

42e SESSION

Rapport
CG(2022)42-18final
24 mars 2022

Original: anglais

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteurs¹ : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP)
Magnus BERTSSON, Suède (R, PPE/CCE)

Recommandation 474 (2022)	3
Exposé des motifs	6

Résumé

Le présent rapport est le deuxième rapport de suivi depuis que le pays a ratifié la Charte en 1998. Il fait suite aux réunions de suivi à distance menées du 21 au 23 juin 2021. Le rapport se félicite de l'adoption de la loi de 2016 sur la décentralisation des villes et des collectivités locales qui a habilité le Secrétaire d'État pour introduire des maires élus au suffrage direct pour les régions anglaises composées de deux conseils ou plus. Il salue également la publication par le gouvernement britannique d'un livre blanc *Levelling Up* qui concentrerait ses nouveaux programmes d'investissement sur les partenaires locaux et les communautés à travers le Royaume-Uni pour faire face aux défis communs qu'ils partagent. De plus, il se réfère positivement à une initiative législative qui a été prise par le Parlement écossais pour incorporer la Charte européenne de l'autonomie locale dans la législation écossaise.

Les rapporteurs expriment toutefois leur inquiétude, entre autres, sur le fait que le principe de l'autonomie locale n'est pas explicitement reconnu dans la législation nationale du Royaume-Uni, et que la capacité des autorités locales à accomplir efficacement les tâches locales est limitée dans la pratique en raison de la réglementation excessive qui restreint un champ d'action local, un encadrement assez lourd par les autorités supérieures et une forte dépendance des collectivités locales vis-à-vis des financements nationaux. Le rapport souligne également que les autorités locales sont limitées dans leur capacité à collecter et dépenser librement des ressources financières et manquent de financement adéquat et proportionné, et que la pratique de la consultation sur les ressources financières ne satisfait pas pleinement aux exigences de l'article 9.6 en ce qui concerne la manière dont une telle consultation est menée.

Par conséquent, ils appellent les autorités britanniques, entre autres, à explorer toutes les voies juridiques possibles afin de reconnaître le principe de l'autonomie locale dans le droit national et à renforcer la capacité fiscale des autorités locales pour permettre de couvrir les coûts de la prestation de services et rendre les

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

finances des collectivités locales plus dynamiques. Il les encourage également à lancer une réforme du système de financement des collectivités locales pour mettre la situation en conformité avec l'article 9, qui intégrerait dans la loi les principes d'adéquation et de proportionnalité des ressources financières locales et donnerait plus de latitude aux collectivités locales pour décider priorités de dépenses. Les rapporteurs demandent aux autorités britanniques de garantir que la consultation sur le financement local ait lieu en temps utile avant qu'une décision finale ne soit prise et que les autorités locales aient suffisamment de temps et de possibilités pour contribuer de manière significative au processus de consultation.

Enfin, les autorités britanniques sont invitées à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

RECOMMANDATION 474 (2022)²

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne ;

e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces » ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la Recommandation 455(2021) Problèmes récurrents recensés par le Congrès dans le cadre du suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale et des missions d'observation d'élections (Période de référence 2017-2020) ;

i. à la précédente Recommandation 353 (2014) du Congrès sur la démocratie locale et au Royaume-Uni ;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni.

2. Le Congrès rappelle que :

a. Le Royaume-Uni a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 3 juin 1997 et l'a ratifiée le 24 avril 1998, il a fait une déclaration selon laquelle il entend limiter son champ d'application aux catégories de collectivités suivantes : en Angleterre, les conseils de comté, les conseils de district, les conseils d'arrondissement de Londres et le Conseil des îles Sorlingues ; au pays de Galles, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Pays de Galles) 1994 ; en Écosse, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Écosse) 1994. La Charte est entrée en vigueur au Royaume-Uni le 1^{er} août 1998 ;

b. le Royaume-Uni a signé mais n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni à la lumière de la Charte. Elle a chargé Vladimir Prebilic, Slovénie (L, SOC/V/DP), et Magnus Berntsson, Suède (R, PPE/CCE), de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni ;

2. Discussion et adoption par le Congrès le 24 mars 2022, 3e séance (voir le document [CG\(2022\)42-18](#), exposé des motifs), rapporteurs : Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP) et Magnus BERNTSSON, Suède (R, PPE/CCE)

d. les réunions de suivi à distance se sont tenues du 21 au 23 juin 2021. À cette occasion, la délégation du Congrès s'est entretenue avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé des réunions figure en annexe à l'exposé des motifs ;

e. Le Royaume-Uni étant composé de quatre nations dotées de caractéristiques territoriales et culturelles propres, les recommandations seront adressées au Royaume-Uni en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, mais leur mise en œuvre sera assujettie aux compétences et responsabilités du Royaume-Uni et à celles des administrations décentralisées de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord en fonction de la répartition des compétences relatives à l'administration locale.

3. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes avec lesquelles ils se sont entretenus lors des réunions.

4. Le Congrès note avec satisfaction qu'au Royaume-Uni :

a. l'adoption de la loi de 2016 sur le transfert de responsabilités aux villes et aux collectivités locales a habilité le Secrétaire d'État à introduire l'élection des maires au suffrage direct pour les régions d'Angleterre composées d'au moins deux conseils ;

b. le Gouvernement britannique s'est engagé à publier un Livre blanc sur le renforcement des capacités qui concentrera ses nouveaux programmes d'investissement sur les collectivités et les partenaires locaux de tout le Royaume-Uni, en réponse à leurs difficultés communes ;

c. une initiative législative a été prise par le Parlement écossais pour incorporer la Charte européenne de l'autonomie locale dans le droit écossais.

