11	272-545
6 001-10 000	13	461-769
10 001-15 000	15	666-1 000
15 001-20 000	17	882-1 176
20 001-25 000	19	1 052-1 315
25 001-30 000	21	1 190-1 428
30 001-35 000	23	1 304-1 521
35 001-40 000	25	1 400-1 600
45 001-50 000	27	1 666-1 851
50 001-60 000	29	1 724-2 068
60 001-70 000	31	1 935-2 258
70 001-80 000	33	2 121-2 424
80 001-100 000	35	2 285-2 857
100 001-200 000	39	2 564-5 128
Plus de 200 000	45	> 4 444

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 1.3).

3.1.2. Système électoral

Le conseil municipal est élu tous les quatre ans par les habitants de la commune âgés de 18 ans au moins et non déchu du droit de vote. Il n'est pas nécessaire pour voter d'être citoyen néerlandais. Cependant, les étrangers qui ne sont pas citoyens d'un Etat membre de l'Union européenne doivent avoir légalement résidé de manière ininterrompue aux Pays-Bas pendant cinq ans au moins. Ces dispositions sont conformes à l'article six de la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STCE 144), ratifiée par les Pays-Bas en 1997.

A l'instar des membres du Parlement et des conseillers provinciaux, les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel. Les partis politiques nationaux sont représentés dans la plupart des conseils municipaux. En outre, dans de nombreuses communes, quelques sièges sont occupés par des partis locaux. Le nombre de conseillers municipaux membres de partis locaux est en augmentation, notamment depuis les élections municipales de 1994. Depuis une quinzaine d'années, on observe une augmentation du nombre et de la couverture géographique des partis locaux.

Résultats obtenus par les partis locaux aux élections municipales, par province, 1974-2006

% des voix	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Groningue	5,1	5,0	6,5	5,7	5,9	6,0	6,5	14,3	14,1
Frise	10,5	9,2	9,9	9,2	12,7	20,4	20,0	24,4	13,7
Drenthe	8,5	8,9	9,3	9,1	12,0	17,4	*	23,1	19,7
Overijssel	10,6	6,5	6,6	6,1	9,4	14,8	13,4	18,9	19,8
Flevoland	6,3	4,7	2,8	5,2	5,7	7,7	11,8	27,2	21,2
Gueldre	16,7	13,0	11,2	10,4	12,1	14,5	16,8	22,7	23,0
Utrecht	5,3	3,2	3,1	3,7	4,9	6,9	14,8	21,4	19,7
Hollande septentrionale	6,4	4,9	6,4	6,8	7,9	11,8	13,9	22,2	18,3
Hollande méridionale	4,7	3,3	4,6	4,5	4,6	8,1	11,7	23,6	22,8
Zélande	15,8	13,2	11,4	9,0	10,7	10,4	16,6	16,6	21,3
Brabant septentrional	51,3	37,0	31,7	28,1	30,0	33,6	35,8	42,0	37,2
Limbourg	71,8	61,9	41,0	36,1	34,2	34,7	36,7	38,2	33,5
The Netherlands	18,9	14,8	13,0	12,0	13,3	16,4	17,7	26,3	23,7

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 9.3)

* Chiffres non disponibles pour cette année

3.2. Organes exécutifs des communes

3.2.1. Dénomination et composition

L'exécutif municipal, qui se compose du bourgmestre et des échevins, est globalement responsable de la gestion de la commune. Il est chargé de suivre en permanence toutes les questions intéressant la commune. Il est également responsable de l'administration municipale. Il nomme, suspend et révoque les agents de la fonction publique locale (hormis le secrétaire du conseil et son équipe ainsi que le responsable de l'audit).

L'exécutif municipal prépare toutes les affaires dont le conseil est saisi. Il met en œuvre les arrêtés et les décisions du conseil. Dans la pratique, chaque échevin est en charge d'un domaine précis. Le bourgmestre préside l'exécutif municipal. Au sein de l'exécutif, son vote est parfois décisif. Le bourgmestre et les échevins répondent collectivement et individuellement de leurs actes devant le conseil. Ils doivent fournir des informations sur demande et, s'il y a lieu, rendre compte de leurs activités. Si le conseil n'est pas satisfait de la manière dont l'exécutif s'acquitte de ses devoirs, il peut retirer sa confiance à un ou plusieurs échevins, les obligeant par là même à présenter leur démission. La procédure de censure à l'égard des bourgmestres et décrite à la section 3.3.3.

Le nombre des échevins est fonction du nombre d'habitants de la commune. Il ne peut dépasser 20% de celui des conseillers, mais ne doit pas être inférieur à deux. Dans les communes où la fonction d'échevin est un emploi à temps complet, le conseil peut décider qu'un ou plusieurs postes d'échevin doivent être partagés entre des titulaires à temps partiel. Dans ce cas, le nombre d'échevins ne peut dépasser 25% de celui des conseillers.

3.2.2. Mode d'élection ou de nomination des échevins

Traditionnellement, le conseil choisit parmi ses membres les échevins, dont le mandat est de quatre ans. Depuis 2002, la fonction d'échevin ne peut plus être cumulée avec celle de membre du conseil municipal, et le conseil est autorisé à choisir des échevins en dehors de ses membres. Cette mesure a permis d'améliorer la qualification des membres des exécutifs municipaux. Dans la pratique, l'exécutif municipal peut être constitué de nombreuses manières différentes. Le plus souvent, après les élections municipales et avant l'élection des échevins, les membres des partis représentés au nouveau conseil négocient un programme d'action pour l'exécutif municipal durant ses quatre années de mandat.

De 1998 à 2005, la proportion de femmes parmi les échevins a baissé. Parallèlement, on a pu observer une augmentation de la proportion de femmes parmi les conseillers municipaux, pour atteindre la valeur de 23,6% en 2005. Le tableau ci-après montre que c'est dans les communes les plus petites et les plus grandes que le pourcentage de femmes parmi les échevins est le plus élevé (20,7% et 23,3%).

Proportion de femmes parmi les échevins (%) selon la taille des communes

Nombre d'habitants de la commune	1998	2002	2005
Moins de 10 000	20,0	17,2	20,7
10 000-20 000	14,4	13,8	14,7
20 000-50 000	19,8	15,5	16,6
50 000-100 000	13,0	15,3	13,3
Plus de 100 000	24,0	24,7	23,3
Total	18,0	16,6	16,7

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 1.16)

3.3. Responsables politiques des communes

3.3.1. Dénomination

S'il n'est pas officiellement le chef de la commune, le bourgmestre en est considéré comme le symbole. Il la représente aussi bien officieusement qu'officiellement. Le bourgmestre se place au-dessus des partis politiques représentés au conseil municipal.

3.3.2. Fonctions et relations avec l'organe délibérant

Le bourgmestre remplit d'autres fonctions que l'exécutif, dont les membres sont nommés par le conseil municipal. Il en fait partie et le préside (avec droit de vote), de même qu'il préside le conseil municipal (sans droit de vote). Il ne répond de ses actes que devant le conseil municipal. Son rôle se situe exclusivement au niveau de la commune et il n'a pas de supérieur dans la hiérarchie provinciale ou nationale. La loi investit le bourgmestre de nombreuses obligations. Il est notamment chargé d'exécuter certaines décisions du conseil municipal, mais aussi de superviser les activités du conseil et de l'exécutif ; s'il considère qu'une décision prise par l'un de ces organes est illégale ou contraire à l'intérêt public, il la soumet à la Couronne par l'intermédiaire de l'exécutif provincial pour en obtenir la suspension ou l'annulation. Tant qu'un jugement n'est pas rendu à ce sujet, la décision n'est pas appliquée.

Le bourgmestre n'est pas seulement le représentant officiel et officieux de la commune, il détient aussi des pouvoirs indépendants, qui se rapportent surtout à l'ordre public. Ainsi, le principe de l'urgence municipale, qu'il peut faire valoir, lui permet de s'écarter de la loi dans des circonstances exceptionnelles où les intérêts de l'Etat seraient mis en danger. Le conseil municipal ne joue alors qu'un rôle secondaire. La loi de 1993¹¹ sur l'organisation de la police confère au bourgmestre une autorité directe sur les forces de police dans leurs fonctions d'assistance et de maintien de l'ordre public. La gestion des forces de police, qui sont organisées au niveau régional, est confiée au bourgmestre de la commune faisant fonction de chef-lieu du secteur de police concerné. Le bourgmestre exerce aussi une autorité d'ensemble sur la brigade des pompiers en ce qui concerne la lutte contre les incendies et les secours en cas d'accident.

Depuis 2002, le bourgmestre est tenu de publier un rapport public annuel, dans lequel il rend compte de l'exercice du devoir de diligence dans les relations entre les autorités et les habitants. Ce rapport doit comprendre un examen de la qualité des services municipaux et des procédures de participation des habitants, telles que les référendums et les initiatives populaires à l'échelon municipal. Le bourgmestre décide de la plus grande partie du contenu de ce rapport, qu'il doit obligatoirement soumettre au conseil municipal et faire activement connaître au public.

3.3.3. Mode d'élection ou de nomination des bourgmestres

Le bourgmestre est nommé (et démis de ses fonctions) par décret royal. Ce pouvoir de nomination est exercé sur la base d'une recommandation du conseil municipal, établie en consultation avec le Commissaire de la Reine.

Le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume est lié par cette recommandation, qui peut être soutenue par un référendum consultatif. Le droit du conseil municipal de tenir un tel référendum découle de l'article 61, paragraphe 1, et de l'article 61e de la Loi sur les communes (modifiée en 2002). Le conseil peut, sur la base d'une décision motivée, rejeter le résultat du référendum. Il peut retirer sa confiance au bourgmestre et recommander que la Couronne démette celui-ci de ses fonctions. La Couronne ne peut décider de son propre chef de démettre un bourgmestre de ses fonctions, hormis en cas de maladie du bourgmestre ou lorsque la commune cesse d'exister.

¹¹ *Politiewet* 1993

Proportion d'hommes et de femmes parmi les bourgmestres*

Parti politique	Hommes		Femmes	
	Nombre	%	Nombre	%
CDA (Démocrates chrétiens)	114	85,7	19	14,3
PvdA (Démocrates sociaux)	83	74,8	28	25,2
VVD (Démocrates libéraux)	86	78,2	24	21,8
D66 (Parti social-libéral)	20	76,9	6	23,1
CU (Union chrétienne)	7	100,0	0	0,0
Groen Links (Alliance gauche-Verts)	3	42,9	4	57,1
SGP (Parti politique réformé)	5	100,0	0	0,0
FNP (Parti national frison)	1	100,0	0	0,0
Sans affiliation politique	1	100,0	0	0,0
Total	320	79,8	81	20,2

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 1.19)

Date : mi-2006

* Ces chiffres ne se rapportent qu'aux bourgmestres nommés de manière permanente (c'est-à-dire, au moment du rapport, aux bourgmestres de 401 communes). Dans les autres communes, les bourgmestres en exercice sont nommés par intérim.

3.4. Chef de l'administration municipale

Le secrétaire municipal est le chef des services administratifs municipaux ; il est nommé par l'exécutif.

Le secrétaire assiste l'exécutif municipal, le bourgmestre et les éventuelles commissions dans l'exercice de leurs fonctions. Il assiste aux réunions de l'exécutif. L'exécutif énonce les règles qui régissent les devoirs et les prérogatives du secrétaire municipal. Celui-ci contresigne les actes émanant de l'exécutif.

A mesure que l'administration locale s'est étoffée, la fonction de secrétaire municipal est devenue plus complexe. Toutes les informations ne passent plus par son bureau, à tout le moins dans une commune où chaque échevin est responsable d'un secteur particulier. Jusqu'au 7 mars 2002, le secrétaire municipal faisait également office de secrétaire du conseil municipal (voir section 3.1.1).

3.5. Organes délibérants des provinces

3.5.1. Dénomination et composition

Une province est dirigée par son assemblée représentative, le conseil provincial (ou « Etats provinciaux » selon leur dénomination constitutionnelle). Celui-ci constitue l'organe délibérant de la province. Il est habilité à adopter des arrêtés. Il représente la population entière de la province et se compose toujours d'un nombre impair de membres. Le nombre de ses membres est fonction du nombre d'habitants de la province.

Depuis 2003, les membres de l'exécutif provincial ne sont plus autorisés à siéger au conseil provincial. Les sièges des conseils provinciaux ainsi libérés sont maintenant occupés par de nouveaux élus. L'effet de cette mesure a été rectifié en 2007 (voir la section 3.11.2). Le conseil provincial est présidé par le Commissaire de la Reine, qui assiste à ses réunions avec voix consultative uniquement. D'ordinaire, ces réunions sont publiques.

La Loi sur les provinces énumère diverses fonctions, dont celles de Ministre ou d'agent de la fonction publique provinciale, qui sont incompatibles avec celle de conseiller provincial. La fonction de conseiller provincial n'est pas une profession mais une activité à temps partiel. La plupart des conseillers ont d'autres emplois. Ils perçoivent une rémunération et des indemnités. Dans leurs activités quotidiennes, ils ne doivent tirer aucun avantage personnel de leur appartenance au conseil provincial.

Les principales fonctions du conseil provincial vis-à-vis de l'exécutif sont de fixer les objectifs en amont et d'évaluer les résultats en aval de l'action provinciale. A cet effet, le conseil élabore des cadres, examine les performances et représente la population. Il s'appuie pour ce faire sur son droit d'investigation, son droit d'initiative et son droit d'amendement. Le conseil peut conduire des investigations lui-même ou en déléguer la charge à un tiers. Des amendements peuvent être déposés par les conseillers à titre individuel. Dans ce contexte, le conseil peut recevoir une assistance, notamment de la part des responsables politiques de l'administration provinciale.

Depuis le 12 mars 2003, les provinces sont tenues de nommer un secrétaire du conseil, fonction à distinguer de celle de secrétaire provincial (voir la section 3.8.). La loi interdit que ces deux fonctions soient assurées par la même personne. Le secrétaire du conseil travaille exclusivement pour celui-ci. Il assure le secrétariat du conseil et de ses commissions, organise et soutient les investigations conduites par le conseil ou à sa demande, assiste aux réunions du conseil et contresigne tous les documents produits par le conseil.

3.5.2. Système électoral

Le conseil provincial est élu tous les quatre ans par et parmi les habitants de la province, de nationalité néerlandaise, âgés de 18 ans au moins et non déchus du droit de vote. Les élections provinciales se font, comme les élections nationales et municipales, au scrutin proportionnel. Les partis politiques nationaux sont représentés aux conseils provinciaux. En outre, dans quelques provinces, un certain nombre de sièges du conseil sont occupés par des partis régionaux tels que le Parti national frison (FNP) en Frise.

3.6. Organes exécutifs des provinces

3.6.1. Dénomination et composition

La gestion des affaires provinciales relève de la responsabilité de l'exécutif provincial (ou «députation provinciale» selon sa dénomination constitutionnelle), qui se compose du Commissaire de la Reine et d'un nombre de membres compris entre trois et neuf. Le Commissaire de la Reine préside l'exécutif provincial, où il a droit de vote. La fonction de membre de l'exécutif provincial représente d'ordinaire un poste à temps complet, mais un ou plusieurs sièges peuvent être aménagés en temps partiel sur décision du conseil provincial. Dans ce cas, le nombre maximal des membres de l'exécutif est de onze.

Chaque membre de l'exécutif provincial est responsable d'un certain domaine politique, tel que l'aménagement du territoire. Ensemble, les membres de l'exécutif sont chargés de préparer et de mettre en œuvre les décisions du conseil provincial, de mettre en œuvre les décisions de l'administration centrale dans la province, et de superviser les exécutifs municipaux. Ils sont responsables envers le conseil provincial et sont tenus de l'informer des développements dans leur domaine de compétence, sous réserve que cela ne soit pas contraire à l'intérêt public.