5. Le Congrès note, cependant, que plusieurs insuffisances évoquées dans sa précédente Recommandation 353(2014) doivent encore recevoir une réponse et il exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

a. le principe de l'autonomie locale n'est pas expressément reconnu dans la législation interne du Royaume-Uni, de sorte qu'il soit pleinement respecté dans la pratique ;

b. bien que les collectivités locales disposent de compétences générales définies dans la loi, leur capacité à exercer efficacement les tâches locales est limitée dans la pratique, du fait d'une surréglementation qui restreint leur champ d'action, d'un contrôle relativement pesant de la part des autorités de niveau supérieur et d'une dépendance significative des collectivités locales vis-à-vis des financements nationaux ;

c. le contrôle administratif des tâches des collectivités locales porte sur leur opportunité et n'est pas 'dans les faits' toujours conforme au principe de proportionnalité ;

d. les collectivités locales sont limitées dans leur capacité à collecter et utiliser librement les ressources financières et ne disposent pas d'un financement suffisant et proportionné. Le gouvernement central exerce un contrôle étendu sur la manière dont les collectivités locales sont financées et sur leurs dépenses ; le mécanisme de péréquation financière n'est pas suffisamment transparent ni prévisible ;

e. dans la pratique, la consultation relative aux ressources financières ne satisfait pas pleinement aux exigences de l'article 9.6, du point de vue du déroulement de cette consultation ;

f. les autorités locales ne disposent d'aucun moyen légal de protéger le droit à l'autonomie locale, comme l'exige l'article 11 lu conjointement avec l'article 2 ;

g. la déclaration faite par le Gouvernement britannique au moment de la ratification de la Charte, qui restreint son application à certaines catégories de collectivités locales, n'a pas été révisée à la lumière de la situation présente. La Charte ne s'applique pas à l'Autorité du Grand Londres ni aux collectivités locales d'Irlande du Nord.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités du Royaume-Uni à :

a. étudier toutes les possibilités juridiques permettant de reconnaître le principe de l'autonomie locale dans le droit interne ;

b. engager une réforme du système de financement des collectivités locales afin de mettre la situation en conformité avec l'article 9. La réforme devra notamment viser à incorporer dans la loi les principes d'adéquation et de proportionnalité des ressources financières locales, à garantir l'application pratique de ces principes et à laisser aux collectivités locales une plus grande marge de décision sur leurs priorités en matière de dépenses ;

c. renforcer la capacité fiscale des collectivités locales afin qu'elles puissent assumer les coûts de la prestation des services et donner aux finances des collectivités locales un caractère plus évolutif ;

d. garantir que la consultation sur les finances locales soit menée en temps utile avant l'adoption d'une décision finale et que les collectivités locales disposent de suffisamment de temps et de possibilités pour contribuer véritablement au processus de consultation ;

e. veiller à ce que le contrôle administratif des collectivités locales porte uniquement sur la légalité, de sorte que l'intervention soit proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à protéger ;

f. prendre les mesures légales nécessaires pour que la Charte devienne un instrument juridique exécutoire par les tribunaux, de sorte que les collectivités locales disposent d'un recours juridictionnel pour garantir le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale conformément à l'article 11 lu conjointement avec l'article 2 ;

g. réexaminer la déclaration du Royaume-Uni faite le 14 avril 1998 concernant la portée de la Charte, eu égard aux catégories d'autorités qui existent actuellement, et étendre son champ d'application à l'Autorité du Grand Londres et aux collectivités locales d'Irlande du Nord ;

h. ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

7. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives au Royaume-Uni, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	7
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL	7
2.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	10
2.2	Statut de la capitale	16
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	16
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	17
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	19
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	19
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	20
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	22
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	27
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	29
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	30
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	32
3.8	Article 9 – Ressources financières	36
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	45
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	46
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE	46
4.1	Brexit	46
4.2	Pandémie de covid-19	47
4.3	Renforcement des autorités infranationales ?	48
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	49
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès au Royaume-Uni	52

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Aux termes de l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, «le Congrès prépare régulièrement des rapports –pays par pays –sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale».

2. Le Royaume-Uni a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. Il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 3 juin 1997 et l'a ratifiée le 24 avril 1998. Il a fait une déclaration selon laquelle il se considère lié par tous les paragraphes de la Partie I de la Charte, mais entend limiter le champ d'application de la Charte aux catégories de collectivités suivantes : en Angleterre, les conseils de comté, les conseils de district, les conseils municipaux de Londres et le Conseil des îles Sorlingues ; au pays de Galles, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (pays de Galles) 1994 ; en Écosse, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Écosse) 1994. Le Royaume-Uni entend que le terme « collectivité locale » dans la Charte n'inclut pas les organes locaux et régionaux tels que les autorités de police qui, en raison de leurs fonctions spéciales pour lesquelles ils sont responsables, sont composés de membres élus et nommés. La Charte ne s'applique pas aux autorités locales d'Irlande du Nord (qui ne figurent pas dans la déclaration de 1998 sur l'application de la Charte), ni aux parlements et aux assemblées de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord.

3. Le Royaume-Uni a signé (mais non encore ratifié) la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144) le 5 février 1992. De même, il n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. Un premier exercice de suivi a été mené au Royaume-Uni en 1997 et 1998, donnant lieu à la recommandation 49 (1998) du 28 mai 1998 du Congrès sur la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni. Un deuxième exercice, mené en 2013, a donné lieu à la recommandation 353 (2014).

5. Le présent rapport porte sur les réunions (à distance) de la délégation du Congrès au Royaume-Uni du 21 au 23 juin 2021. M. Vladimir PREBILIC (Slovénie, SOC/V/DP) et M. Magnus BERTSSON (Suède, PPE/CCE) ont été nommés corapporteurs sur la démocratie locale. Ils ont été assistés par M. Linze Schaap, directeur général du *Northern Audit Office* (Pays-Bas), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, ainsi que par le Secrétariat du Congrès. La délégation du Congrès a rencontré les membres de la délégation nationale du Royaume-Uni au Congrès, des membres de la Chambre des communes du Royaume-Uni, du Parlement gallois (*Senedd*) et de l'Assemblée d'Irlande du Nord, ainsi que des responsables de divers ministères. Elle a rencontré des représentants de la l'Association des pouvoirs locaux (*Local Government Association, LGA*), de l'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Local Government Association, NILGA*), de la Convention des collectivités locales écossaises (*Convention of Scottish Local Authorities, COSLA*) et de l'Association galloise des pouvoirs locaux (*Welsh Local Government Association, WLGA*). Ils ont également rencontré des experts et des représentants des collectivités locales de l'Autorité du Grand Londres et de l'Assemblée de Londres, du conseil municipal d'Édimbourg, de la mairie de Cardiff et de la mairie de Belfast. Le programme détaillé des réunions figure en annexe.

6. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation britannique du Congrès et toutes les associations de pouvoirs locaux pour leur contribution à l'organisation et au bon déroulement de la visite à distance.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL³

7. Le Royaume-Uni est une monarchie dont la souveraineté est dévolue au Parlement et qui ne dispose pas d'une constitution écrite et codifiée. C'est un Etat « décentralisé » composé de nations. Aujourd'hui, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont chacun leur propre parlement ou assemblée. L'Angleterre,

3. Sources principales pour cette section : Sandford M. (2021), «*Local government in England: structures: House of Commons Library Briefing Paper Number 07104*», <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf>, consulté le 22 janvier 2022 ; Himsforth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury ; et des communications personnelles des membres britanniques du Groupe d'experts indépendants sur la Charte.

cependant, n'a pas bénéficié de la décentralisation fondée sur des nations introduite en 1997 et elle est donc gouvernée par le parlement et le Gouvernement du Royaume-Uni. À première vue, le Royaume-Uni ressemble à une fédération, mais ce n'est pas le cas. Dans un système fédéral (ou même confédéral), les parties constitutives jouissent d'une autonomie et d'une souveraineté (quoique dans des proportions relatives). Au Royaume-Uni, la décentralisation n'a pas affecté la « souveraineté parlementaire », de sorte que le Parlement britannique pourrait l'annuler et abolir les institutions décentralisées telles que les différents parlements et assemblées⁴

8. La décentralisation britannique est asymétrique. Chaque nation du Royaume-Uni a sa propre forme de décentralisation et des niveaux de compétence variables. La décentralisation a été menée dans trois des quatre nations, à savoir l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, et non en Angleterre. Des compétences ont aussi été décentralisées vers les zones métropolitaines d'Angleterre. Un accord de décentralisation a aussi été conclu avec la Cornouailles, renforçant la consultation de cette autorité rurale en matière de finances publiques et favorisant la prise de décision locale sur de nombreux services publics. L'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont des compétences législatives et exécutives, tandis que le maire de Londres et les maires des zones métropolitaines d'Angleterre n'ont que des compétences exécutives, soumises au contrôle de l'Assemblée de Londres et des Autorités combinées. Le cadre législatif de la décentralisation de compétences dans les trois nations se compose de lois modifiées (loi de 1998 sur l'Écosse, loi de 1998 sur l'administration du pays de Galles et loi de 1998 sur l'Irlande du Nord). En outre, il existe plusieurs accords non législatifs entre les ministères britanniques et les institutions décentralisées.

9. La répartition des compétences entre le Parlement britannique et les législatures décentralisées (Écosse, pays de Galles et Irlande du Nord) est organisée selon une distinction entre, d'une part, les domaines « décentralisés » et, d'autre part, les domaines « réservés » ou, dans le cas de l'Irlande du Nord, « exceptés » (voir le tableau 1)⁵. De plus, pour l'Irlande du Nord il existe aussi des domaines transférés (et il est à noter que dans le cas de cette nation « réservé » a un sens différent). Les législatures décentralisées peuvent légiférer sur les domaines (transférés) décentralisés mais les domaines réservés (et exclus) sont du ressort du Parlement britannique. Bien que le Parlement britannique dispose encore de pouvoirs législatifs dans les domaines décentralisés, il n'en fait généralement pas usage sans le consentement explicite de l'organe décentralisé concerné.

10. Les tribunaux et, en dernier ressort, la Cour suprême du Royaume-Uni (UKSC) décident de l'interprétation et de l'application des lois de décentralisation, y compris sur les questions de compétence. Le Parlement britannique a intégré certains mécanismes dans le processus législatif « afin de garantir que les recours devant l'UKSC sont limités au minimum : le ministre responsable d'un projet de loi doit déclarer que les dispositions du projet relèvent de sa compétence ; de même, le président du parlement ou de l'assemblée doit faire connaître son point de vue sur sa compétence ; cependant, il y a ensuite un intervalle de quatre semaines, entre l'adoption du projet et la présentation du texte à la sanction royale, pendant lequel les juristes des nations décentralisées ou du Royaume-Uni peuvent renvoyer le projet de loi à la Cour suprême au motif qu'il excède le domaine de compétence »⁶.

11. Les politiques relatives aux structures des collectivités locales et à leur financement, leurs responsabilités et d'autres aspects ne sont pas des domaines réservés et sont par conséquent de la compétence des législatures décentralisées⁷. De l'avis des rapporteurs, certains domaines réservés nécessitent également l'attention des autorités locales (élaboration de règlements, mise en œuvre de politiques nationales).

12. Le tableau 1 offre une vue d'ensemble des domaines réservés.

Tableau 1. Domaines réservés par nation

Écosse	Pays de Galles	Irlande du Nord
Réserves générales		Domaines exclus
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questions liées à la Constitution, y compris la Couronne, l'Union, le Parlement britannique et l'existence de la Haute Cour de justice (pénale) et de la <i>Court of Session</i> (Haute Cour en matière civile). ▪ Enregistrement et financement des partis politiques ▪ Relations internationales, y compris avec les territoires situés hors du Royaume-Uni et de l'Union 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitution, juridiction unique de l'Angleterre et du pays de Galles, tribunaux ▪ Partis politiques ▪ Affaires étrangères, etc. ▪ Fonction publique ▪ Défense 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Constitution ; succession royale ▪ Relations internationales ; traités internationaux ▪ Défense et forces armées ; sécurité nationale

4. Torrance D. (2020), "Introduction to devolution in the UK", Chambre des communes, Westminster.

5. Dans le cas de l'Irlande du Nord, on parle respectivement de compétences « transférées » et « réservées et exclues ».

6. Torrance D. (2019), "Reserved matters in the United Kingdom: Briefing Paper Number CBP 8544", Chambre des communes, Westminster.

7. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury.