3.6.2. Mode d'élection ou de nomination des membres de l'exécutif provincial

Traditionnellement, le conseil provincial choisit parmi ses membres les membres de l'exécutif provincial, dont le mandat est de quatre ans. Depuis la mise en place du système dualiste en 2003 (voir section 3.11), la fonction de membre de l'exécutif ne peut plus être cumulée avec celle de conseiller provincial, et le conseil peut désigner des membres de l'exécutif en dehors de ses propres membres. Cette mesure devrait permettre d'améliorer la qualification des membres des exécutifs municipaux.

Dans la pratique, l'exécutif provincial peut être constitué de nombreuses manières différentes. Le plus souvent, après les élections provinciales et avant l'élection des membres de l'exécutif, les membres des partis représentés au nouveau conseil négocient un programme d'action pour l'exécutif provincial durant ses quatre années de mandat.

Les membres de l'exécutif se retirent en même temps que les membres du conseil. Ils peuvent être démis de leurs fonctions par le conseil si celui-ci leur retire sa confiance.

3.6.3 Proportion de femmes parmi les membres de l'exécutif provincial, par province

En 1999, la proportion de femmes parmi les membres des exécutifs provinciaux a augmenté de plus de 5% pour atteindre 21%. Elle est retombée à 17% à l'issue des élections de 2003. Les élections de 2007 ont apporté un changement majeur, avec une proportion de femmes s'élevant à 31%.

Proportion d'hommes et de femmes parmi les membres de l'exécutif provincial, par province

Province	1999				2007			
	membres		%		membres		%	
	M	F	M %	F %	M	F	M %	F %
Groningue	4	2	67	33	4	1	80	20
Frise	5	0	100	0	2	3	40	60
Drenthe	4	2	67	33	4	2	67	33
Overijssel	4	2	67	33	5	1	83	17
Flevoland	3	1	75	25	3	1	75	25
Gueldre	6	0	100	0	4	2	67	33
Utrecht	4	3	57	43	4	2	67	33
Hollande septentrionale	5	2	71	29	5	2	71	29
Hollande méridionale	5	3	62	38	4	3	57	43
Zélande	6	0	100	0	5	0	100	0
Brabant septentrional	6	1	86	14	3	3	50	50
Limbourg	8	0	100	0	4	1	80	20
Total	60	16	79	21	47	21	69	31

Sources :

1999 : Ministère de l'Intérieur, *State of Local Government 2006* (tableau 2.9)

2007 : Sites web des provinces au 1^{er} juin 2007

3.7. Responsables politiques des provinces

3.7.1. Dénomination

Le Commissaire de la Reine représente la province légalement et de manière générale, et a pour mission de veiller à ce que les intérêts de la province et de ses habitants soient dûment représentés. En 2007, deux des douze commissaires étaient des femmes.

3.7.2. Fonction et rapports avec l'organe délibérant

De manière générale, le Commissaire de la Reine exerce une fonction de représentation ou de coordination.

La Loi sur les provinces prévoit que le Commissaire de la Reine doit divulguer l'ensemble de ses fonctions ou emplois secondaires sans rapport avec sa charge. Cette disposition vise à éviter jusqu'à l'apparence d'un conflit d'intérêts chez le titulaire de la fonction.

Le Commissaire de la Reine est président et membre de l'exécutif (avec droit de vote). Il préside également le conseil provincial (sans droit de vote). Il répond de la gestion des affaires de la province devant le conseil. Le conseil n'a pas le pouvoir de révoquer le commissaire mais peut lui retirer sa confiance, auquel cas la Couronne peut démettre le commissaire de ses fonctions.

Le Commissaire de la Reine jouit de la liberté de moyens pour s'acquitter de son devoir de diligence dans les relations entre l'exécutif provincial et les habitants. Depuis 2003, il est tenu de soumettre au conseil provincial un rapport public annuel. Il décide lui-même de la plus grande partie du contenu de ce rapport, qui doit cependant obligatoirement traiter les questions de la qualité des services provinciaux et des procédures de participation du public. A titre facultatif, il peut aborder d'autres sujets, tels que les politiques déontologiques de la province.

Le rapport public annuel doit être publié en même temps que les comptes annuels, le rapport annuel et le rapport d'audit concernant la province en question. Cette disposition présente l'avantage de permettre au conseil provincial de demander des comptes à l'exécutif provincial au sujet de ces différents documents, et d'émettre lui-même des propositions d'amélioration dans des domaines tels que le degré de prise en compte des attentes des habitants dans les différentes étapes de la prise de décision. Etant donné que le rapport public annuel traite des relations entre les habitants et l'exécutif, il convient de le faire activement connaître au public.

3.7.3. Mode d'élection ou de nomination du Commissaire de la Reine

Le Commissaire de la Reine est nommé par décret royal de la couronne (c'est-à-dire par la reine et ses Ministres) pour un mandat de six ans renouvelable. Avant de proposer une candidature, le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume invite le conseil provincial à indiquer les qualités qu'il considère comme nécessaires pour le poste en question. Le conseil provincial peut désigner certains de ses membres pour constituer une commission chargée d'évaluer confidentiellement le mérite des candidats. Cette commission adresse ensuite un rapport confidentiel au Ministre. Dans la pratique, le gouvernement ne s'écarte de la recommandation de la commission que dans des circonstances exceptionnelles. Seule la Couronne est habilitée à démettre le Commissaire de la Reine de ses fonctions (voir également la section 3.7.2).

3.7.4. Fonctions exercées pour le compte de l'Etat

En vertu de l'article 126 de la Constitution, le Commissaire de la Reine peut être investi de certaines tâches pour le compte de l'administration centrale. L'administration peut ainsi lui donner des instructions officielles concernant des tâches particulières. Les instructions données l'obligent, par exemple, à se rendre régulièrement dans les communes de sa province et à adresser des recommandations au Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume au sujet de la nomination de bourgmestres dans sa province (voir également la section 3.3.3.).

Il lui est en outre demandé de promouvoir la coopération entre, d'une part, les organes de l'administration centrale œuvrant dans sa province et, d'autre part, les services provinciaux et municipaux. Le commissaire remplit ces devoirs au nom de l'Etat en vertu des instructions officielles reçues, mais aussi, obligatoirement, d'une loi votée par le Parlement. Parmi ses tâches les plus importantes figure également la coordination des mesures d'urgence en cas de catastrophe.

Dans l'exercice de ses fonctions pour le compte de l'Etat, le Commissaire de la Reine n'a pas à répondre de ses actes devant le conseil provincial, ni à lui fournir des informations.

3.8. Chef de l'administration provinciale

Le secrétaire provincial est le chef de l'appareil administratif provincial. Il est nommé à cette fonction par l'exécutif provincial, qui définit en outre, dans une instruction, ses tâches et ses compétences. Le secrétaire prêle assistance à l'exécutif provincial, au Commissaire de la Reine et aux comités établis par l'exécutif provincial dans l'exercice de ses fonctions. Il participe aux réunions de l'exécutif provincial, dont il contresigne les documents. Il peut être suspendu ou révoqué par l'exécutif.

3.9. Répartition des pouvoirs entre les différents organes de l'administration locale et régionale

Le conseil municipal et le conseil provincial sont respectivement chargés de régler et de gérer les affaires de la commune/province qui ne relèvent pas de la compétence du bourgmestre/Commissaire de la Reine ou de l'exécutif municipal/provincial. Ils promulguent des arrêtés et prennent les décisions les plus importantes. Ils fixent le budget local/provincial et déterminent les orientations de l'année budgétaire suivante.

Les exécutifs municipal et provincial sont, respectivement, globalement responsables de la gestion quotidienne de la commune/province. Ils sont également chargés de suivre en permanence toutes les questions intéressant la commune/province. Ils préparent toutes les affaires dont les conseils sont saisis et promulguent les arrêtés et les décisions des conseils. Dans la pratique, chaque membre de l'exécutif est en charge d'un domaine précis. Le bourgmestre/Commissaire de la Reine et les membres de l'exécutif répondent collectivement et individuellement de leurs actes devant les conseils. Ils doivent fournir des informations et, s'il y a lieu, rendre compte de leurs activités.

La Loi sur les communes et la Loi sur les provinces font obligation aux exécutifs de tenir leurs conseils respectifs informés en temps utile. Cette obligation est formulée en termes généraux. Ainsi est-il indiqué que l'exécutif doit fournir au conseil toute information nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

Outre cette obligation générale de fournir des informations, la Loi sur les communes comporte une obligation spécifique, sans équivalent dans la Loi sur les provinces. Tandis que l'obligation générale de fournir des informations en temps utile s'applique à tous les pouvoirs de l'exécutif municipal/provincial, cette obligation d'information spécifique s'applique exclusivement à l'exercice de quatre pouvoirs de l'exécutif municipal :

- le pouvoir de décider de l'accomplissement par la commune d'actes juridiques de droit privé ;
- le pouvoir d'intenter une action judiciaire, d'engager une procédure d'opposition ou de recours administratif au nom de la commune ou de l'exécutif municipal, et de prendre des mesures visant à préparer une telle action ou procédure ;
- le pouvoir de prendre des mesures préparatoires de protection civile ;
- le pouvoir d'établir, d'abolir et de modifier les fêtes et foires annuelles.

L'obligation spécifique de fournir des informations signifie que l'exécutif municipal et chacun de ses membres sont individuellement tenus de fournir des informations à l'avance pour l'exercice des pouvoirs mentionnés ci-dessus :

1. à la demande du conseil ;
2. dans les cas où l'exercice desdits pouvoirs peut avoir d'importantes conséquences pour la commune.

Si le conseil municipal ou provincial n'est pas satisfait de la manière dont l'exécutif s'est acquitté de ses tâches, il peut déposer une mention de censure à l'égard d'un ou plusieurs membres de l'exécutif, obligeant ainsi la ou les personnes concernées à présenter leur démission.

3.10. Dispositions juridiques concernant les structures internes des collectivités locales et régionales

La Loi sur les communes et celle sur les provinces contiennent des règles régissant les structures internes des communes et des provinces. En particulier, elles déterminent la composition et les attributions des organes administratifs. Chaque commune/province doit comporter les trois organes de gestion des affaires publiques déjà mentionnés, à savoir le conseil, l'exécutif et le bourgmestre/Commissaire de la Reine. En outre, les lois accordent au conseil le pouvoir de nommer des commissions chargées de fonctions ou domaines spécifiques. Une commission peut être habilitée tant à délivrer des avis qu'à prendre des décisions.

3.11. Mise en place du système dualiste dans les communes et les provinces

La Loi sur la dualisation dans les administrations municipales¹², du 7 mars 2002, et la Loi sur la dualisation dans les administrations provinciales¹³, du 12 mars 2003, ont introduit une profonde réforme par la mise en place d'un système dualiste. Le dualisme désigne ici la séparation des pouvoirs entre l'organe délibérant et l'exécutif, ces deux organes se distinguant désormais à la fois par leurs fonctions et par leur composition. La fonction d'échevin municipal ou de membre de l'exécutif provincial n'est plus cumulable avec celle de membre de l'organe délibérant. L'ensemble des pouvoirs exécutifs sont détenus par l'exécutif municipal/provincial. Parallèlement, la réforme a renforcé les pouvoirs des organes délibérants, les autorisant à fixer des objectifs et à contrôler la performance de l'administration, et a mis en valeur leur fonction de représentation. Depuis l'introduction du dualisme, le secrétaire de l'exécutif ne peut plus cumuler sa fonction avec celle de secrétaire de l'organe délibérant (voir les sections 3.4 et 3.8).

La séparation nettement définie des pouvoirs entre l'organe délibérant et l'exécutif a également pour but de responsabiliser encore davantage ce dernier, qui met en œuvre un budget dans lequel les différentes lignes budgétaires, correspondant aux activités menées ainsi qu'aux engagements, revenus et résultats y afférents, sont plus clairement différenciées. Cela a permis d'améliorer l'appréciation de la performance de gestion de l'exécutif, s'agissant des affaires municipales ou provinciales comme des tâches statutaires.

Plusieurs études ont montré que la réforme dualiste a eu pour effet de rendre les débats politiques à l'échelon local plus animés, et d'inciter les conseillers à s'impliquer davantage dans le dialogue avec le public. En ce sens, la réforme a atteint ses objectifs, qui étaient de réaffirmer la fonction du conseil en tant que plate-forme politique, d'en renforcer la fonction représentative, et de rendre les municipalités plus visibles aux yeux des habitants.

¹² En néerlandais : *Wet dualisering gemeentebestuur*.

¹³ En néerlandais : *Wet dualisering provinciebestuur*.

Mais l'opération n'est pas terminée. Dans de nombreuses communes, par exemple, le conseil et l'exécutif s'interrogent encore sur la meilleure façon de s'acquitter de leurs tâches respectives. Les spécialistes et les praticiens s'accordent à dire qu'il faudra encore quatre à huit ans pour parachever la mise en place du nouveau système et le changement culturel correspondant. Le renouvellement des équipes à l'issue des élections municipales de mars 2006, lié au départ d'un grand nombre de conseillers et de membres de l'exécutif habitués à l'ancien système moniste, contribuera certainement à accélérer l'évolution des mentalités. Il reste à voir si les élections provinciales de mars 2007 auront des effets similaires.

3.11.1. Bureau d'audit

Le bureau d'audit ou la fonction d'audit est un nouvel instrument instauré par les lois sur la dualisation dans les administrations municipales et provinciales. Depuis le début de l'année 2005, les communes sont tenues d'établir un bureau d'audit indépendant. Depuis le début de 2006, il en va de même, au niveau régional, pour les provinces. Les communes et les provinces n'ayant pas rempli cette obligation doivent trouver d'autres moyens d'organiser l'audit. À cet égard, la coopération entre les communes ou entre les provinces est autorisée. Les conseillers municipaux et provinciaux peuvent également être membres des bureaux d'audit municipaux ou régionaux.

La fonction d'audit recouvre la réalisation d'audits structurels visant l'efficience, l'efficacité et la régularité des politiques menées par la municipalité ou la province. Cette fonction ne doit pas être confondue avec le contrôle de régularité des comptes annuels réalisé par le commissaire aux comptes. La fonction d'audit vise des domaines d'action spécifiques. Un rapport annuel est soumis au conseil et rendu public. Les bureaux d'audit peuvent, sur la base de leurs résultats, formuler des recommandations à l'intention des conseils et des exécutifs.

Dans un nombre croissant de communes, le personnel des bureaux d'audit est un personnel externe. Dans 39% des cas, les bureaux d'audit se composent exclusivement de personnel externe, et dans 39% des cas également, ils combinent des conseillers, des agents externes et un président internes ou externes. Dans seulement 8% des cas, l'ensemble du personnel provient de l'administration municipale. On observe en outre une tendance à la coopération entre les bureaux d'audit. Dans la plupart des communes (91%), la fonction d'audit est assurée par une structure conforme à la loi.

Types d'organisation des bureaux d'audit municipaux (%)

Type	2005	2004
Directeur	3	0
Comité d'audit entièrement externe	39	13
Comité d'audit entièrement interne	8	29
Conseillers avec un président externe	10	10
Conseillers et membres externes avec un président externe	34	31
Conseillers et membres externes avec un président conseiller	5	15
Autres	1	1
Total	100	100

Source: Ministère de l'Intérieur, *State of Local Government 2006* (tableau 1.27)

Presque toutes les provinces ont choisi de coopérer avec d'autres provinces pour établir des bureaux d'audit régionaux. Le bureau d'audit régional du Nord sert les provinces de Drenthe, de Frise et de Groningue ; le bureau d'audit régional de l'Est, les provinces de Gueldre et Overijssel ; le bureau d'audit régional du Sud, Brabant septentrional et Limbourg ; le bureau d'audit régional de Randstad, les provinces de Hollande septentrionale et méridionale, d'Utrecht et de Flevoland. Seule la Zélande a son propre bureau d'audit.