<p>européenne, développement international et réglementation du commerce international</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonction publique écossaise ▪ Défense du royaume ; trahison 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nationalité, immigration, asile ▪ Élections ▪ Énergie nucléaire ▪ Imposition à l'échelle du Royaume-Uni ; devise ▪ Remise de distinctions
Réerves spécifiques*		Domaines réservés
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre A – Questions financières et économiques (politiques budgétaires – à l'exception des impôts décentralisés –, économiques et monétaires, devise, services financiers, marchés financiers, blanchiment d'argent). ▪ Chapitre B – Affaires intérieures (abus de drogues, protection des données et accès à l'information, élections à la Chambre des communes, armes à feu (sauf armes à air comprimé), loisirs, immigration et nationalité, expérimentations scientifiques sur des animaux vivants, sécurité nationale, secrets d'État et terrorisme, paris, jeux et loteries, pouvoirs d'urgence, extradition, licences et accès aux organismes publics non écossais). ▪ Chapitre C – Commerce et industrie (associations professionnelles, insolvabilité, concurrence, propriété intellectuelle, contrôle des importations et des exportations, pêche maritime en dehors des eaux écossaises, protection des consommateurs, normes de production, sécurité et responsabilité, poids et mesures, télécommunications, services postaux, comités de recherche, désignation des zones assistées, développement industriel et protection des intérêts commerciaux et économiques). ▪ Chapitre D – Énergie (électricité, pétrole et gaz, charbon, énergie nucléaire et économies d'énergie). ▪ Chapitre E – Transports (transports routier, maritime et aérien). ▪ Chapitre F – Sécurité sociale (régimes de sécurité sociale non décentralisés, pensions alimentaires et pensions). ▪ Chapitre G – Réglementation des professions libérales (architectes, professions de santé et experts-comptables). ▪ Chapitre H – Emploi (emploi et relations professionnelles, santé et sécurité, recherche d'emploi et soutien non décentralisés). ▪ Chapitre J – Santé et médicaments (xénotransplantation, embryologie, maternité de substitution et génétique, médicaments, fournitures médicales et poisons, aliments de bien-être). ▪ Chapitre K – Médias et culture (radiodiffusion, droit de prêt public, régime d'indemnisation des pouvoirs publics et biens immobiliers acceptés pour le règlement de l'impôt). ▪ Chapitre L – Divers (rémunération des magistrats, égalité des chances au sein des organismes publics non écossais, contrôle des armes, services cartographiques, temps, espace extra-atmosphérique et Antarctique). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre A – Questions financières et économiques (politiques budgétaires – à l'exception des impôts décentralisés –, économiques et monétaires, devise, services et marchés financiers, comptes inactifs). ▪ Chapitre B – Affaires intérieures (élections, nationalité et immigration, sécurité nationale et secrets d'État, interception des communications, données de communication et surveillance, criminalité, ordre public et police, comportements antisociaux, esclavage moderne, prostitution, pouvoirs d'urgence, extradition, réinsertion des délinquants, casiers judiciaires, articles dangereux, abus et trafic de drogues ou de substances psychoactives, sécurité privée, loisirs et consommation nocturne de boissons, alcool, paris, jeux et loteries, chasse, activités scientifiques et éducatives sur des animaux vivants, licences, associations caritatives et levées de fonds). ▪ Chapitre C – Commerce et industrie (associations d'entreprises et raisons sociales, insolvabilité et liquidation, concurrence, propriété intellectuelle, contrôle des importations et des exportations, protection des consommateurs, normes de production, sécurité et responsabilité, poids et mesures, télécommunications et télégraphie sans fil, postes, comités de recherche, développement industriel, protection des intérêts commerciaux et économiques, assistance à l'exportation de biens et services, eau et assainissement, adjudicateur du Code des pubs et Code des pubs, commerce dominical). ▪ Chapitre D – Énergie (électricité, pétrole et gaz, charbon, énergie nucléaire, chauffage et climatisation, économies d'énergie). ▪ Chapitre E – Transports (transports routier, ferroviaire, maritime et fluvial, transport aérien, sécurité des transports et questions connexes). ▪ Chapitre F – Sécurité sociale, pensions alimentaires pour enfants, pensions et indemnités (régimes de sécurité sociale, pensions alimentaires pour enfants, pensions professionnelles et personnelles, indemnisation de la fonction publique, indemnisation des forces armées, etc.). ▪ Chapitre G – Activités professionnelles (architectes, experts-comptables, professionnels de santé et vétérinaires, emploi, relations de travail et professionnelles, conseils de formation professionnelle, recherche d'emploi et soutien). ▪ Chapitre J – Santé, sécurité et médicaments (avortement, xénotransplantation, embryologie, maternité de substitution et génétique, médicaments, fournitures médicales, substances biologiques, etc., aliments de bien-être, santé et sécurité). ▪ Chapitre K – Médias, culture et sport (médias, droit de prêt public, régime d'indemnisation des pouvoirs publics, biens immobiliers acceptés pour le règlement de l'impôt, terrains de sport). ▪ Chapitre L – Justice (profession juridique, services juridiques et services de gestion des réclamations, aide juridictionnelle, médecine légale, arbitrage, capacité mentale, données à caractère personnel, droits à l'information, information du secteur public, dossiers publics, indemnisation des personnes touchées par la criminalité et les erreurs judiciaires, gestion des prisons et des délinquants, relations familiales et enfants, reconnaissance du 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armes à feu et explosifs ▪ Réglementation des services financiers et des pensions ▪ Radiodiffusion ▪ Contrôles des importations et des exportations ▪ Navigation et aviation civile ▪ Commerce international et marchés financiers ▪ Télécommunications et courrier ▪ Estran et fonds marins ▪ Exclusion de l'Assemblée ▪ Sécurité des consommateurs ; propriété intellectuelle

	<p>genre, enregistrement des naissances, décès et lieux de culte).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Chapitre M – Biens fonciers et agricoles (cadastre, enregistrement des charges et obligations agricoles, développement et bâtiments). ▪ Chapitre N – Divers. 	
--	--	--

Source : Torrance D. (2019), "Reserved matters in the United Kingdom: Briefing Paper Number CBP 8544", Chambre des communes, Westminster.

*En Écosse, pas de Chapitre I ; au pays de Galles, pas de Chapitres H et I.

2.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

13. La gouvernance locale est une compétence décentralisée et, depuis la décentralisation de la fin des années 1990, les collectivités locales des diverses parties du Royaume-Uni ont évolué de manières différentes. Aussi est-il complexe de décrire le système des collectivités locales du Royaume-Uni, car à la différence d'autres États européens il y a quatre systèmes au lieu d'un seul. Par exemple, les exécutifs décentralisés sont responsables devant les assemblées décentralisées concernant leurs décisions en matière de fiscalité et de dépenses, notamment sur le type et le montant des fonds accordés aux autorités locales en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Les pouvoirs et compétences des collectivités locales, leur législation électorale et leur existence même sont du ressort des législatures décentralisées et, dans le cas de l'Angleterre, du Parlement britannique.

14. Le degré de décentralisation au sein de chaque nation est différent : en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, il n'y a qu'un type de collectivité locale depuis 1996, tandis qu'en Angleterre les structures sont très diverses et évoluent en permanence : comtés, districts, conseils unitaires urbains, arrondissements londoniens et, plus récemment, l'institution du maire de Londres et des maires métropolitains anglais qui, à la différence de la décentralisation appliquée dans les nations, n'ont pas de compétences législatives. Le maire de Londres et les maires métropolitains anglais ont uniquement des compétences exécutives, soumises au contrôle de l'Assemblée de Londres et des Autorités combinées.