3.11.2. Autres modifications induites par le système dualiste

Depuis la mise en place du système dualiste, la fonction de membre de l'exécutif municipal ou provincial ne peut plus être cumulée avec celle de conseiller. Les sièges d'élus libérés par cette mesure ont donc été occupés par de nouveaux venus. En conséquence, le nombre de personnes chargées d'une fonction politique municipale ou provinciale a augmenté. Une loi visant à neutraliser ce phénomène au niveau des provinces a été adoptée en 2006. Les mesures d'ajustement sont entrées en vigueur le 15 mars 2007, après les élections provinciales de mars 2007 (voir section 3.5).

Les tableaux ci-dessous présentent les chiffres avant et après l'ajustement.

Une proposition destinée à neutraliser cet effet du système dualiste au niveau des communes a été retirée. Elle visait, par un ajustement semblable à celui adopté au niveau provincial, à réduire le nombre de conseillers municipaux d'environ 1 500 aux élections municipales de 2010. Toutefois, cet ajustement ne sera pas mis en œuvre.

Nombre de conseillers provinciaux par nombre d'habitants jusqu'au 14 mars 2007

Nombre d'habitants de la province	Nombre de conseillers provinciaux
Moins de 200 001	39
200 001-300 000	43
300 001-400 000	47
400 001-500 000	51
500 001-750 000	55
750 001-1 000 000	59
1 000 001-1 250 000	63
1 250 001-1 500 000	67
1 500 001-1 750 000	71
1 750 001-2 000 000	75
2 000 001-2 500 000	79
Plus de 2 500 000	83

Depuis le 15 mars 2007

Nombre d'habitants de la province	Nombre de conseillers provinciaux
Under 400 001	39
400 001-500 000	41
500 001-750 000	43
750 001-1 000 000	45
1 000 001-1 250 000	47
1 250 001-1 500 000	49
1 500 001-1 750 000	51

3.12. Les *waterings*

La structure administrative des *waterings* diffère d'une *watering* à l'autre. Chaque *watering* doit comporter au moins une assemblée, un conseil exécutif et un président.

3.12.1. L'assemblée de la *wateringue*

L'assemblée de la *wateringue* réunit des représentants des différentes parties concernées : propriétaires fonciers, propriétaires immobiliers, propriétaires et utilisateurs de locaux commerciaux, et habitants. Ces groupes sont représentés proportionnellement à leur importance et à leur contribution financière à la *wateringue*. Les membres de l'assemblée sont élus pour quatre ans selon des règles définies dans la Loi sur les *waterings*. Les conseils provinciaux fixent les modalités précises de ces élections dans des règlements électoraux. Les membres sont élus à titre personnel et non en qualité de représentants d'un parti politique. Les candidats doivent être âgés de 17 ans au moins et non déchu du droit de vote. Ils doivent être âgés de 18 ans au moins au moment de la prise de fonctions.

3.12.2. Le conseil exécutif

Le conseil exécutif est élu par l'assemblée de la *wateringue* parmi ses propres membres. Le président de la *wateringue*, souvent appelé *dijkgraaf* («surintendant des digues»), est nommé par la Couronne pour un mandat de six ans. Le conseil exécutif peut élaborer des règlements contraignants (sous forme d'arrêtés et de statuts, ou *keuren*) dans le domaine de la gestion des eaux. Certaines décisions doivent être approuvées par la province (principe de l'examen préalable). Dans certaines circonstances, les décisions prises peuvent être suspendues ou rejetées par la province (examen rétroactif).

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION

4.1. Référendums locaux et régionaux

Face à la volonté des citoyens de contribuer au fonctionnement de la société par d'autres moyens que la participation politique «traditionnelle», les collectivités locales et régionales s'efforcent, de différentes manières, d'accroître l'implication des habitants dans la gestion des affaires de la cité. C'est ainsi que différentes nouvelles formes de participation ont vu le jour.

Depuis quelques années, le référendum joue un rôle croissant à l'échelon local. Il a été progressivement admis que la Constitution et la Loi sur les communes n'excluent pas la tenue de référendums consultatifs dès lors que le résultat du référendum n'est pas considéré comme contraignant pour le conseil municipal. En effet, une telle contrainte serait contraire au principe de la primauté des organes représentatifs énoncé dans la Constitution.

Plusieurs communes ont promulgué un arrêté réglementant la tenue de référendums. Depuis 1990, 74 référendums municipaux ont été tenus dans plus de 60 communes. Le nombre de référendums varie d'une année à l'autre mais n'augmente pas avec le temps : il s'élevait à 13 en 1995 et en 2000, à 0 en 1993. Aucun référendum n'a encore été organisé à l'échelon provincial.

Le Parlement a examiné un projet d'amendement constitutionnel prévoyant l'organisation de référendums «correctifs». Ce dispositif aurait permis à la population, aux échelons local et régional, d'indiquer si elle approuve ou rejette les décisions, impliquant des mesures contraignantes, prises par le conseil municipal ou provincial. Le résultat d'un tel référendum aurait eu un effet contraignant. Toutefois, le projet d'amendement n'a pas recueilli, lors de la seconde lecture devant la Chambre des Représentants, la majorité des deux tiers nécessaires à son adoption.

4.2. Autres formes de participation directe

La participation, au sens où elle implique le droit d'être consulté, a des implications moins importantes que la tenue d'un référendum. La Loi sur les communes oblige les conseils municipaux à réglementer par arrêté cette forme de participation. L'arrêté doit déterminer de quelle manière les personnes physiques et morales installées dans la commune et intéressées par les politiques municipales peuvent participer à l'élaboration de ces dernières. L'arrêté doit, à tout le moins, préciser selon quelles modalités les propositions sur lesquelles le public doit s'exprimer seront rendues publiques. Il doit aussi déterminer comment le public sera en mesure de faire connaître ses vues et comment la participation et ses résultats seront rendus publics. Enfin, l'arrêté doit expliquer comment déposer des plaintes concernant la manière dont la participation est mise en œuvre.

La Loi générale sur les procédures administratives¹⁴ est entrée en vigueur en 1994. Cette loi codifie un certain nombre de principes d'administration dont la plupart n'avaient auparavant pas été formulés par écrit. L'un de ses objectifs est d'accroître la transparence des procédures de prise de décision de l'administration. Cela implique, par exemple, de veiller à ce que les personnes intéressées à une décision soit impliquées à un stade précoce dans le processus de prise de décision. Ainsi, un service administratif qui s'apprête à rejeter une requête doit, en principe, entendre le demandeur avant de prendre sa décision. Dans certains cas, il faut suivre une procédure préparatoire publique (parfois de longue durée), au cours de laquelle les parties intéressées peuvent exprimer leur opinion.

Des particuliers peuvent également être nommés à certains commissions créées par le conseil municipal en application de la Loi générale sur les procédures administratives. La loi ne dit rien de la composition des commissions. Le conseil peut en conséquence nommer directement qui bon lui semble – y compris des personnes ne résidant pas dans la commune – et donner à certaines organisations le droit de présenter des candidats à ces commissions ou d'en nommer des membres. Le conseil peut aussi décider que les membres seront élus au suffrage direct. Cela se produit principalement dans le cas de commissions s'occupant de secteurs particuliers, par exemple, les conseils de quartier et les conseils élus à l'échelon inframunicipal.

Les commissions remplissant une fonction particulière, telles que les commissions à vocation sportive ou culturelle, peuvent également avoir de simples particuliers pour membres. D'ordinaire, ces commissions ne siègent qu'à titre consultatif. Certaines commissions sont créées pour donner corps au concept de partenariat entre secteur public et secteur privé, leurs membres étant nommés en partie par le conseil municipal et en partie par des organisations de la société civile.

L'initiative citoyenne est l'un des instruments conçus pour promouvoir l'implication politique des habitants. Elle offre à ces derniers la possibilité d'inscrire une question ou une proposition à l'ordre du jour du conseil municipal, qui doit alors prendre une décision sur le sujet. L'initiative citoyenne permet donc aux conseillers de recueillir les messages de la société civile et de les traduire en actes, mais aussi aux habitants eux-mêmes de soumettre des propositions au conseil dans des domaines que celui-ci n'a pas encore traités. Les initiatives citoyennes reçoivent toujours une réponse, le conseil étant obligé de les inscrire à son ordre du jour. Elles introduisent une composante participative dans le système de démocratie représentative. Lorsqu'une initiative lui est soumise, le conseil prend sa décision en suivant la procédure ordinaire. Cependant, l'une des caractéristiques essentielles de l'initiative citoyenne est qu'elle reste la « propriété intellectuelle » de ses auteurs.

¹⁴ En néerlandais : *Awb*, abréviation de *Algemene wet bestuursrecht*.

L'administration municipale se cantonne à un rôle de facilitateur. Les responsables politiques municipaux ne sont pas autorisés à modifier une proposition en profondeur sans l'autorisation de ses auteurs. Les citoyens ont donc la garantie de reconnaître les idées qu'ils ont eux-mêmes émises.

D'autres formes d'implication active des citoyens ont trait à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Il s'agit par exemple des dispositifs suivants :

- le droit à la parole : les habitants peuvent s'exprimer pendant ou avant les réunions du conseil ou des commissions, et faire ainsi connaître leurs éventuelles critiques concernant les politiques municipales, ou poser des questions ;
- les invitations : sur invitation d'un conseiller, et sous sa responsabilité, des habitants peuvent venir observer le fonctionnement de la municipalité ; cela promeut la compréhension et le souhait de participer ;
- la création de comités d'habitants, de conseils de villages ou de quartier, de groupes d'intérêt et autres plates-formes ;
- l'implication de groupes d'intérêt particuliers, tels que les seniors ou les jeunes ;
- les débats sur l'avenir.

Toutefois, les décisions finales restent réservées aux organes élus.

5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX

5.1. Critères d'éligibilité et durée du mandat

Le contenu de ce chapitre s'applique *mutatis mutandis*, aux conseillers provinciaux.

Pour être candidat aux élections municipales, il faut être âgé de 18 ans au moins, résider dans la commune et ne pas avoir été déchu du droit de vote. Peuvent être frappées de déchéance les personnes faisant l'objet d'une décision judiciaire de mise sous tutelle (par exemple pour maladie mentale) ou, à titre de sanction accessoire, les coupables d'un délit expressément prévu par la loi. Contrairement à ce qui est le cas aux échelons national et provincial, le droit de se présenter aux élections municipales n'est pas limité aux ressortissants néerlandais. Les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne peuvent également faire acte de candidature. Les ressortissants d'Etats non membres de l'Union peuvent également se présenter dès lors qu'ils résident légalement et de manière ininterrompue aux Pays-Bas depuis cinq ans au moins. Ce droit a été étendu aux ressortissants étrangers à l'échelon municipal, au motif que c'est dans les municipalités que les intérêts de l'électorat sont représentés le plus directement. Par ce moyen, les étrangers entrent pour la première fois en contact étroit avec les Pays-Bas.

Les étrangers qui servent leur Etat d'origine sont exclus du droit de se porter candidats aux élections municipales, même s'ils remplissent par ailleurs les conditions requises. En pratique, cette exception s'applique surtout aux membres du personnel des ambassades et consulats et à leurs familles.

Le gouvernement ne verse aucune subvention aux campagnes électorales ni à la présentation de candidats aux élections municipales. Les dépenses engagées dans la conduite des campagnes électorales et la présentation de candidats doivent être supportées par les partis, qui en prélèvent le montant sur leurs propres fonds ou sur les cotisations de leurs membres. Cependant, l'Etat fournit des subventions aux institutions et organisations associées aux partis politiques, par exemple aux centres de recherche, aux instituts de formation et d'éducation, ou aux organisations de jeunesse.

La durée du mandat des conseillers municipaux est de quatre ans.

5.2. Incompatibilité et responsabilités

L'article 13 de la Loi sur les communes énumère un certain nombre de fonctions qui sont incompatibles avec celle de conseiller municipal : Ministre ou secrétaire d'Etat, membre du Conseil d'Etat, membre de la Cour des comptes, membre du Bureau de l'ombudsman national, Commissaire de la Reine, membre d'un exécutif provincial, fonctionnaire ou secrétaire provincial, fonctionnaire municipal, bourgmestre, membre d'un exécutif municipal, membre d'un bureau d'audit local ou régional, et membre d'un Bureau de l'ombudsman local. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux enseignants, aux officiers de l'état civil, ni aux personnel des services d'urgence.

Les conseillers municipaux sont tenus de divulguer les fonctions qu'ils occupent en dehors de celle de membre du conseil. Ils le font en déposant la liste de leurs fonctions à l'hôtel de ville, où elle peut être consultée. Pour prévenir tout conflit d'intérêts (ou même l'apparence d'un conflit), la Loi sur les communes stipule qu'un conseiller ne peut, en principe, exercer certaines activités telles que la fourniture de biens ou de services à la commune («activités interdites»).

Un conseiller ne peut voter au conseil municipal sur les questions qui le concernent personnellement, directement ou indirectement, ou dans lesquelles il intervient comme représentant d'un tiers. Il ne peut pas non plus voter pour adopter ou approuver les comptes d'un organe devant lequel lui-même est responsable à un titre quelconque ou au bureau ou conseil d'administration duquel il siège.

La Loi sur les élections¹⁵ précise les sanctions à appliquer lorsqu'un conseiller occupe une position incompatible avec sa fonction publique ou exerce des activités non autorisées. Dans le premier cas, la loi prévoit que son appartenance au conseil prend fin automatiquement. L'article 1, alinéa 1 de la Loi sur les élections énonce : «Une fois définitivement établi qu'un membre d'un organe représentatif ne remplit pas l'une des conditions d'appartenance à cet organe ou occupe une position incompatible avec cette appartenance, il cesse d'en être membre». Cette disposition s'applique également lorsqu'un conseiller ne remplit plus les critères d'appartenance, par exemple s'il s'installe dans une autre commune ou s'il est déchu du droit de vote (du fait d'une décision de mise sous tutelle ou si la déchéance est prononcée en tant que sanction accessoire). Le conseiller est tenu d'informer lui-même le conseil qu'il a cessé d'en faire partie et d'énoncer la raison de son retrait. S'il ne le fait pas, l'exécutif municipal peut lui délivrer un avertissement écrit. Le conseiller peut soumettre cet avertissement au conseil pour avis.

¹⁵ En néerlandais : *Kieswet*.

En cas d'avertissement, le conseiller peut être suspendu par l'exécutif municipal. L'exécutif renvoie alors la question au conseil pour décision à sa prochaine séance. Le conseil peut déclarer que le mandat du conseiller a pris fin, à condition de donner à celui-ci la possibilité de présenter oralement sa défense. Le conseil peut aussi lever la suspension. La décision mettant fin au mandat du conseiller est suspendue jusqu'au terme du délai d'appel ou, si un appel a été interjeté, jusqu'à ce qu'une décision soit prise en la matière.

Un conseiller municipal peut démissionner à tout moment ; il doit en donner notification écrite au bourgmestre. Il n'est pas possible de démissionner avec effet rétroactif. Une fois présentée, la démission ne peut être reprise. Il n'y a aucune activité spécifique qu'un conseiller municipal ne puisse exercer après la fin de son mandat.

Un conseiller municipal peut également être, parallèlement, conseiller provincial ou député.

5.3. Conditions de travail

Le volume de travail des conseillers municipaux varie considérablement selon les communes ; de manière générale, les conseillers ont plus de travail dans les grandes communes que dans les petites. Le nombre des réunions du conseil varie également. La Loi sur les communes stipule que le conseil se réunit aussi souvent qu'il le juge utile, et aucun nombre minimal ou maximal de réunions n'est fixé. En pratique, les conseils municipaux se réunissent au moins une fois par mois et tiennent parfois quelques séances de plus durant la période d'établissement du budget (en automne). La fréquence des réunions augmente avec la taille de la commune et peut atteindre une réunion toutes les deux ou trois semaines, parfois même une par semaine.

L'appartenance au conseil municipal n'est pas une occupation à temps complet. La majorité des conseillers exercent également une autre activité dans la fonction publique ou dans le secteur privé. Après la fin de leur mandat, ils ne reçoivent aucune aide pour trouver un autre emploi. Un fonctionnaire qui devient membre de l'exécutif municipal (généralement à temps complet) reste fonctionnaire. Il est considéré, en tant que membre de l'exécutif, comme détaché à titre temporaire de son poste de fonctionnaire. Les membres de l'exécutif qui ne sont pas fonctionnaires retrouvent ou non leur emploi antérieur à la fin de leur mandat selon que leur contrat de travail ou la convention collective applicable au secteur concerné le prévoit ou non.

Les collectivités n'offrent aucune formation ou programme d'information aux conseillers ou aux candidats à la charge de conseiller. Ce sont ordinairement les partis politiques eux-mêmes qui assurent la formation de leurs candidats élus.

Les conseillers fonctionnaires sont autorisés à prendre un congé extraordinaire afin d'assister aux séances du conseil et d'exercer les activités découlant de leur appartenance à celui-ci. L'indemnité qu'ils reçoivent à cette fin est déduite de leur traitement. Cette déduction ne peut être supérieure au montant que le conseiller aurait reçu à titre de rémunération pour la période correspondant au congé en question (article 125c, alinéa 2, de la Loi sur la fonction publique¹⁶, et article 33a du statut général des fonctionnaires de l'Etat¹⁷).

Les conseillers non fonctionnaires mais titulaires d'un contrat de travail ont le droit de prendre un congé non payé pour assister aux réunions du conseil ou des commissions (livre 7, article 643 du Code civil¹⁸).

¹⁶ En néerlandais : *Ambtenarenwet*.

¹⁷ En néerlandais : *Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)*.

¹⁸ En néerlandais : *Burgerlijk Wetboek (BW)*.

5.4. Rémunération

Les conseillers reçoivent une «indemnité» et une «prime de frais». Le montant en est déterminé par un arrêté du conseil ; toutefois, il ne doit pas dépasser certains plafonds qui sont fixés par un règlement d'administration publique¹⁹.

Le montant de l'impôt sur les salaires et traitements est déduit des indemnités que perçoivent les conseillers. L'administration fiscale assimile cette indemnité au revenu du travail. L'impôt et les cotisations à la sécurité sociale sont déduits des indemnités à la source. Les conseillers ne sont couverts par aucun régime de retraite spécial. Les communes offrent habituellement à leurs conseillers une assurance de groupe auprès d'un assureur spécialisé dans les pensions de retraite (article 10 du décret du 22 mars 1994 régissant le statut juridique des conseillers et des membres de commissions²⁰). A cet effet, les conseils peuvent prévoir dans un arrêté que l'exécutif municipal conclut une ou plusieurs polices d'assurance collectives pour les conseillers, comprenant un régime de retraite et des dispositions financières en cas d'incapacité ou de décès.

En outre, et conformément à l'article 9 du même décret, le conseil municipal peut stipuler dans un arrêté que les membres du conseil reçoivent une allocation durant une période n'excédant pas deux ans à partir de la date de leur départ en retraite. L'allocation doit être égale ou inférieure à 80% de la rémunération en service pendant la première année, et égale ou inférieure à 70% de la rémunération en service pendant la deuxième année. Dans tous les cas, le versement de l'allocation prend fin lorsque la personne concernée atteint l'âge de 65 ans. Dans les limites du décret susmentionné, l'établissement de telles dispositions relève des responsabilités propres des autorités municipales. En d'autres termes, il n'existe pas de prescriptions nationales et obligatoires concernant les régimes de retraite et de sécurité sociale pour les conseillers municipaux.

Les Pays-Bas ont émis une réserve concernant l'article 7, paragraphe 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, eu égard au fait que la législation néerlandaise ne prévoit aucune disposition obligatoire concernant la protection sociale des conseillers municipaux. La charte énonce que des dispositifs appropriés, y compris, le cas échéant, des régimes de sécurité sociale, doivent être en place pour les élus locaux.

5.5. Représentation des sexes

Depuis 1992, le gouvernement est favorable à une augmentation de la proportion de femmes dans les instances politiques et les administrations publiques ; néanmoins, les femmes sont encore en minorité dans ces secteurs.

5.5.1. Communes

Après l'introduction du droit de vote pour les femmes en 1919, la proportion de femmes dans les conseils municipaux est longtemps restée inférieure à 5%. En 1962, seulement 4,3% des conseillers municipaux étaient des femmes. Depuis, la situation a rapidement évolué. Entre 1970 et 1990, notamment, la proportion de femmes est passée de 7,2% à 21,6%. Elle s'est alors stabilisée à ce niveau, puis a accusé une légère diminution entre 1994 et 1998. Depuis quelques années, on observe une nouvelle augmentation : en 2006, les femmes occupaient 26% des sièges aux conseils municipaux.

¹⁹ Le règlement d'administration publique est un instrument réglementaire du gouvernement central. En néerlandais : *Algemene maatregel van bestuur (amvb)*.

²⁰ En néerlandais : *Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden*.

Pourcentage de femmes parmi les conseillers municipaux

Année	%	Année	%
1962	4	1994	22
1966	5	1997	20
1970	7	1998	22
1978	13	2002	23
1982	16	2004	24
1986	19	2006	26
1990	22		

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 1.6)

Pour ce qui concerne le pourcentage de femmes parmi les bourgmestres, voir la section 3.3.3., et parmi les membres des exécutifs municipaux, la section 3.2.2.

5.5.2. Provinces

Depuis quelques dizaines d'années, le pourcentage de femmes parmi les conseillers provinciaux s'élève régulièrement à environ 30%.

Proportion d'hommes et de femmes parmi les conseillers provinciaux, par province

Province	1999				2007			
	sièges		pourcentage		sièges		pourcentage	
	H	F	H %	F %	H	F	H %	F %
Groningue	37	18	67	33	29	14	67	33
Frise	39	16	71	29	25	18	58	42
Drenthe	34	17	67	33	28	13	68	32
Overijssel	48	15	76	24	31	16	66	34
Flevoland	35	12	74	26	28	11	72	28
Gueldre	54	20	73	27	32	21	60	40
Utrecht	41	22	65	35	26	21	55	45
Hollande septentrionale	52	27	66	34	34	21	62	38
Hollande méridionale	54	29	65	35	38	17	69	31
Zélande	34	11	76	24	27	12	69	31
Brabant septentrional	56	23	71	29	30	25	55	45
Limbourg	48	15	76	24	33	14	70	30
Total	532	225	70	30	361	203	64	36

Sources :

Pour 1999 : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 2.5)

Pour 2007 : sites Web des provinces au 1^{er} août 2007

Pour ce qui concerne le pourcentage de femmes parmi les Commissaires de la Reine, voir la section 3.7.1., et parmi les membres des exécutifs provinciaux, la section 3.6.3.

6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

6.1. Principes régissant la répartition des pouvoirs

Le paragraphe 1 de l'article 124 de la Constitution énonce : «Les compétences des provinces et des communes en matière de réglementation et de gestion de leurs affaires intérieures sont déléguées à leurs organes administratifs». Le paragraphe 2 prévoit que «Les organes administratifs des provinces et des communes peuvent être tenus, en vertu de la loi, d'assurer la réglementation et la gestion des affaires relevant de leur compétence». La Loi sur les provinces et la Loi sur les communes contiennent des dispositions analogues.

Le paragraphe 1 concerne les compétences autonomes des provinces et des communes, c'est-à-dire le pouvoir d'adopter des règles générales (arrêtés) et de remplir les fonctions administratives que l'administration provinciale ou municipale juge nécessaires pour la collectivité concernée et qui ne découlent pas d'une instance législative supérieure. La Loi sur les provinces et la Loi sur les communes investissent les conseils provinciaux et municipaux, respectivement, de la plupart des compétences autonomes. Cependant, certaines d'entre elles sont également exercées par d'autres organes administratifs. Ainsi, les bourgmestres sont chargés de maintenir l'ordre public.

Le paragraphe 2 se réfère aux devoirs et compétences des provinces et communes qu'entraîne le système de codécision. Il vise la réglementation et la gestion à assurer en application de lois votées par le parlement, plutôt que de la Loi sur les provinces et de la Loi sur les communes. Les devoirs et compétences découlant du système de codécision sont répartis entre les trois organes du gouvernement provincial et municipal. Les conseils provincial et municipal sont généralement investis du pouvoir de rendre des arrêts ou d'adopter des programmes.

6.2. Compétences propres des collectivités locales et régionales

Voir les tableaux en page 31, 32 et 33.

Quand la compétence à exercer dans un secteur d'administration particulier existe à plus d'un niveau, les responsabilités sont généralement partagées comme suit :

- l'administration centrale est chargée de la législation et du financement relatif au secteur concerné ; parfois, l'administration centrale est responsable des questions de qualité ;
- la province est chargée de coordonner les activités des communes ou de planifier les activités dans le secteur concerné ; parfois, la province elle-même est chargée d'exercer certaines attributions ;
- la commune est chargée d'exercer les attributions relatives au secteur concerné.

6.3. Participation des collectivités locales et régionales à la planification économique et à l'aménagement du territoire sur le plan national

L'administration centrale est seule responsable de la politique économique nationale. Les communes et les provinces n'exercent aucune influence dans ce domaine.

S'agissant de l'aménagement du territoire, chaque niveau administratif – l'Etat, les provinces et les communes – joue un rôle bien précis. L'actuelle Loi sur l'aménagement du territoire²¹ remonte à 1965 et a subi de nombreuses révisions, qui l'ont rendue excessivement complexe. L'élaboration d'une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire a débuté en 1999 et a donné lieu à l'adoption, en 2006, d'un projet de loi qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2008.

La mise en œuvre de la nouvelle loi permettra de simplifier et d'accélérer les procédures, y compris les procédures de recours. L'application des politiques d'aménagement du territoire sera renforcée par la clarification des compétences de supervision et d'exécution, l'extension des instruments disponibles, l'adoption de mesures de droit pénal et l'introduction de moyens d'intervention concernant les communes qui ne remplissent pas dûment leurs obligations. Les changements devraient prendre effet en 2008, après l'entrée en vigueur du nouveau texte.

La nouvelle loi devrait clarifier les responsabilités de chaque niveau administratif. Elle vise également à promouvoir la mise à jour des plans d'occupation des sols au niveau communal. Elle confère aux municipalités la responsabilité de superviser l'aménagement de l'espace sur leur territoire. Enfin, le nouveau texte est censé être plus accessible, plus lisible et donc plus simple que le précédent.

Désormais, les administrations centrales, provinciales et communales ont à élaborer des plans directeurs, c'est-à-dire des programmes stratégiques de développement territorial pour des zones données. Les objectifs formulés dans ces programmes sont ensuite concrétisés dans les plans d'occupation des sols (POS). La réalisation des POS incombe en principe aux communes, qui doivent prendre en compte d'éventuelles orientations générales fournies par les administrations centrales et provinciales. Ces dernières peuvent également établir un POS de leur propre chef dans les cas où elles estiment devoir assumer elles-mêmes la responsabilité d'un projet ou d'un secteur particulier.

L'importance du POS est renforcée par plusieurs dispositions, parmi lesquelles :

- l'établissement de POS est obligatoire pour l'ensemble du territoire d'une commune donnée ;
- la durée de la procédure d'établissement d'un POS passe de plus d'un an à environ 26 semaines ;
- la numérisation des POS est obligatoire.

L'exécution des politiques d'aménagement du territoire est également améliorée. Ainsi, une commune peut prévoir des amendes ou des sanctions, ou adopter des arrêtés, pour réprimer les activités non conformes aux POS. Les fonctionnaires chargés de l'application du POS disposent en outre de compétences élargies.

La nouvelle loi a pour but de créer un ensemble cohérent de règles dans le domaine de l'aménagement du territoire. Elle établit un nouveau système permettant d'élaborer et de diffuser des politiques de développement durable. Elle contribue en outre à simplifier et à accélérer les procédures et les pratiques professionnelles.

²¹ En néerlandais : *Wet ruimtelijke ordening (Wro)*.

6.4. Tâches déléguées aux collectivités locales ou régionales en tant qu'agents de l'Etat

Les Commissaires de la Reine sont les seuls organes des collectivités locales ou provinciales auxquels sont déléguées des tâches relevant de l'administration centrale. Cependant, il est souvent demandé aux collectivités provinciales et municipales d'appliquer des lois votées par le Parlement. En effet, leurs compétences impliquent fréquemment l'obligation de coopérer à l'application de décisions prises par une instance supérieure. Il faut cependant noter que les provinces et les communes jouissent d'une certaine latitude dans cette application.

La liberté d'action des communes par rapport à la législation centrale varie considérablement selon le domaine d'intervention considéré. Le gouvernement a lancé en 2007 un projet de décentralisation visant à accroître la marge de manœuvre des communes. Cela s'est traduit notamment par des modifications concernant les mécanismes financiers et les responsabilités correspondantes. C'est ainsi que le Fonds des communes sera alimenté par des subventions devant être utilisées dans des buts précis (voir la section 8.2.2).

6.5 Propositions tendant à modifier la répartition des pouvoirs

Les Pays-Bas sont un Etat unitaire décentralisé. Cela signifie que les provinces et les communes jouissent d'une autonomie assez étendue en ce qui concerne leurs affaires intérieures. Les douze provinces et les 443 communes peuvent s'opposer à l'administration centrale si elles le jugent nécessaire. L'Union des communes néerlandaises (VNG) et l'Association des provinces néerlandaises (IPO) représentent les intérêts des communes et des provinces face à l'administration centrale. Le principe sous-jacent du concept d'Etat unitaire décentralisé est que ce système offre le meilleur moyen de sauvegarder les droits du citoyen, tout en permettant à l'Etat d'assurer une certaine supervision à l'égard des collectivités locales.

C'est une tradition aux Pays-Bas que de déléguer à un niveau aussi proche que possible du citoyen les fonctions et compétences de l'administration centrale. Du fait de l'avènement de l'Etat-providence au début du XX^e siècle, le gouvernement a progressivement assumé de plus en plus de fonctions et de compétences. Ces dernières années, toutefois, les choses ont commencé à changer. Le gouvernement actuel s'est fait l'avocat de la décentralisation et des communes fortes. Dans la pratique, cette position est loin d'avoir toujours abouti à limiter l'ingérence de l'Etat dans les affaires des provinces et des communes.

Le gouvernement prenant ses fonctions en 2007 a formulé le principe selon lequel il est souhaitable de limiter à deux le nombre de niveaux d'administration impliqués dans un domaine d'intervention donné (et non pas trois). Une telle redistribution des tâches, des compétences et des responsabilités vise à clarifier les responsabilités de chaque niveau impliqué, et à éviter toute complexité institutionnelle. Dans un proche avenir, plusieurs domaines d'intervention feront l'objet d'une réorganisation administrative, afin de mettre en œuvre le principe des deux niveaux d'administration.

Le projet de décentralisation et les efforts visant à réduire la complexité institutionnelle s'inscrivent dans l'objectif général de réduire la lourdeur administrative de la gestion des affaires publiques. La réduction du nombre de subventions affectées à des objectifs précis, la simplification des systèmes de supervision au niveau sectoriel, et la réduction du nombre de contrôles exercés par l'Etat concourent également à cet objectif général.