Angleterre⁸

15. Comme on l'a vu, l'Angleterre compte des conseils de district (niveau inférieur), des conseils de comté (niveau supérieur), des conseils unitaires, les conseils d'arrondissement de Londres (niveau unique), l'Autorité du Grand Londres (AGL), les autorités combinées et certaines autres autorités. De plus, il existe environ 10 000 conseils de paroisse et conseils de ville dans toute l'Angleterre. Les conseils de district et de comté ont des fonctions distinctes, mais qui coïncident partiellement. Dans certains cas, les « autorités unitaires » (parfois appelées conseils « d'arrondissement » ou « de ville »⁹) exercent toutes les fonctions de l'administration locale, se substituant aux conseils de district et de comté. Il existe en outre des services d'incendie et de sauvetage ainsi que des commissaires de police et de lutte contre la criminalité. Ces derniers sont élus au suffrage direct et sont en charge des incendies et des secours sur leur territoire. Cependant, il n'existe pas toujours des autorités d'incendie et de sauvetage, certains conseils de comté pouvant assumer cette fonction sur leur territoire. Les autorités unitaires peuvent être des conseils de district qui exercent aussi les fonctions d'un conseil de comté ou des conseils de comté qui exercent aussi les fonctions d'un conseil de district. Les autorités des districts peuvent aussi avoir le titre honorifique de conseil d'arrondissement ou de ville. Dans certaines zones métropolitaines, cependant, les maires élus au suffrage direct sont responsables de ces deux fonctions (par exemple dans le Grand Londres et le Grand Manchester). La loi de 2007 sur l'implication de l'administration locale et du public dans la santé permet la création d'autorités conjointes (par exemple pour le traitement des déchets). Les autorités combinées exercent aussi des fonctions d'administration locale, notamment dans le domaine des transports (y compris de passagers), se substituant dans ce rôle aux conseils de leur territoire.

16. L'Angleterre compte à l'heure actuelle 331 conseils locaux (et donc autant de collectivités) : 24 conseils de comté (niveau supérieur), 181 conseils de district (niveau inférieur), 32 arrondissements de Londres (unitaires), 36 arrondissements métropolitains (unitaires), 58 autorités unitaires (uniquement appelées « unitaire »). La Corporation de la Cité de Londres et les îles Scilly sont des conseils distincts à part entière et, du fait de leur nature distincte, ne sont généralement pas incluses dans le total des conseils anglais. Ces chiffres évoluent au fil des fusions et suppressions de conseils.

8. Sandford M. (2021), <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN07104/SN07104.pdf>, consulté le 22 janvier 2022 ; Wilson D. et Game C. (2011) *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave MacMillan; Institute for Government (2021), "Metro mayors", www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/metro-mayors, consulté le 20 janvier 2022 .

9. Certains conseils de district sont aussi appelés conseils d'arrondissement ou conseil de ville.

17. L'ancien secrétaire d'État chargé du logement, des collectivités et de la gouvernance locale¹⁰ a annoncé la suppression et la fusion de vingt collectivités locales dans trois comtés de l'Angleterre, qui seront remplacées par quatre nouveaux conseils unitaires en 2023.

18. En Angleterre, une régionalisation asymétrique se développe, avec la création d'organes régionaux dans certaines zones métropolitaines. La région du Grand Londres possède de longue date un organe de gouvernance (quoique de manière discontinue). À l'heure actuelle il s'agit de l'Autorité du Grand Londres, dotée de son propre maire et d'une assemblée, tous deux élus au suffrage direct. De plus, en vertu de la loi de 2009 sur la démocratie locale, le développement économique et la construction, des autorités combinées ont été créées dans les zones métropolitaines. Ce sont des structures de coopération de deux ou plusieurs collectivités locales, dotées d'un maire (ou d'un maire de région urbaine) élu au suffrage direct. Le type de décentralisation (« devolution ») des responsabilités à ces autorités combinées diffère de celui des administrations décentralisées de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord (voir point 8). L'Autorité du Grand Londres et les autorités combinées n'ont pas de compétences législatives et leurs maires ont des compétences exécutives ainsi que certaines compétences propres.

19. Les autorités combinées sont une structure de coopération entre plusieurs autorités locales. Leurs maires des autorités combinées élus au suffrage direct (« maires métropolitains ») président une autorité municipale combinée (AMC) composée des dirigeants des conseils des territoires qui ont décidé de se rassembler pour former une autorité combinée. D'après le Gouvernement britannique, l'objectif était de rééquilibrer l'économie et de donner plus de pouvoir aux collectivités locales en renforçant l'autorité des collectivités locales et leurs institutions. La création des autorités municipales combinées a permis au pouvoir central de décentraliser des compétences et des financements provenant des ministères britanniques afin que ces compétences soient exercées à l'échelle géographique appropriée. Aujourd'hui, 41 % des personnes résidant en Angleterre ont un maire de région urbaine, et ce pourcentage est de 62 % dans le nord. Le cadre législatif actuel du transfert de responsabilités aux AMC a été instauré par la loi de 2016 sur le transfert de responsabilités aux villes et aux collectivités locales. La mise en place d'AMC ainsi que l'étendue et le type de la décentralisation sont le résultat de négociations entre le Gouvernement britannique et les dirigeants locaux des zones. Tous les aspects ne sont cependant pas négociables, du fait que « le Gouvernement britannique a fait de l'introduction des maires métropolitains une condition préalable à toute attribution substantielle de pouvoirs ou de budgets supplémentaires »¹¹. L'autorité combinée du Grand Manchester a été le premier accord de ce type (2014). Un peu moins de 50 % de la population de l'Angleterre vit maintenant dans des territoires où il existe une forme d'accord de décentralisation municipale. Les détails précis des compétences et des budgets décentralisés varient selon les régions¹². Les maires détiennent généralement des compétences concernant l'aménagement du territoire, les transports régionaux, la formation professionnelle, les services de soutien aux entreprises et le développement économique. Bon nombre de ces compétences ne peuvent être exercées qu'avec l'accord des autres membres de leur AMC¹³.

20. Selon le ministère britannique du Logement, des Communautés et des Collectivités locales¹⁴, « les maires métropolitains jouent un rôle clé dans le programme de renforcement des capacités du Gouvernement britannique, et les ministres ont exprimé leur attachement à la décentralisation de compétences aux personnes et aux lieux ».

Écosse¹⁵

21. En Écosse, l'administration locale prend la forme d'autorités unitaires.

22. L'Écosse compte 32 autorités locales. Avec une population moyenne de 175 000 habitants, elles sont les plus grandes d'Europe. Elles sont responsables d'un tiers des dépenses publiques et sont le premier employeur écossais (10 % des salariés).

10 Depuis le 18 septembre 2021, il a pour intitulé le secrétariat d'État au Renforcement des capacités, au Logement et aux Collectivités.

11. Institute for Government (2021), « Metro mayors », www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/metro-mayors, consulté le 20 janvier 2022 .