Les compétences des autorités locales et régionales

Pays-Bas

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Administration générale												
Sécurité, police	•		•		•	•		•		•	•	
Lutte contre l'incendie		•	•		•	•		•		•		
Protection civile	•		•		•	•		•		•		
Justice	•			•		•		•		•		
Etat Civil			•	•		•		•		•	•	
Bureaux statistiques	•			•		•		•		•	•	
Registres électoraux	•			•		•		•		•	•	
Education												
Enseignement préscolaire	•		•		•	•		•		•		
Enseignement primaire	•		•		•	•		•		•		
Enseignement secondaire	•		•		•	•		•		•		
Ens. professionnel & technique	•		•		•	•		•		•		
Enseignement supérieur	•			•		•		•		•		
Education des adultes			•		•	•		•		•		
Divers												
Santé publique												
Hôpitaux	•		•		•	•		•		•		
Protection de la santé	•		•		•	•		•		•		

Les compétences des autorités locales et régionales

Pays-Bas

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques
	Etat	Intermédiaire	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité	
Action sociale												
Crèches et garderies			•	•			•	•		•		
Aide familiale et jeunesse	•		•		•	•		•		•		
Maisons de repos		•	•		•	•		•		•		
Sécurité sociale	•		•		•	•		•		•		
Divers												
Logement et urbanisme												
Logement	•	•	•		•	•		•		•		
Urbanisme	•	•	•		•	•		•		•		
Aménagement du territoire	•	•	•		•	•		•		•		
Environnement, salubrité												
Epuration des eaux	•	•	•		•	•		•		•		
Ordures ménagères & déchets		•	•		•	•		•		•		
Cimetières & services funèbres			•	•		•		•		•		
Abattoirs		•		•		•		•		•		
Protection de l'environnement	•	•	•		•	•		•		•		
Protection du consommateur	•			•		•		•		•		
Culture, loisirs & sports												
Théâtres & concerts	•	•	•		•		•	•		•		
Musées & bibliothèques	•	•	•		•		•	•		•		
Parcs & espaces verts	•	•	•		•		•	•		•		
Sports & loisirs	•	•	•		•		•	•		•		

7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE LIENS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

7.1. Coopération institutionnalisée (consortiums) pour l'exécution de tâches d'intérêt commun

7.1.1. Cadre juridique

La base juridique de la coopération entre les communes et les provinces est la Loi sur la coopération entre collectivités locales²².

Outre ce type de coopération fondé sur le droit public, il est possible de mener une coopération fondée sur le droit privé lorsque les parties impliquées estiment que c'est le meilleur moyen de servir les intérêts publics dont elles ont la charge. Ce type de coopération trouve son fondement juridique dans les lois sur les communes et sur les provinces, et peut comprendre la création d'une fondation, d'une société anonyme²³, d'une société à responsabilité limitée²⁴ ou d'une association, la participation à une telle entité, ou encore la conclusion d'un contrat ou d'un accord administratif.

Pour les besoins de la gestion des forces de police, les communes sont groupées en secteurs policiers dotés d'un statut juridique propre. Cette forme de coopération est prévue par la loi sur la police de 1993, non par la Loi sur la coopération entre collectivités locales.

Pour les besoins de la planification des services d'urgence et de la gestion des crises, les Pays-Bas ont été divisés en 25 régions de sécurité. Le Conseil des Ministres a soumis la proposition de loi correspondante au Parlement en juillet 2007.

7.1.2. Nature des consortiums ou collectivités mixtes (volontaires / obligatoires, à objectif unique / multiple, etc.)

La Loi sur la coopération entre collectivités locales permet aux communes, provinces, *wateringues* et autres organismes publics et entités juridiques de coopérer entre eux. En principe, cette coopération est strictement volontaire. Toutefois, si l'exécutif d'une ou plusieurs communes le demande, et si cela répond à l'intérêt public supérieur, un exécutif provincial peut obliger des communes à mener une coopération aux termes de la loi. Un Ministre, en concertation avec le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, peut également inviter les membres d'un exécutif provincial – ou, dans des circonstances exceptionnelles, des communes – à mener une coopération. Mais les coopérations par contrainte sont rares.

Depuis 2006, la Loi sur la coopération entre collectivités locales (*Wgr*) comporte également un chapitre consacré à la coopération au sein des sept régions urbaines, agissant en tant que personnes morales de droit public. Ces régions succèdent aux zones créées, en 1994, en vertu de la Loi-cadre sur la modernisation de l'administration publique. La *Wgr* offre aux communes intéressées la possibilité d'émettre conjointement une demande de création d'une nouvelle région urbaine (voir également la section 2.3).

²² En néerlandais : *Wgr*, abréviation de *Wet gemeenschappelijke regelingen*.

²³ En néerlandais : *NV*, abréviation de *naamloze vennootschap*.

²⁴ En néerlandais : *BV*, abréviation de *besloten vennootschap*.

La coopération entre entités administratives locales sur la base du droit privé est toujours volontaire et se produit à l'initiative des entités concernées. Elle est toutefois soumise à autorisation. En vertu des lois sur les communes et sur les provinces, lorsqu'une commune ou une province décide de créer une personne morale de droit privé, ou de participer à une telle structure, elle doit en demander l'autorisation, respectivement, à la province ou à l'administration centrale. Cette autorisation ne peut être refusée que lorsque la demande est contraire à la loi ou à l'intérêt public. En 2008, le gouvernement a fait savoir au Parlement, par voie de lettre officielle, son intention d'abolir prochainement le système de l'autorisation préalable.

7.1.3. Fins auxquelles les consortiums ou collectivités mixtes sont le plus souvent créés

La coopération prévue par la Loi sur la coopération entre collectivités locales implique généralement la forme de coopération la plus avancée : la création d'un établissement public (voir section 7.1.4). Les domaines de coopération les plus courants sont la lutte contre les incendies, les plans d'urgence en cas de catastrophe, les services de transport par ambulance et les services sociaux. Comme exemple typique de programme à petite échelle réalisé au titre de la loi, on peut citer la création et le fonctionnement d'une école de musique.

Des accords sur des communes centrales ont été établis, en premier lieu pour remplir de manière plus efficace ou à moindres frais certaines fonctions particulières. Ils comprennent notamment des inspections communes du bâtiment et du logement, et des centres communs de recherche et de statistiques.

La coopération fondée sur le droit privé est employée à de nombreuses fins, qui vont du développement économique à la prise en charge de «services partagés intercommunaux».

Les deux types de coopération entre autorités, de droit privé et de droit public, ou encore avec des entreprises du secteur privé, sont également fréquents. Une enquête menée en 2005 a montré qu'en moyenne, une commune participe à 27 types de coopération dont 13 sont publics et 14 sont privés. Il apparaît, en outre, que le nombre total d'accords de coopération conclus par une commune ne dépend pas de la dimension de celle-ci.

7.1.4. Formes d'organisation, rapports avec les collectivités membres, modes de fonctionnement

La Loi sur la coopération entre collectivités locales prévoit quatre formes de coopération entre les parties. La première et la plus modeste est une coopération ne faisant pas intervenir d'entité dotée d'une personnalité juridique (l'entité ne peut donc conclure d'actes légaux en son nom propre)²⁵ et vise principalement à instituer un lien administratif et non juridique. Les devoirs et compétences des participants ne sont pas transférés. Toute décision politique doit être prise d'un commun accord. Cette première forme de coopération se caractérise par le manque d'engagement mutuel des participants. Dans la pratique, elle sert surtout à enregistrer des accords que les participants souhaitent conclure entre eux volontairement. Ces accords ont en général pour but de permettre la coordination et la concertation sur un nombre limité de sujets et peuvent se comparer à un arrangement amiable.

²⁵ En néerlandais : *administratieve afspraak*.

Le deuxième type d'accord comporte la désignation de communes centrales²⁶. Là encore, il ne s'agit pas de créer une entité juridique. Une seule commune – la commune centrale – exerce au nom des participants les compétences définies dans le projet commun. La province peut également tenir le rôle de commune centrale. Les participants conservent leurs compétences préexistantes. Seul l'exercice des compétences décrites dans l'accord est confié à la commune centrale ou à la province.

Le troisième type de coopération prévoit la création d'un établissement mixte²⁷. Un tel établissement est dépourvu de personnalité juridique. Cependant, avec l'assentiment des participants, un certain nombre de devoirs et de compétences peuvent lui être transférés. Cette forme de coopération doit s'assortir de dispositions relatives à la fourniture des informations, à l'exercice des responsabilités et à l'approbation des budgets et des comptes. Elle est peu courante dans la pratique.

Le quatrième et dernier type d'accord comporte la création d'un établissement public²⁸. Cette forme de coopération, qui est la plus ambitieuse des variantes prévues par la loi, est aussi la plus courante. L'établissement public est une entité juridique et peut donc accomplir des actes légaux en son nom propre. En principe, tous les devoirs et compétences des participants sont transférés à l'établissement public. De nombreuses garanties sont prévues dans l'accord. Il est notamment obligatoire d'instituer un conseil de gestion et un organe exécutif, et de nommer un président conformément aux procédures de la Loi sur la coopération entre collectivités locales. Si les organisations participantes retirent leur confiance à un membre du conseil de gestion, il peut être démis de ses fonctions.

7.1.5. Autres aspects

La politique du gouvernement actuel est de veiller à ce que les communes disposent de compétences suffisantes en matière d'administration. Le gouvernement tente d'y parvenir en procédant à un redécoupage des communes destiné à les agrandir. Cela permettra de dégager plusieurs domaines de coopération prévus par la Loi sur la coopération entre collectivités locales, et d'attribuer ou de restituer davantage de fonctions aux autorités municipales. L'avantage est qu'ainsi, le conseil municipal – en tant qu'organe démocratiquement élu – s'occupe directement de questions qui étaient auparavant couvertes par le biais d'un accord prévu dans le cadre de la Loi sur la coopération entre collectivités locales.

7.2. Les associations de collectivités locales et régionales à l'échelon national

Il existe aux Pays-Bas une Union des communes néerlandaises (VNG)²⁹ et une Association des provinces néerlandaises (IPO)³⁰. Toutes deux sont couvertes par le droit des associations figurant dans le Code civil. Elles ne font l'objet d'aucune disposition statutaire distincte.

Aux termes de la loi sur les communes et de la loi sur les provinces, le Ministre concerné (et, dans le cas de la loi sur les communes, l'autorité provinciale également) est tenu de rechercher l'opinion des collectivités municipales ou provinciales, et des associations qui les représentent, sur tout projet de loi. En outre, les accords administratifs conclus par l'administration centrale avec les associations comportent des règles qui régissent les tractations entre ces parties.

²⁶ En néerlandais : *Centrumgemeente*.

²⁷ En néerlandais : *gemeenschappelijk orgaan*.

²⁸ En néerlandais : *openbaar lichaam*.

²⁹ En néerlandais : *Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)*.

³⁰ En néerlandais : *Interprovinciaal Overleg (IPO)*.

L'association VNG promeut les intérêts de toutes les communes aux différents niveaux administratifs. Elle entretient des contacts étroits avec la Chambre des représentants, le gouvernement et les organisations de la société civile. Elle informe activement ses membres des développements en cours et émet des recommandations en réponse à leurs demandes individuelles. Elle remplit une fonction de plate-forme via ses comités, branches provinciales, conférences et ateliers, et par ses consultations avec les membres. Le management et le personnel de l'association tiennent des discussions régulières avec les responsables politiques dans les Ministères et les provinces.

Pour défendre les intérêts de ses membres, l'association VNG s'intéresse également aux processus décisionnels de l'administration centrale et des provinces. Elle entreprend des consultations administratives au cours desquelles ses plus hauts représentants négocient, au nom des communes, avec les Ministres et les secrétaires d'Etat. La défense des intérêts de ses membres implique également d'entretenir des relations avec la Chambre des représentants, le Sénat et les principales organisations de la société civile.

Les provinces néerlandaises sont représentées par l'Association des provinces néerlandaises (IPO), dont l'objectif est d'améliorer les conditions de fonctionnement des provinces et de promouvoir les processus innovants qui concordent avec l'évolution de la société. A cet effet, l'IPO promeut les intérêts des provinces vis-à-vis de l'administration centrale, du Parlement, de l'Union européenne, d'autres niveaux administratifs, et vis-à-vis des organisations de la société civile. Elle vise à offrir aux provinces une plate-forme leur permettant d'échanger des connaissances et des expériences, d'élaborer des positions communes et d'entreprendre de nouvelles initiatives.

Les *waterings* néerlandaises sont réunies sous le toit de l'Union des *waterings* (UvW)³¹, qui promeut leurs intérêts au niveau national et international dans le sens d'une gestion efficace des eaux au sein du système des *waterings*. L'UvW représente les *waterings* dans les relations avec le Parlement, l'administration centrale et les organisations telles que l'IPO et la VNG. Elle participe aux discussions menées au sein de nombreux organes consultatifs et contribue à l'élaboration des politiques, de la législation et des programmes relatifs à la gestion de l'eau. Elle prend également des initiatives pour inscrire des questions particulières à l'ordre du jour politique.

7.3. La coopération internationale au niveau des collectivités locales et régionales

Les collectivités locales et régionales s'impliquent de plus en plus fréquemment dans la coopération internationale. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance :

- aspects idéalistes (aide au développement, aide humanitaire, solidarité, contributions à la démocratie locale dans des pays étrangers, citoyenneté européenne, etc.) ;
- aspects économiques (coopération économique et promotion des villes) ;
- gestion et performance des administrations (échange d'information et d'expérience en matière de gestion des affaires publiques locales et régionales ; coopération au sein des Eurégions) ;
- promotion de la cohésion sociale (y compris l'intégration) au sein des communes ;
- développement durable sur le territoire et par-delà les frontières des communes.

³¹ En néerlandais : *Unie van Waterschappen (UvW)*.

Communes activement impliquées dans la coopération internationale intercommunale

Taille de la commune (nombre d'habitants)	Oui (%)	Non (%)
Moins de 10 000	58	42
10 000-20 000	62	38
20 000-50 000	74	26
50 000-100 000	96	4
Plus de 100 000	100	0
Total	72	28

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 4.1)

La politique menée par l'Etat vise à mettre les communes et les provinces des régions frontalières en mesure de mener une coopération étroite avec les collectivités locales et régionales d'Allemagne et de Belgique. A cet effet, les Pays-Bas ont conclu avec l'Allemagne et les deux autres pays membres du Benelux des accords visant à faciliter ce type de coopération (voir les sections 7.3.1 à 7.3.3).

Un autre objectif consiste à faciliter la coopération des collectivités locales et régionales au-delà des régions frontalières. C'est pourquoi les Pays-Bas sont partis aux trois conventions du Conseil de l'Europe qui autorisent ce type de coopération : la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, et ses deux protocoles (STCE 106, 159 et 169).

7.3.1. La coopération transfrontalière

La coopération entre collectivités locales et régionales en zone frontalière est l'une des formes les plus importantes et les plus spécifiques de la coopération internationale. Communes et provinces mènent ce type de coopération dans le but de promouvoir le développement local et la qualité de la vie de leurs habitants. Les domaines d'intervention sont très variés et vont de l'emploi, l'enseignement, les transports, les loisirs et le tourisme jusqu'au traitement des déchets et à la gestion de l'environnement. La coopération s'inscrit souvent dans le cadre d'accords passés entre des communes et des provinces de part et d'autre de la frontière.

Les eurégions, qui facilitent la concertation et l'harmonisation des politiques entre des collectivités frontalières néerlandaises, allemandes et / ou belges, jouent à cet égard un rôle particulier. Les eurégions offrent des services d'information et d'assistance aux habitants et aux entreprises, et soutiennent les projets transfrontaliers établis avec l'aide des fonds structurels de l'Union européenne (tels qu'Interreg et, à partir de 2007, les programmes de l'Objectif 3). Aujourd'hui, les eurégions couvrent les frontières néerlandaises depuis le point le plus septentrional de la frontière avec l'Allemagne jusqu'à celui où la frontière avec la Belgique rencontre la mer. Les communes situées de part et d'autre de ces frontières coopèrent également au sein d'organismes publics tels qu'Eurode (qui réunit la commune néerlandaise de Kerkrade et son homologue allemande Herzogenrath) et Baarle (qui réunit la commune néerlandaise de Baarle-Nassau et son homologue belge Baarle-Hertog).

7.3.2. Le traité d'Anholt (1991)

La coopération entre les provinces et communes néerlandaises et les collectivités allemandes revêt différentes formes juridiques. L'un de ses fondements juridiques est le traité d'Anholt. Cet accord entre la République Fédérale d'Allemagne, le Land de Basse-Saxe, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie et le Royaume des Pays-Bas a été conclu à Isselburg-Anholt en 1991, et est entré en vigueur en 1993. Il offre à la coopération entre les collectivités locales et régionales un cadre de droit public. Trois formes de coopération intercommunale et interrégionale y sont prévues : l'accord administratif, l'établissement commun et l'établissement public. Le traité d'Anholt permet également aux organisations non gouvernementales de participer aux travaux des établissements publics transfrontaliers.

La coopération transfrontalière des régions et des communes s'opère également dans le cadre du traité transfrontalier de 1960 entre les Pays-Bas et l'Allemagne, et par le biais de personnes morales de droit privé, telles que des organisations à but non lucratif (*stichting*).

7.3.3. La Convention Benelux (1986)

A la différence des relations de coopération entre les collectivités néerlandaises et allemandes, celles entre les collectivités néerlandaises et belges s'inscrivent, pour la plupart, dans le cadre de la Convention Benelux. Celle-ci prévoit, elle aussi, trois formes de coopération transfrontalière, entre organisations ou collectivités territoriales, relevant du droit public. La Convention Benelux a été signée en 1986 et est entrée en vigueur en 1991. Elle ne permet pas aux entités de droit privé de participer dans les établissements publics transfrontaliers.

7.3.4. La coopération transfrontalière dans la région Maastricht-Hasselt-Liège-Eupen-Aix-la-Chapelle

Il n'existe pas encore d'accord international qui permette de mener une coopération réunissant des collectivités territoriales des trois pays (Pays-Bas, Belgique et Allemagne) dans le cadre du droit public. Il existe toutefois un établissement coopératif de droit privé couvrant ces trois pays : l'Euregio Meuse-Rhin.

7.3.5. Le règlement du GECT (2006)

L'Union européenne a créé un autre instrument de coopération transfrontalière en adoptant le Règlement n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), qui est entré en vigueur le 1^{er} août 2006. Le règlement donne aux Etats membres de l'Union un délai d'un an pour prendre des mesures permettant son application effective. Cet instrument communautaire de coopération transeuropéenne peut être employé par les collectivités locales et régionales pour réaliser des programmes de «coopération territoriale européenne» relevant de l'Objectif 3 pour la période de programmation 2007-2013. Compte tenu de la complexité administrative et juridique du règlement, les Pays-Bas considèrent qu'ils disposent, avec le traité d'Anholt et la Convention Benelux, d'instruments juridiques moins complexes permettant d'organiser de manière plus simple la coopération transfrontalière et interrégionale des collectivités territoriales des Pays-Bas avec celles d'Allemagne, de Belgique et du Luxembourg.

8. FINANCES

La plus grande partie du revenu des collectivités locales et provinciales consiste en des dotations générales et spécifiques versées par l'Etat. Le gouvernement tient compte de ces flux de trésorerie dans sa planification économique.

Les recettes des collectivités locales et provinciales proviennent :

- des impôts et des droits prélevés par les collectivités elles-mêmes ;
- du Fonds des communes et du Fonds des provinces ;
- de subventions spécifiques versées par l'Etat.

En 2006, les recettes des communes néerlandaises s'établissaient comme suit :

Recettes globales des communes par source

Source	En millions d'euros	Pourcentage du total
Impôt foncier	2 563	8,0
Autres impôts et droits	3 969	12,3
Fonds des communes	13 458	41,9
Subventions spécifiques	12 143	37,8
Total	32 133	100,0

En 2006, les recettes des provinces néerlandaises s'établissaient comme suit :

Recettes globales des provinces par source

Source	En millions d'euros	Pourcentage du total
Impôts et droits	1 132	30,4
Fonds des provinces	1 084	29,1
Subventions spécifiques	1 505	40,5
Total	3 721	100,0

Source : voir les tableaux ci-dessous dans ce chapitre

8.1. Impôts

8.1.1. Impôts prélevés par les collectivités locales et régionales

Les communes lèvent elles-mêmes tous les impôts locaux, dont elles perçoivent le montant en totalité.

Fiscalité locale en 2006

	En millions d'euros	Pourcentage du total
Impôt sur les biens immobiliers ³²	2 563	78,6
Taxe sur le stationnement	416	12,7
Taxe touristique	110	3,4
Taxe sur les empiètements sur le domaine public ³³	83	2,5
Autres impôts	90	2,8
Total	3 262	100,0

Source : Statistics Netherlands 2007 (CBS), *Opbrengsten gemeentelijke heffingen stijgen met bijna 7 procent*

³² En néerlandais : *Onroerende zaakbelasting (ozb)*.

³³ En néerlandais : *Precariobelasting*.

Les provinces lèvent elles-mêmes tous les impôts provinciaux, dont elles perçoivent le montant en totalité.

Fiscalité provinciale en 2006

	En millions d'euros	Pourcentage du total
Surtaxe frappant les véhicules à moteur	1 119	98,9
Impôt sur les eaux souterraines	13	1,1
Total	1 132	100,0

Source : Ministère de l'Intérieur, Budget 2007, Annexe

Les *wateringues* sont elles aussi habilitées à collecter leurs propres taxes. Elles perçoivent elles-mêmes en totalité le montant de ces taxes. A la différence des communes et des provinces, elles n'entretiennent aucune relation financière statutaire avec l'Etat (voir aussi section 8.2). Elles sont donc entièrement dépendantes de leurs propres recettes financières.

Taxes perçues par les *wateringues* en 2006

	En millions d'euros	Pourcentage du total
Taxe sur la pollution de l'eau	1 226	60,4
Taxe de lotissement (zones bâties et non bâties)	803	39,6
Total	2 029	100,0

Source : Ministère de l'Intérieur, Budget 2007, Annexe

8.1.2. Impôts levés sous forme de supplément aux impôts nationaux

Les provinces sont autorisées à majorer à leur bénéfice l'impôt sur les véhicules à moteur perçu par l'Etat (voir le tableau de la section 8.1.1).

Les communes et les *wateringues* ne sont pas autorisées à prélever des majorations sur les impôts et les redevances perçus par l'Etat.

8.1.3. Décisions en matière fiscale

Les provinces et les communes ne peuvent introduire de nouveaux impôts de leur propre initiative. La liste complète des impôts locaux et provinciaux autorisés figure dans les lois votées par le parlement, en particulier dans la Loi sur les provinces et la Loi sur les communes. Dans la limite de ces règles statutaires, les provinces et les communes décident elles-mêmes quels impôts percevoir parmi ceux qui leur sont autorisés, et en fixent le taux.

Les communes fixent dans des arrêtés fiscaux les taux des impôts qu'elles perçoivent. Le montant perçu d'un contribuable donné ne doit pas dépendre du montant de ses revenus ni de la valeur de ses biens. S'agissant du principal impôt de la fiscalité locale, l'impôt foncier, le taux est établi pour chaque tranche d'une valeur de 2500 euros du bien foncier.

Une proposition de loi a été déposée en 2007, visant à abolir, à partir de 2008, le plafonnement de l'augmentation annuelle de l'impôt foncier. Ce plafonnement visait spécifiquement certaines communes. L'Etat et l'Union des communes néerlandaises (VNG) ont estimé, d'un commun accord, que l'abolition du plafonnement ne doit pas conduire à une augmentation excessive de la charge fiscale globale. Si tel était le cas, l'Etat pourrait intervenir en ajustant le volume du Fonds des communes. Ce mécanisme doit faire l'objet d'une évaluation en 2010. En outre, l'Etat et la VNG ont décidé de poursuivre les consultations concernant une modification éventuelle des types d'impôts pouvant être perçus au niveau local.

Le taux maximal de la majoration que les provinces peuvent percevoir dans le cas de l'impôt sur les véhicules à moteur est fixé chaque année par le gouvernement.

8.2. Subventions accordées par des instances supérieures

8.2.1 Liste des subventions accordées par des instances supérieures

Chaque année, les communes et les provinces reçoivent un certain montant sous forme d'une dotation générale prélevée sur les Fonds des communes et des provinces, respectivement. Cette dotation générale est la principale source de financement des collectivités locales et provinciales. Aucune restriction n'est faite quant à son utilisation. En d'autres termes, l'Etat met ces fonds à disposition sans imposer aucune condition aux bénéficiaires. Il n'en va pas de même des subventions spécifiques : les communes et les provinces les reçoivent à des fins précises.

Subventions générales et spécifiques accordées aux communes et aux provinces

	En millions d'euros		Pourcentage du total
	2005	2006	2006
Subventions générales			
* Fonds des communes	11 899	13 458	52,6
* Fonds des provinces	998	1 084	41,9
Subventions spécifiques			
* aux communes	15 240	12 143	47,4
* aux provinces	1 508	1 505	58,1
* aux zones constituées en application de la Loi sur la coopération entre collectivités locales ³⁴ (y. compris <i>plusregio's</i> ; voir section 2.3)	1 507	1 482	100,0
Total			
* de l'Etat aux communes	27 139	25 601	100,0
* de l'Etat aux provinces	2 506	2 589	100,0

Sources :

Subventions générales : Documents parlementaires, 2006-2007, 31 031 B, n°1, p. 12-14 (aperçu 2002-2006)

Subventions spécifiques : Ministère de l'Intérieur, Aperçu des subventions spécifiques 2007 (Tableau 4.3)

8.2.2. Subventions subordonnées à la participation financière des collectivités locales et régionales

Les subventions spécifiques sont la principale source de revenu des provinces. Jusqu'en 2006, elles étaient également la principale source de revenus des communes. Cependant, les compressions budgétaires ont entraîné une réduction radicale du nombre de subventions spécifiques, qui est tombé de 514 en 1983 à 134 en 2006. Les principales subventions spécifiques aident les collectivités à couvrir le coût des services d'assistance sociale, d'éducation, de réaménagement urbain et de travail en atelier protégé.

Conformément à cette tendance, le nombre de subventions spécifiques diminue régulièrement depuis 2006. De 2007 à 2008, 33 subventions spécifiques ont été supprimées et seulement 101 subventions ont été maintenues. L'objectif est de ne conserver que 45 subventions spécifiques d'ici la fin du mandat du gouvernement, en 2011. Cette réduction s'inscrit dans le cadre de l'objectif du gouvernement d'accroître l'autonomie des communes et des provinces, et de réduire la charge administrative. D'autres mesures ont été prises dans cette optique, telles que l'introduction d'un nouveau système comptable et la simplification et l'harmonisation des règles et conditions régissant l'attribution des subventions spécifiques.

³⁴ En néerlandais : *Wgr-gebieden en Wgr+-regio's*.

Depuis 2007, un nouveau système de suivi, fonctionnant selon le principe «Information unique, contrôle unique», s'applique à la quasi-totalité des subventions spécifiques. Il s'agit d'un système de suivi et de contrôle simplifié, rattaché au cycle comptable ordinaire des administrations décentralisées. Il n'est plus nécessaire de produire, pour chaque subvention spécifique, un rapport comptable et un rapport d'audit. Les comptes annuels des collectivités locales ou provinciales, ayant fait l'objet d'un audit, sont considérés comme suffisants. Ce système, introduit en 2006, a été bien accueilli et donne de bons résultats.

8.2.3. Décisions sur les subventions

La Loi sur les dotations aux collectivités locales³⁵ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997. L'article 2 prévoit que, si les priorités politiques du gouvernement central induisent un changement dans l'exercice des tâches et fonctions des provinces ou des communes, les conséquences financières de ce changement pour les collectivités territoriales doivent être établies et soutenues par des informations quantitatives dans une partie distincte de l'exposé des motifs y afférent. Dans l'exposé des motifs, le gouvernement central doit également indiquer le mode de financement par lequel les provinces ou les communes peuvent absorber lesdites conséquences financières. Des consultations à ce sujet doivent être menées en temps utile entre le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et le Ministre des Finances. La même procédure s'applique aux priorités politiques de l'Union européenne. La Directive communautaire sur les services, par exemple, a été conjointement examinée par le gouvernement central et les collectivités territoriales à la lumière de l'article 2 de la Loi sur les dotations aux collectivités locales.

La Loi sur les dotations aux collectivités locales et les instructions dont elle est assortie régissent le système de répartition de la subvention générale. Ce système de répartition est basé sur deux principes. D'une part, il faut tenir compte des différences entre les coûts supportés par les collectivités locales. D'autre part, il faut mettre en regard le potentiel fiscal des collectivités locales, eu égard notamment aux structures sociales et financières des communes et aux fonctions de centre régional exercées par certaines communes. Si une commune est structurellement incapable de couvrir ses dépenses par son budget propre, elle peut obtenir une subvention complémentaire pour une durée limitée et sous certaines conditions. Cette subvention complémentaire temporaire n'est versée que si les ressources générales de la commune en question sont sensiblement et constamment inférieures au niveau nécessaire pour couvrir ses besoins, et si le revenu propre de la commune atteint un montant raisonnable.

Les communes qui reçoivent une subvention complémentaire temporaire sont placées à titre préventif sous le contrôle du gouvernement, et invitées à faire un effort pour améliorer leur situation financière (voir également la section 8.6).

En vertu de la législation actuelle, il n'est pas nécessaire de passer par la voie législative, qui peut être très longue, pour modifier les critères de répartition des subventions. Les critères peuvent être modifiés par règlement d'administration publique (instrument réglementaire du gouvernement central) conformément aux dispositions de la Loi sur les dotations aux collectivités locales. Cela permet de réagir avec rapidité et efficacité à tout nouveau développement appelant une modification des critères de répartition.

³⁵ En néerlandais : *Financiële-verhoudingswet*.

8.3. Péréquation

La Loi sur les dotations aux collectivités locales a pour effet de répartir les subventions générales entre les communes et les provinces aussi équitablement que possible. Il est tenu compte de différents critères de répartition tels que le potentiel fiscal, le nombre d'habitants, la superficie et la surface construite. Les communes et les provinces sont largement autonomes en ce qui concerne leurs propres revenus. Le revenu que les communes tirent de la levée des impôts et droits qu'elles perçoivent directement ne représente qu'une petite partie du montant total de leurs recettes. Cependant, l'autonomie dont jouissent les communes signifie que la charge fiscale des particuliers et des entreprises varie d'une commune à l'autre.

8.4. Autres sources de revenus

8.4.1 Redevances et droits payés par les usagers des services des collectivités locales et régionales

La différence entre les impôts et les droits est que les impôts ne supposent aucun service spécifique rendu par la collectivité aux contribuables en échange du montant versé. Le montant des impôts s'ajoute aux ressources générales de la collectivité intéressée tandis que les droits sont perçus en tant que paiement de la délivrance par la collectivité d'un service déterminé.

Taxes locales en 2006

	En millions d'euros	Pourcentage du total
Ramassage des ordures ³⁶	1 652	50,5
Réseau d'assainissement ³⁷	1 006	30,8
Permis de construire ³⁸	406	12,4
Actes administratifs ³⁹	206	6,3
Total	3 270	100,0

Source : Statistics Netherlands 2007 (CBS), *Opbrengsten gemeentelijke heffingen stijgen met bijna 7 procent*

Le montant estimatif des recettes provenant des droits et redevances ne doit pas dépasser celui des dépenses.

8.4.2. Loyers etc.

Les collectivités locales peuvent également posséder des terres, des titres ou valeurs, et d'autres biens. Ces biens peuvent produire des recettes (loyers, intérêts, dividendes ou intérêts imputés pour l'utilisation du bien) qui font partie des «autres ressources propres» de la collectivité. Leurs montants varient d'année en année.