12. Voir Copus C., Roberts M. et Wall R. (2017), *Local Government in England: Centralisation, Autonomy and Control*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

13. Institute for Government (2021), « Metro mayors », www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/metro-mayors, consulté le 20 janvier 2022 .

14. Appelé maintenant le ministère du Renforcement des capacités, du Logement et des Collectivités.

15. Source principale (y compris des citations) : Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury.

23. C'est principalement à la législature écossaise qu'il revient de légiférer sur l'administration locale écossaise, qui n'est pas une question réservée. Par ailleurs, quasiment aucune des fonctions exercées par les autorités locales ne relève d'un domaine réservé. Cela ne signifie pas, bien sûr, qu'il est impossible au Parlement britannique de légiférer dans ces domaines ; il peut le faire à titre exceptionnel, et avec le bénéfice d'une motion de consentement législative au sein du Parlement écossais.

24. Les principales responsabilités des autorités locales écossaises sont l'éducation, la protection sociale, les routes et les transports, le développement économique, le logement et l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la gestion des déchets et les services culturels et de loisirs. Leurs compétences correspondent pour partie à des tâches obligatoires, à des tâches facultatives et à des tâches réglementaires. Elles assurent certains services conjointement avec d'autres organes publics par l'intermédiaire d'une commission conjointe ou d'un comité conjoint ou coopèrent avec une région écossaise donnée, comme pour la mise en place de partenariats régionaux dans le domaine des transports, divers organes conjoints pour les Highlands et les Îles, le Sud de l'Écosse, en particulier autour du développement économique ou de plus en plus à l'échelle de régions urbaines comme la Vallée de la Clyde autour de Glasgow, un processus encouragé en partie par le modèle des « Accords de région urbaine » adapté à l'Écosse en rapprochant les Gouvernements britanniques et écossais et les collectivités locales concernées. La collaboration est parfois obligatoire, notamment avec d'autres organismes publics actifs au niveau local (conseils de santé, entreprises, services de police et d'incendie). La loi de 2014 (Écosse) sur les organismes publics (et leur coopération) impose aux comités du NHS (*National Health Service*) et aux autorités locales de collaborer pour fournir des services de santé et de soins sociaux intégrés par le biais de partenariats dans ces deux domaines¹⁶. De plus, les Partenariats de planification locale sont une obligation depuis la loi de 2003 (Écosse) relative à l'administration locale, qui dispose que chaque collectivité locale doit nouer un partenariat avec les autres organes publics et organisations civiques actifs sur son territoire (entreprises, santé, police, transports) afin de développer conjointement des politiques coordonnées adaptées à ce territoire.

25. L'Écosse a aussi des « conseils de communauté » mais ceux-ci ne sont pas strictement des organes intercommunaux comme il en existe dans d'autres pays (*freguesias* au Portugal ou *frazioni* en Italie). Ce sont plutôt des organes non exécutifs et consultatifs composés de résidents locaux. Cette structure est complétée par un ensemble de dispositions légales contraignantes telles que la loi de 2015 sur le renforcement des capacités des collectivités, la loi de 2018 sur les îles, les Partenariats de planification locale et divers autres instruments juridiques qui impliquent et renforcent le rôle des collectivités locales de niveau inférieur aux 32 autorités locales d'Écosse. Lors de la procédure de consultation, la COSLA a indiqué qu'au cours des dernières années l'Écosse a cependant connu une centralisation de services précédemment assurés au niveau local, comme les services de police, d'incendie et de sauvetage et d'urgence et qu'il en serait très probablement de même dans un avenir proche pour la protection sociale (comme le proposait le rapport Feeley de 2021), transférant l'un des principaux services municipaux à un Service national de protection, responsable devant les ministères écossais et non plus devant les autorités locales comme actuellement¹⁷.

Pays de Galles

26. Les collectivités locales du pays de Galles consistent en 22 autorités unitaires (« conseils de comté » ou « conseils d'arrondissement de comté »). En outre, il existe des « conseils de communauté » (plus ou moins équivalents aux conseils de paroisse et de ville anglais). À ces conseils s'ajoutent des services d'incendie et de secours, les Autorités des parcs nationaux et des commissaires à la police et à la criminalité. Ces derniers sont élus au suffrage direct et sont en charge des incendies et des secours sur leur territoire.

27. La loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités et les élections locales définit le processus de création des commissions conjointes de communes (CJC) (« partenariats régionaux ») dans quatre régions (South West Wales, South East Wales, Mid Wales et North Wales), à l'initiative du Gouvernement gallois ou sur demande des collectivités locales. Le Gouvernement gallois a utilisé la compétence que lui donne cette loi pour établir quatre CJC. Ces commissions sont composées de dirigeants des autorités locales qui les constituent et auront des responsabilités en matière d'aménagement stratégique du territoire et de

16. Au moment de l'élaboration du présent rapport, le Gouvernement écossais a entamé une consultation sur une proposition de réforme de l'ensemble du système de santé, incluant la création de comités locaux pour la santé et la protection sociale en tant qu'organes locaux du Service national de protection ; voir Gouvernement écossais (2021), "A National Care Service for Scotland: consultation", www.gov.scot/publications/national-care-service-scotland-consultation, consulté le 20 janvier 2022 . La COSLA (Convention des collectivités locales écossaises) a parlé à ce sujet d'une « attaque contre la gouvernance locale » ; voir COSLA (2021), "COSLA Response to Consultation on National Care Service", www.cosla.gov.uk/news/2021/cosla-response-to-consultation-on-national-care-service, consulté le 20 janvier 2022 .

17. Gouvernement écossais, 2021, Étude indépendante sur la protection sociale des adultes en Écosse.

planification des transports, ainsi qu'en matière de bien-être économique. Les collectivités locales du pays de Galles ont développé les propositions de CJC concomitamment avec le Gouvernement gallois afin de mettre en place un dispositif permettant une plus grande efficacité des travaux régionaux dans les domaines fonctionnels essentiels à une échelle appropriée, cette option étant préférée aux fusions.

Irlande du Nord

28. En Irlande du Nord, il n'existe que des conseils de district, qui ne sont pas des équivalents des conseils de paroisse ou de ville. Il existe à la fois un service d'incendie et de secours unique et un service de police unique.

29. Les conseils de district d'Irlande du Nord ont moins de responsabilités et de fonctions que leurs homologues des autres parties du Royaume-Uni. Ils ne sont pas responsables de la protection sociale, de l'éducation, de la construction des routes ni du logement, ces responsabilités étant assumées par les ministères nationaux d'Irlande du Nord.

Responsabilités et compétences locales

30. Les compétences des autorités locales au sein de chacune des nations du Royaume-Uni ne sont pas énumérées dans une loi unique sur les autorités locales, mais « sont généralement assignées en termes très spécifiques, ce qui signifie que la compétence légale pour la plupart des fonctions des autorités locales est énoncée dans des textes législatifs sectoriels »¹⁸. Le service juridique de chaque commune établit régulièrement un document énonçant les obligations et compétences assignées à l'autorité locale.

31. Les collectivités locales britanniques ne disposaient pas d'une compétence générale. Avant l'adoption de la loi de 2011 sur l'organisation locale, les collectivités locales anglaises avaient compétence sur les questions liées au bien-être en vertu de la loi de 2000 sur l'administration locale. D'après le Gouvernement britannique, lorsque que cette loi a été introduite il devait s'agir d'une compétence de premier ressort telle que les collectivités locales avaient l'assurance que chacune de leurs mesures, à condition qu'elle ne soit pas expressément interdite ou restreinte, était licite si elle favorisait le bien-être économique, environnemental et social sur le territoire de la collectivité locale. Cependant, cette compétence s'est par la suite avérée être limitée, et a été abrogée, avec l'introduction d'une compétence générale en Angleterre en vertu de l'article 1 de la loi sur l'organisation locale.

32. En Écosse (sur la base de l'article 20 de la loi de 2003 (Écosse) sur la gouvernance locale (LG(S)A 2003)), les autorités locales ont compétence pour toute action qu'une autorité locale considère comme susceptible de promouvoir ou d'améliorer le bien-être sur son territoire et/ou pour ses habitants). Au pays de Galles, la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités et les élections locales donne aux autorités locales une compétence générale.

33. Comme on l'a vu, la loi de 2011 sur l'organisation locale a doté les collectivités locales d'Angleterre d'une compétence générale. Cependant, comme les experts l'ont noté, cette compétence n'est pas stable (elle a en effet été restreinte à la fois par les ministères et les tribunaux britanniques) et la même loi a élargi les compétences du secrétaire d'État pour empiéter sur la gouvernance locale et pour superviser ou même contrôler l'activité des collectivités locales. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a affirmé que les restrictions étaient appliquées en vertu de la loi et qu'elles étaient très limitées (un instrument législatif a été adopté concernant l'imposition de taxes pour les décharges). La compétence générale est limitée par la législation en vigueur, de sorte que si une loi interdit à un conseil d'accomplir une action, celui-ci ne peut pas s'appuyer sur la compétence générale pour contourner cette interdiction. Pour ce qui concerne l'intervention du secrétaire d'État, il a été souligné qu'elle n'a lieu que dans certaines circonstances exceptionnelles, lorsqu'un conseil manque à son obligation d'efficacité et s'il est considéré que l'intervention est nécessaire et opportune. Dans la pratique, même dans ces circonstances très limitées, l'approche adoptée en vertu de la législation a consisté en la désignation de commissaires chargés d'examiner certaines fonctions, plutôt qu'en un exercice de ces fonctions par le secrétaire d'État.

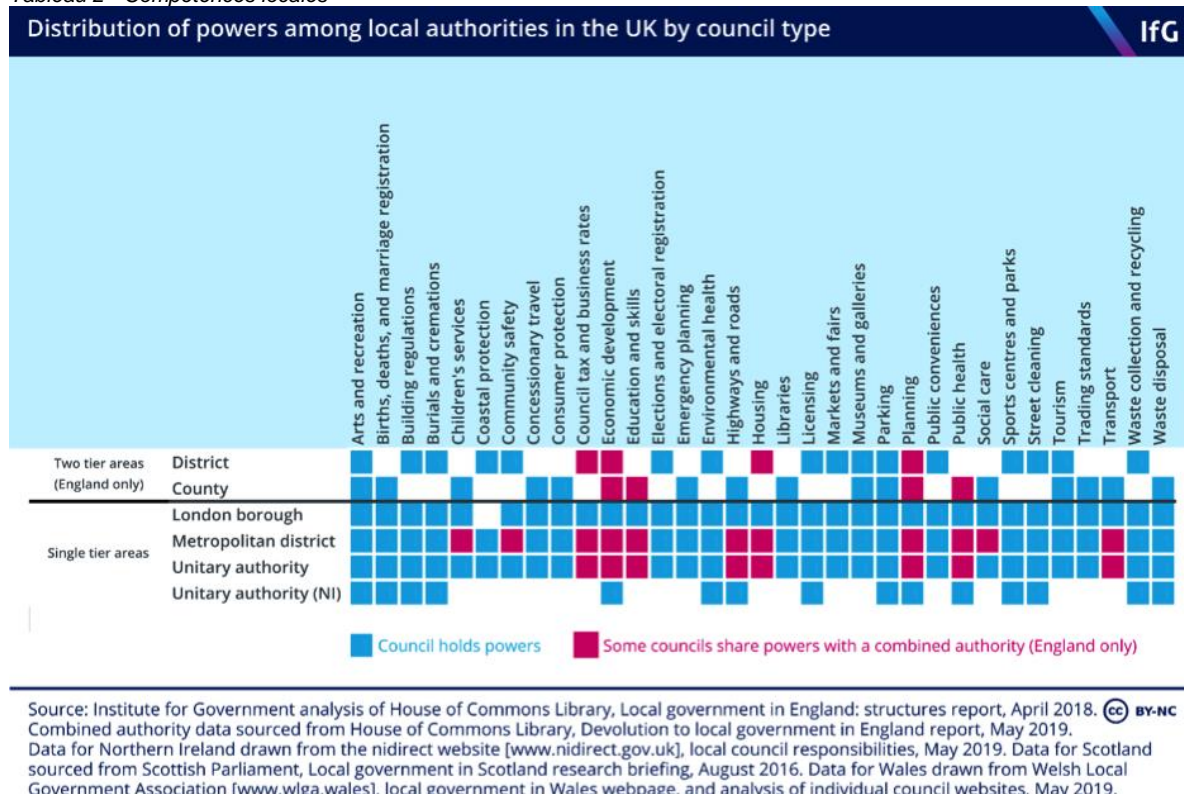
34. Sur ce point les rapporteurs notent que la loi permet d'une manière générale au Gouvernement britannique d'intervenir dans le fonctionnement des autorités locales anglaises. Dans certaines circonstances, le secrétaire d'État ou des personnes nommées peuvent même prendre en charge des fonctions locales ou le fonctionnement global d'autorités locales.

18. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury.