³⁶ En néerlandais : *Reinigingsheffingen*.

³⁷ En néerlandais : *Rioolrechten*.

³⁸ En néerlandais : *Leges voor bouwvergunningen*.

³⁹ En néerlandais : *Secretarieleges*.

**Recettes des collectivités locales provenant
Des «autres ressources propres»**

Année	(montants x 1 000 €)
1997	119 220
1998	93 975
1999	91 266
2000	143 259
2001	303 548
2002	239 427
2003	241 016
2004	366 770

Source : Ministère des Finances, contrôle (annuel) des recettes de l'impôt local, 1998-2005

8.4.3. Divers

Outre les impôts et les droits ou redevances, les collectivités locales peuvent aussi percevoir des redevances pour l'utilisation de services ou équipements divers tels que les services culturels (musées), les installations sportives, les équipements de loisirs de plein air (camping) et les services sociaux (garderie). En outre, de nombreuses collectivités locales et régionales possèdent des établissements qui produisent des biens et fournissent des services, à titre payant, à l'intention des particuliers et des entreprises (services municipaux d'équipement collectif, compagnies d'électricité provinciales, etc.). Dès lors que ces établissements réalisent un bénéfice, ils constituent une source de revenu pour les collectivités intéressées.

8.5. Emprunts

En raison de considérations microéconomiques, le gouvernement souhaite plafonner le niveau de la dette flottante (c'est-à-dire des dettes dont l'échéance est inférieure à un an) par commune. Tel est l'un des objectifs de la Loi sur les transactions financières des collectivités locales, du 14 décembre 2000⁴⁰.

Une dette flottante trop élevée peut causer des problèmes de refinancement. La loi comporte certaines règles qui régissent le financement des communes, des provinces, des *waterings* et des structures conjointes. Si le montant net de la dette flottante d'une collectivité locale dépasse sa limite autorisée d'emprunt à court terme, la collectivité ne peut décider d'inscrire à son budget de nouvelles dépenses d'investissement. Le plafonnement de l'emprunt à court terme permet de limiter les risques liés aux taux d'intérêt pour les communes et les provinces. D'autre part, des restrictions s'appliquent également, sous la forme d'un «risque de taux d'intérêt standard», aux emprunts à taux fixe sur une année ou plus. Cette mesure vise à limiter le risque de taux d'intérêt lié à ce type d'emprunt par l'étalement du refinancement et la réévaluation des taux d'intérêt sur plusieurs années.

En 2004, les provinces avaient souscrit des prêts à long terme d'une valeur totale de 500 millions d'euros, et les communes, d'une valeur totale de 28,8 milliards d'euros.

⁴⁰ En néerlandais : *Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido)*.

Les collectivités locales peuvent emprunter sur les marchés monétaires et les marchés de capitaux, ou auprès des prêteurs institutionnels (caisses de retraite, etc.) et des banques. La Banque des Communes néerlandaises⁴¹ est spécialisée dans les services financiers à l'intention des communes. Un établissement analogue, la *Nederlandse Waterschapsbank*, s'adresse aux *wateringues*.

8.6. Contrôle financier exercé par les instances supérieures

Le budget des recettes et des dépenses des communes et des provinces doit être présenté conformément aux règles prescrites par le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. Celles-ci sont énoncées dans le Décret relatif aux procédures budgétaires et de rendu des comptes des collectivités territoriales, du 17 janvier 2003⁴².

La Loi sur les communes et la Loi sur les provinces comportent des règles régissant le contrôle financier des communes et des provinces. Dans chacune des douze provinces, l'exécutif provincial remplit une fonction de contrôle à l'égard des communes qui composent la province. Les provinces elles-mêmes sont soumises au contrôle financier du Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume. Jusqu'en 1994, le contrôle financier des communes était préventif et prenait la forme d'un examen préalable. Il a été remplacé par un système de contrôle rétrospectif. Le contrôle a également pour but d'aider les communes et les provinces à rester solvables.

L'idée sous-jacente de ce système consiste à promouvoir la santé financière des communes et des provinces, c'est-à-dire à faire en sorte que les communes puissent fonctionner sans faire appel à des dotations supplémentaires de la part du Fonds des communes. Cette conception du contrôle financier a été introduite en 1994, et part du principe que les communes et les provinces sont suffisamment compétentes et qualifiées pour assumer elles-mêmes la responsabilité d'appliquer une saine politique financière. Deux autres principes de cette philosophie consistent, d'une part, à fonctionner sur une base de confiance en restant attentif aux problèmes financiers, et d'autre part, à opérer des contrôles sur la qualité de l'information. Le contrôle financier s'exerçant à titre rétrospectif, les budgets communaux et provinciaux ne doivent plus recevoir l'agrément de l'instance de contrôle. Le contrôle rétrospectif est donc la règle, le contrôle préventif, l'exception.

Le contrôle préventif est toutefois nécessaire dès lors que le déficit budgétaire d'une commune atteint un niveau tel que le contrôleur est d'avis que l'équilibre financier ne pourra pas être rétabli dans la période de trois ans couverte par les prévisions à long terme. La commune concernée peut alors obtenir une dotation complémentaire du Fonds des communes, ce qui réduit d'autant les ressources financières pouvant être mises à la disposition des autres communes. L'article 12 de la Loi sur les dotations aux collectivités locales⁴³ régit l'attribution de dotations complémentaires aux communes. Lorsqu'une commune reçoit ce type de dotation, le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume et le Ministre des Finances peuvent imposer un contrôle financier préventif selon des règles précises (voir également la section 8.2.3).

C'est la raison pour laquelle les Pays-Bas ont émis une réserve concernant l'article 9, paragraphe 5, de la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, l'article 12 de la Loi sur les dotations aux collectivités locales prévoit la possibilité d'accorder une aide financière temporaire et complémentaire aux communes, aux dépens des autres communes, mais cette mesure est associée à la possibilité de renforcer également, temporairement, le contrôle exercé sur la commune concernée, ce qui restreint sa liberté d'action.

⁴¹ En néerlandais : *Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)*.

⁴² En néerlandais : *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*.

⁴³ Aucune disposition statutaire n'est prévue en ce qui concerne les dotations aux provinces.

Sur le fond, l'article 12 de la Loi sur les dotations aux collectivités locales est conforme à la Charte, car l'objectif du contrôle renforcé est d'aider la commune concernée à surmonter ses difficultés financières, y compris dans l'intérêt des autres communes. L'éventualité d'un contrôle renforcé, associé à une aide financière, est contraire à la lettre du paragraphe 5 de l'article 9 de la Charte, mais il est de l'intérêt de l'ensemble des communes d'être protégées par ce filet de sécurité financier.

Outre le contrôle financier obligatoire, les communes peuvent obtenir un contrôle financier facultatif lorsqu'elles ne parviennent pas à respecter les délais obligatoires de présentation des budgets et des comptes aux contrôleurs, ou en cas de déficit budgétaire.

9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

9.1. Autorités chargées d'exercer un contrôle administratif général

L'article 132 de la Constitution stipule que le contrôle des organes administratifs des provinces et des communes doit être réglementé par une loi. C'est seulement dans les cas spécifiés par cette loi ou en application de celle-ci que les décisions d'organes administratifs font l'objet d'un examen préalable. La raison en est que cet examen préalable constitue une grave atteinte à l'autonomie des collectivités locales et régionales. Le contrôle exercé sur une collectivité municipale ou provinciale peut être le fait d'un Ministre ou du gouvernement. Les communes peuvent également être contrôlées par l'exécutif provincial, mais ce n'est possible que si un règlement le prévoit expressément. Les provinces n'ont aucun pouvoir intrinsèque vis-à-vis des communes.

Le contrôle vise principalement à garantir l'uniformité de la réglementation et de la gestion. Toutefois, le mot d'ordre est de savoir faire preuve de mesure. Il est nécessaire de maintenir un équilibre entre, d'une part, la préservation de l'autonomie des communes et des provinces, et d'autre part, l'intérêt d'assurer une réglementation et une gestion uniformes aux échelons national et provincial.

Les Pays-Bas sont d'avis que le système de contrôle existant doit rester en vigueur, y compris la possibilité d'examiner l'opportunité des mesures prises par les collectivités locales dans leurs domaines d'autonomie. Or le paragraphe 2 de l'article 8 de la Charte n'autorise un tel examen que lorsqu'il concerne des tâches dont l'exercice a été délégué aux collectivités locales. Les Pays-Bas sont en principe favorables à cette approche. C'est pourquoi le gouvernement fait preuve d'une extrême retenue dans le recours à cette mesure, qui peut néanmoins être souhaitable dans certaines circonstances exceptionnelles. En conséquence, les Pays-Bas ont émis une réserve concernant cette disposition de la Charte, qui est rédigée en termes trop stricts par rapport à la situation aux Pays-Bas.

9.2. Mesures de contrôle administratif

Lorsqu'une collectivité territoriale prend une décision illégale ou contraire à l'intérêt public, le gouvernement peut annuler cette décision par décret royal. Le gouvernement peut aussi suspendre, également par décret royal, une décision prise par une collectivité territoriale avant de décider si celle-ci doit être annulée. Le gouvernement exerce ce pouvoir de suspendre et d'annuler des décisions à titre général, c'est-à-dire dans tous les domaines de l'action publique.

Parallèlement à ce contrôle administratif général, différentes lois, autres que celles sur les communes et sur les provinces, prévoient la possibilité d'exercer des contrôles administratifs dans des domaines précis. Ces contrôles spécifiques ont des incidences importantes voire excessives sur le fonctionnement des niveaux administratifs infranationaux. C'est pourquoi le gouvernement vise à restreindre les possibilités de contrôle spécifique, souhaitant renforcer par là-même le principe selon lequel les collectivités locales et régionales peuvent et doivent jouir d'une certaine latitude dans l'exécution de leurs tâches, sans que leur autonomie ne puisse être limitée par des interventions de l'administration centrale.

Les budgets municipaux et provinciaux peuvent nécessiter l'approbation de l'exécutif provincial et du Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, respectivement (voir la section 8.6 pour plus de précisions). Des textes autres que les lois sur les communes et sur les provinces imposent eux aussi une approbation préalable, par exemple la Loi sur la coopération entre collectivités locales (pour la plupart des projets conjoints) et la Loi sur l'aménagement du territoire (les plans locaux adoptés par le conseil municipal devant obtenir l'approbation de l'exécutif provincial). Le pouvoir d'approbation n'est pas général, mais spécifiquement inscrit dans les lois pertinentes.

Lorsqu'un organe délibérant d'une commune ou d'une province néglige de prendre certaines décisions que la loi l'oblige à prendre (inexécution), un «contrôle positif» est exercé en premier lieu par l'exécutif de la commune ou de la province concernée. Un certain mode d'action peut être imposé «d'en haut» sous la forme d'une instruction. Lorsqu'un exécutif municipal ou provincial s'abstient de prendre certaines mesures, le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume peut le faire à sa place.

9.3. Mesures de coopération administrative visant à appliquer le droit de l'UE

En tant qu'Etat membre de l'Union européenne, les Pays-Bas – c'est-à-dire, dans la pratique, le gouvernement néerlandais – doivent répondre devant la Commission européenne de la conformité au droit de l'Union européenne des actes des administrations de l'Etat, mais aussi de tous les niveaux administratifs infranationaux et de tous les organismes de droit public. Dans la pratique, les communes, les provinces et les *wateringues* doivent veiller elles-mêmes à la conformité de leurs actes au droit européen. Il en est de même pour les organismes de droit public et pour les associations constituées de ces collectivités ou organismes.

Pour garantir que ces collectivités et organismes de droit public, ainsi que leurs associations, respectent cette obligation, le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume prépare actuellement (c'est-à-dire en 2008) un projet de loi sur l'application de la législation européenne par les collectivités infranationales et les organismes de droit public⁴⁴. Ce texte contient un certain nombre d'instruments de contrôle tels que l'instruction spéciale et l'action récursoire. Figurent également dans le champ d'application de la proposition de loi, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/CE de l'UE relative à la passation de marchés publics, et les associations constituées d'une ou plusieurs collectivités infranationales ou plusieurs tels organismes de droit public.

Sous réserve de l'accord du Ministre compétent, ces instruments de contrôle peuvent être appliqués, aux collectivités infranationales et aux catégories mentionnées ci-dessus exclusivement, lorsque la conformité au droit de l'Union n'a pu être obtenue au moyen des instruments dont dispose l'administration centrale, tels que l'obligation de fournir des informations et l'obligation de procéder à des consultations au niveau officiel et exécutif. Afin de garantir la cohérence des relations entre administrations, la procédure ne peut être engagée qu'en cas de manquement à ces obligations.

⁴⁴ *Wet NERmo*, abréviation de *Wet Naleving Europese regelgeving medeoverheden*.

La Loi sur l'application de la législation européenne par les collectivités locales et les organismes de droit public contiendra les instruments suivants :

- le pouvoir du Ministre compétent de donner des instructions spéciales à un organe administratif lorsqu'une juridiction nationale ou européenne, ou la Commission européenne, a établi qu'un organe administratif néerlandais a commis une violation du droit de l'Union européenne ;
- l'action récursoire, par laquelle l'Etat peut réclamer à un service administratif le versement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte conformément à l'article 228 du Traité CE, si l'Etat doit répondre du manquement du service administratif concerné à une obligation qui incombe à ce service en vertu du droit de l'Union européenne ;
- le pouvoir de donner instruction de rendre compte à la Commission européenne des aides devant être accordées par l'Etat, si la Commission européenne a donné des motifs justifiant cette mesure.

Afin de faciliter l'accès à l'information sur le droit de l'Union européenne, le Ministère de l'intérieur et des Relations au sein du Royaume, l'Union des communes néerlandaises (VNG), l'Association des provinces néerlandaises (IPO) et l'Union des waterings (UvW) ont créé un Centre d'information Europe et Collectivités locales⁴⁵.

En outre, le centre de coordination des aides d'Etat (qui relève du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume) communique à la Commission européenne les rapports et notifications des communes et des provinces concernant les aides accordées par l'Etat, conformément à l'article 87 du Traité CE. Le nombre de ces rapports et notifications augmente depuis quelques années (dix en 2003, 18 en 2004, 35 en 2005), ce qui indique que les collectivités locales sont de mieux en mieux informées sur la législation de l'UE concernant les aides de l'Etat.

Enfin, les associations VNG, IPO et UvW peuvent participer aux discussions interministérielles sur les questions relatives à l'Union européenne. Sous la présidence du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume, des responsables ministériels et des représentants de ces organisations tiennent des consultations mensuelles sur l'Europe et la gestion interne des affaires publiques.

9.4. Recours des collectivités locales et régionales contre l'exercice abusif de contrôles administratifs

Toute forme de contrôle peut faire l'objet d'un recours auprès d'un tribunal indépendant. Une commune peut faire appel des décisions la concernant devant la division administrative d'un tribunal de district, puis devant la division de droit administratif du Conseil d'Etat. Pour contester une décision de suspendre ou d'annuler une mesure, il convient de faire appel auprès de la division de droit administratif du Conseil d'Etat.

Les Pays-Bas ont émis une réserve à l'égard de l'article 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Cet article énonce que 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. Cela implique l'existence d'une juridiction indépendante pouvant être saisie par les communes. A l'époque de la ratification, les communes et les provinces pouvaient, en dernier recours, saisir la Couronne d'un recours contre les décisions prises par d'autres collectivités dans de nombreux domaines. De fait, saisir la Couronne revient à saisir le gouvernement central. Depuis le 1^{er} janvier 1994, cette voie de recours est remplacée par une procédure juridique relevant du droit administratif et menant, comme indiqué ci-dessus, jusqu'à la division de droit administratif du Conseil d'Etat.

⁴⁵ En néerlandais : *Kenniscentrum Europa decentraal*.

9.5. Autres formes de contrôle exercées sur les collectivités locales et régionales

Outre la suspension, l'annulation et l'approbation des actes, la loi prévoit un certain nombre d'autres formes de contrôle. Par exemple, elle exige parfois que toute décision d'annuler un acte ou de communiquer des instructions ne soit prise qu'à la suite d'une consultation. Si les parties parviennent à un accord par ce moyen, il n'est pas nécessaire d'exercer des formes de contrôle plus contraignantes. Si de grands intérêts sont en jeu, la loi peut également imposer l'obligation de notifier, c'est-à-dire de soumettre certaines décisions à une instance supérieure. L'obligation de notifier vise principalement à appeler l'attention de l'instance supérieure concernée sur la décision prise. S'il y a des raisons de l'annuler, les mesures nécessaires peuvent ensuite être prises en temps utile.

10. RECOURS DES PARTICULIERS VIS-À-VIS DES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Le principe fondamental qui assure la protection des citoyens contre d'éventuelles décisions abusives des collectivités locales et régionales est que celles-ci doivent toujours pouvoir faire l'objet d'un recours devant un tribunal indépendant. Le principal texte législatif à cet égard est la Loi générale sur les procédures administratives⁴⁶, entrée en vigueur en 1994. Outre les règles qui régissent la promulgation d'arrêtés, la loi en contient d'autres qui assurent une protection juridique contre les actes des instances administratives.

Si une partie intéressée n'accepte pas la mesure (*besluit*) prise par une instance administrative, elle peut y faire objection dans un délai de six semaines. Le mot « mesure » s'entend ici au sens large. Il couvre les décisions individuelles et les actes généraux (par ex. : plans). Aux termes de la loi, il n'est pas permis d'élever une objection ni d'interjeter un appel contre un texte législatif (par ex. : arrêtés rendus par les provinces et les communes).

Lorsqu'il s'agit d'une décision individuelle, la partie intéressée doit notifier son objection à l'organe qui a pris la décision. Cet organe reconsidère alors sa décision. La personne qui élève l'objection est admise à exposer ses raisons. La légalité et l'utilité pratique de la décision sont réexaminées. L'organe administratif prend ensuite une décision quant à la validité de l'objection.

Dans certains cas, il est nécessaire de saisir une instance administrative d'un recours administratif plutôt que d'élever une objection. Cela signifie que l'organe qui réexamine la mesure n'est pas celui qui l'a prise, mais un autre organe de la hiérarchie administrative. L'organe qui statue sur un recours de ce genre est lui-même compétent pour prendre une nouvelle mesure s'il juge le recours fondé.

Si la partie intéressée n'accepte pas la décision prise quant à son objection ou à son recours auprès d'une autre instance administrative, elle peut faire appel auprès de la division administrative du tribunal de district. Il faut interjeter appel dans un délai de six semaines après le rendu de la décision. Le tribunal administratif examine la légalité de la décision contestée. Il peut annuler la décision, mais n'a pas le pouvoir d'en rendre une autre à la place. La décision du tribunal administratif peut à son tour faire l'objet d'un appel auprès de la Division du Contentieux du Conseil d'Etat⁴⁷.

⁴⁶ *Awb*, abréviation de *Algemene wet bestuursrecht*. Pour de plus amples informations sur ce texte, voir la section 4.2.

⁴⁷ En néerlandais : *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*.

La Loi générale sur les procédures administratives indique comment est assurée la protection juridique des particuliers contre les décisions d'organes gouvernementaux. Des lois spécifiques votées par le parlement offrent parfois des procédures différentes (ou légèrement différentes). Des tribunaux administratifs sont habilités à connaître des affaires se rapportant à certains domaines. C'est le cas, notamment, des domaines de la sécurité sociale (Conseil central de recours administratif⁴⁸), de la fonction publique, de l'organisation industrielle et des questions socioéconomiques (Conseil du Contentieux économique⁴⁹).

Si le tribunal administratif n'est pas compétent pour connaître d'une affaire, celle-ci est jugée par les tribunaux civils ordinaires. Les tribunaux civils s'estiment compétents pour connaître d'une affaire portant sur le tort éventuellement causé par une instance administrative s'il n'est pas ou n'a pas été possible d'introduire un recours auprès d'un tribunal administratif. Les tribunaux civils ont un rôle à jouer, par exemple, lorsqu'un particulier entend contester une décision d'une instance administrative. En effet, ces décisions n'entrent pas dans la définition des «actes» qui est à la base de la protection juridique assurée par les tribunaux administratifs.

10.1. Le traitement des plaintes visant des actes de l'administration : la fonction du Médiateur

Le traitement des plaintes visant des actes de l'administration est inscrit dans plusieurs lois. La Loi sur le Médiateur national est entrée en vigueur le 4 février 1981. L'institution du Médiateur national, fondée sur la base de cette loi, existe aux Pays-Bas depuis 1982. En 1999, ses fonctions ont été inscrites comme suit dans la Constitution : «Le Médiateur national procède, sur demande ou de son propre chef, à une enquête sur les agissements des organes administratifs du Royaume et d'autres organes des pouvoirs publics désignés par la loi ou en vertu de la loi». (article 78a, paragraphe 1, de la Constitution).

Initialement, le Médiateur national avait pour principal champ d'intervention les actes des organes administratifs du Royaume et de la police. Toutefois, les organes administratifs des provinces, des communes, des *waterings* et des structures conjointes pouvaient également, par le biais d'un arrêté ministériel, être inscrites parmi les compétences du Médiateur national. A la fin de 1999, toutes les provinces avaient eu recours à cette possibilité, tandis que le nombre de communes relevant du Médiateur national restait limité.

En 1999, une proposition de loi a été soumise à la Chambre des représentants, où elle a reçu un très large soutien, qui demandait au gouvernement de veiller à ce que chaque commune dispose, avant le 1^{er} janvier 2002, d'une fonction de médiateur assortie des garanties adéquates, avec ou sans règlement. Par la suite, un règlement a été adopté et le système qui suit a été mis en place pour les administrations territoriales. Le champ de compétence du Médiateur national couvre les administrations des communes, des provinces, des *waterings* et des structures intercommunales, hormis celles où un médiateur ou une commission de médiation a été mis en place conformément aux lois sur, respectivement, les communes, les provinces, les *waterings* ou la coopération entre collectivités locales. Lorsqu'une collectivité territoriale décide de se doter de sa propre fonction de médiation, elle peut en choisir librement la forme mais doit veiller à ce que les conditions d'indépendance et de neutralité prévues par la loi soient remplies. Il peut s'agir d'un médiateur ou d'une commission de médiation, institué à titre propre ou conjointement avec d'autres collectivités territoriales. Il est également possible de faire appel aux services du médiateur d'une autre collectivité territoriale. La commune d'Almere, par exemple, est rattachée au médiateur d'Amsterdam. C'est ainsi qu'à la suite de l'adoption de la loi sur le droit de plainte, un système de plaintes externes, de couverture nationale, a été introduit en 2005.

⁴⁸ En néerlandais : *Centrale Raad van Beroep (CRvB)*.

⁴⁹ En néerlandais : *College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvB)*.

11. PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL ET RÉGIONAL

Le personnel des collectivités locales et régionales se compose principalement de fonctionnaires, qui peuvent être nommés à titre permanent ou temporaire. Les collectivités emploient également des agents contractuels. Le travail à temps partiel est de plus en plus répandu.

Les provinces et les communes sont responsables du statut administratif et des conditions d'engagement de leurs employés. Le personnel provincial et municipal (y compris les personnes titulaires de contrats) est rémunéré par la province ou la commune concernée.

Le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume coordonne et, dans une certaine mesure, fixe les conditions d'emploi qui s'appliquent à tous les domaines du secteur public. Depuis plusieurs années, le gouvernement a pour politique d'harmoniser les conditions d'emploi du secteur public avec celles du secteur privé (création de comités du personnel, privatisation des caisses de pensions, etc.). La Loi sur la fonction publique s'applique à tous les personnels travaillant pour l'administration centrale ou d'autres organes de l'Etat.

Le tableau ci-après indique le nombre de fonctionnaires et d'agents contractuels. Les stagiaires et le personnel temporaire n'y sont pas compris.

Niveau	Personnes	Pourcentage du personnel de la fonction publique
Communes	192 545	20,1
Provinces	13 282	1,4
Wateringues	10 526	1,1
Structures de coopération	19 608	2,0
Total	235 961	24,6

Source : Données sur le personnel de la fonction publique, 2004

12. RÉFORMES EN COURS OU ENVISAGÉES

12.1. Nouvelles technologies et administration

Les communes et les provinces peuvent utiliser Internet pour améliorer les services publics. Les services publics en ligne vont de la délivrance de permis de construire par courrier électronique aux systèmes de demande et de règlement de services payants (semblables aux systèmes bancaires sur Internet), et à la demande en ligne d'informations contenues dans les registres électroniques de l'état-civil des communes⁵⁰.

D'ici la fin de 2007, le gouvernement entend être en mesure de fournir 65% de tous les services publics via Internet. Un élément important de l'amélioration des services tient au principe de l'information unique. Selon ce principe, les citoyens, les entreprises et les institutions ne doivent plus communiquer à l'administration une information qui est déjà en sa possession. Le secteur public dans son ensemble s'est engagé à atteindre deux objectifs : appliquer le principe de l'information unique et mettre en ligne 65% de tous les services.

⁵⁰ En néerlandais : Gemeentelijke basisadministratie (GBA).

Services électroniques à l'intention des particuliers et des entreprises (%)

Taille de la commune (en nombre d'habitants)	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Services à l'intention des particuliers						
moins de 25 000	4	9	23	35	37	43
25 000-50 000	9	13	24	34	38	44
50 000-100 000	13	12	26	34	42	48
plus de 100 000	27	30	26	40	55	65
sous-total	13	18	25	36	44	51
Services à l'intention des entreprises						
moins de 100 000	6	6	16	34	32	47
plus de 100 000	19	21	21	62	71	63
sous-total	11	12	18	43	44	52
Objectif visé			25	35	45	55

Source : Ministère de l'Intérieur, State of Local Government 2006 (tableau 6.5)

12.2. Autres réformes

Le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en 2007 a inscrit deux priorités au centre de son action dans le domaine des relations intra-administratives. D'une part, il a élargi le champ d'autonomie des communes en lançant un programme de décentralisation. D'autre part, il a établi le principe selon lequel, à l'avenir, le nombre de niveaux administratifs compétents dans un domaine donné est limité à deux. Les sections 6.4 et 6.5 décrivent ces mesures plus en détail.

La politique de renforcement de l'autonomie des communes et de réduction de la charge administrative doit également être poursuivie en ce qui concerne les ressources financières accordées par l'Etat aux services décentralisés (voir la section 8.2.2). Ces objectifs feront l'objet d'une modification à la Loi sur les dotations aux collectivités locales, qui doit entrer en vigueur en 2009. Cette nouvelle loi fait entrer le principe de l'information unique et de l'audit unique dans la législation et introduit de nouveaux instruments tels que les dotations de décentralisation et les dotations spécifiques.

Les dotations⁵¹ de décentralisation ne sont pas des subventions spécifiques mais font partie de la dotation aux Fonds des communes et des provinces. Elles ont pour objet d'accroître la latitude des collectivités locales et provinciales dans l'utilisation de ces ressources. Conformément au système des fonds, le principe des dotations de décentralisation peut s'appliquer à des ressources structurelles. Il peut également être utilisé pour des dotations temporaires de l'administration centrale à des collectivités infranationales.

Les dotations groupées⁵² constituent une catégorie particulière de subventions spécifiques. Elles permettent de regrouper par Ministère des dotations de petit volume, en réduisant le nombre de conditions à remplir et en limitant la responsabilité à des aspects exclusivement financiers. Cela permet de réduire la charge administrative des communes et des provinces tout en renforçant leur autonomie financière.

Comme indiqué plus haut (voir la section 8.1.3), les types d'impôt pouvant être collectés au niveau local font l'objet de discussions soutenues entre le gouvernement et l'association VNG. Au moment de la rédaction du présent rapport, la direction prise par ces entretiens n'était pas encore connue.

⁵¹ En néerlandais : *decentralisatie-uitkering*.

⁵² En néerlandais : *Verzameluitkering*.

Comme indiqué plus haut (voir la section 9.3), il relève de la responsabilité de l'Etat que l'action des collectivités locales et provinciales, des *wateringues* et des établissements de droit public, y compris les associations constituées de ces collectivités ou organismes, soit conforme au droit de l'Union européenne.

Le droit interne des Pays-Bas prévoit que les collectivités territoriales et les établissements de droit public, ainsi que les associations constituées de ces collectivités ou organismes, veillent eux-mêmes à la conformité de leur action au droit de l'Union européenne. Pour garantir le respect de cette obligation, le Ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a préparé un projet de loi sur l'application de la législation européenne par les collectivités infranationales et les organismes de droit public. Ce texte contient un certain nombre d'instruments de contrôle tels que l'instruction spéciale et l'action récursoire. Son champ d'application couvre les organismes de droit public et les associations constituées d'une ou plusieurs collectivités infranationales ou un ou plusieurs tels organismes de droit public.

L'emploi de ces instruments de contrôle se limite aux cas où la conformité au droit de l'Union de l'action d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public n'a pu être obtenue au moyen des autres instruments dont dispose l'administration centrale, tels que l'obligation de fournir des informations et l'obligation de procéder à des consultations au niveau officiel et exécutif. Le projet de loi devrait être soumis au Parlement au cours de l'année 2008.

Depuis 1986, le Royaume des Pays-Bas se compose de trois Etats distincts : les Pays-Bas, les Antilles néerlandaises et Aruba. Une réorganisation des relations politiques des Pays-Bas avec ses territoires insulaires des Antilles est en cours de préparation. Cinq territoires insulaires, ainsi que l'actuel Etat des Antilles néerlandaises, sont concernés par ce projet qui prévoit la dissolution de l'Etat sous sa forme actuelle à une date qui reste à préciser⁵³. A compter de cette date, Curaçao et Saint Martin jouiront du statut d'Etats autonomes au sein du Royaume, à l'instar d'Aruba depuis 1986. Ce statut va de pair avec un degré élevé d'autonomie. Bonaire, Saint-Eustache et Saba deviendront des collectivités rattachées à la structure administrative néerlandaise, avec un statut semblable à celui des communes néerlandaises.

Les six îles entendent conserver leur statut de pays et territoires d'outre-mer⁵⁴ de l'Union européenne, conformément à l'article 299, paragraphe 3 du Traité CE. En conséquence, Bonaire, Saint-Eustache et Saba deviendront des collectivités néerlandaises à la suite de la dissolution de l'Etat des Antilles néerlandaises, mais ne feront pas partie de l'Union européenne pour autant.

Par ailleurs, une étude est en cours, qui se penche sur les incidences que pourrait avoir l'octroi du statut de région ultrapériphérique⁵⁵ aux trois îles en question. Cette possibilité est ouverte par l'article 299, paragraphe 2, du traité CE. Le statut de région ultrapériphérique s'applique d'ores et déjà aux départements d'outre-mer de la France, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries⁵⁶.

Les modalités précises de la nouvelle structure administrative de Bonaire, Saint-Eustache et Saba sont en cours d'étude, de même que le partage des compétences entre ces trois îles d'une part et les Pays-Bas de l'autre. L'objectif est de clarifier ces questions au cours de l'année 2008.

⁵³ La date de dissolution était initialement fixée au 15 décembre 2008, mais il est apparu que cela n'était pas réaliste.

⁵⁴ En néerlandais : *LGO-status (Landen en Gebieden Overzee)*.

⁵⁵ En néerlandais : *UPG-status (Ultraperifere Gebieden)*.

⁵⁶ Lorsque le Traité de Lisbonne entrera en vigueur, ses dispositions feront partie de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.