35. Au pays de Galles, les ministres gallois peuvent intervenir dans des circonstances spécifiques : si une autorité manque (ou risque de manquer) aux exigences de performance énoncées dans la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités et les élections locales et s'ils ont déjà essayé de proposer leur aide (sauf si l'urgence de la situation entraîne qu'il n'est pas souhaitable de faire cette proposition). Il ne s'agit donc pas d'une compétence générale comparable à celle que connaissent certains États européens.

36. Les compétences locales sont énumérées dans le tableau 2.

Tableau 2 - Compétences locales



Démocratie locale

37. Ont le droit de voter aux élections locales¹⁹ : les personnes qui (a) sont inscrites pour voter²⁰ (b) à une adresse située dans la région où elles souhaitent le faire, (c) qui sont âgées de 18 ans ou plus le jour de l'élection (16 ans ou plus en Écosse et au pays de Galles), (d) qui ne sont pas légalement exclues du scrutin, (e) qui sont ressortissants du Royaume-Uni, de la République d'Irlande ou de l'Union européenne (UE) ou d'un pays du Commonwealth sous certaines conditions, ou qui sont ressortissants d'un autre pays vivant en Écosse ou au pays de Galles et qui ont l'autorisation d'entrer ou de séjourner au Royaume-Uni, ou qui n'ont pas besoin d'une autorisation. Les personnes qui vivent dans deux collectivités locales différentes peuvent être inscrites et voter dans les deux.

38. Peuvent se présenter aux élections les citoyens britanniques et les citoyens du Commonwealth ou de l'Union européenne âgés d'au moins 18 ans, s'ils sont inscrits pour voter dans la région où ils y ont vécu, travaillé ou possédé des biens pendant au moins 12 mois avant une élection. Les candidats doivent être désignés par dix électeurs de la circonscription concernée. Aucun dépôt de garantie n'est requis²¹.

39. En Irlande du Nord, les conseils locaux sont élus tous les quatre ans. Au pays de Galles, les conseils locaux sont maintenant élus tous les cinq ans (comme la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités et les élections locales le prévoit à partir de 2022), comme en Écosse (la loi (réforme) de 2020 modifiée sur les élections écossaises a maintenant inscrit les élections locales dans un cycle quinquennal)²². En Angleterre,

19. Gouvernement britannique (n.d.), "Types of election, referendums, and who can vote: Local government", www.gov.uk/elections-in-the-uk/local-government consulté le 20 janvier 2022. Un expert a indiqué aux rapporteurs que la mention « citoyen étranger » a remplacé « citoyen de l'UE ».

20. Depuis peu, l'inscription est individuelle, au lieu d'être effectuée par le chef de famille.

21. Association des pouvoirs locaux (n.d.) "Becoming a councillor", www.local.gov.uk/be-councillor/becoming-councillor, consulté le 20 janvier 2022.

22. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury, p.407.

la durée du mandat diffère selon le type d'autorité locale. En outre, certains conseils ont des élections « plénières », tandis que d'autres ont choisi un modèle différent, basé par exemple sur des élections partielles²³.

40. Le système électoral local en Angleterre et au pays de Galles est le système majoritaire uninominal (« first-past-the-post ») ; les élections locales en Écosse et en Irlande du Nord reposent sur le vote unique transférable (VUT). Au pays de Galles, les collectivités locales peuvent choisir d'adopter le VUT pour les élections. Le territoire de chaque autorité locale est divisé en circonscriptions électorales (appelées « divisions » dans les conseils de comté et « circonscriptions » dans tous les autres conseils). Les divisions des comtés sont uninominales, tandis que les circonscriptions des autres conseils peuvent compter un ou plusieurs membres selon la taille de la population²⁴.

41. Le tableau 3 présente les taux de participation aux élections récentes tenues au Royaume-Uni.

Tableau 3. Participation électorale au Royaume-Uni

Élection	Taux de participation
Élections législatives du Royaume-Uni (2019)	67,3 %
Parlement écossais (2021)	63,5 %
Parlement gallois (2021)	46,5 %
Assemblée d'Irlande du Nord (2017)	64,0 %
Élections locales, Angleterre	
▪ Arrondissements de Londres (2018)	38,9 %
▪ Conseils unitaires (2019)	33,2 %
▪ Conseils de comté (2017)	34,8 %
▪ Conseils métropolitains (2019)	30,5 %
▪ Conseils de district (2019)	33,8 %
Élections locales, Écosse (2017)	41,8 %
Élections locales, pays de Galles (2017)	46,0 %
Élections locales, Irlande du Nord (2019)*	52,7 %

Source : Chambre des communes (2021), "Participation aux élections", Bibliothèque de la Chambre des communes.

* Le Bureau électoral pour l'Irlande du Nord (2019), "Elections 2019", www.eoni.org.uk/Elections/Election-results-and-statistics/Election-results-and-statistics-2003-onwards/Elections-2019 consulté le 20 janvier 2022.

42. Une fois élus, les conseillers peuvent devenir membres exécutifs ou non exécutifs. Les principales différences entre ces deux rôles sont que les conseillers exécutifs prennent et exécutent les décisions du conseil, une tâche dont ils rendent compte à leurs collègues non exécutifs. Ceux-ci peuvent examiner l'action des conseillers exécutifs et leur demander d'en rendre compte²⁵. En Angleterre, l'exécutif local, depuis la loi de 2000 sur les collectivités locales (amendée en 2011), peut prendre plusieurs formes : « maire et chef du cabinet » (un maire élu au suffrage direct, qui nomme plusieurs conseillers au sein du cabinet), « directeur et chef du cabinet » (un directeur exécutif nommé par le conseil, et un certain nombre de conseillers nommés au sein du cabinet par le directeur ou le conseil), et (uniquement dans les petits *shires*) un système de comité traditionnel quelque peu modifié sans organe exécutif. La loi de 2011 sur l'organisation locale a permis à tous les conseils d'Angleterre qui le souhaitent de mettre en place un système de comités réformé.

43. Il y aura 16 conseils dotés d'un maire élu au suffrage direct à compter de mai 2022 (date à laquelle Croydon élira son premier maire) et, à partir d'avril 2023, il y en aura 15 du fait de la suppression de la commune de Copeland dans le cadre de la réorganisation de l'administration locale en Cumbria. Les citoyens peuvent demander la tenue d'un référendum sur l'introduction ou l'abolition de l'élection du maire au suffrage direct pour leur conseil.

44. L'Écosse, comme d'autres systèmes d'Europe du Nord, n'a pas connu une évolution similaire et a longtemps été organisée selon un système de comités, de sorte que « de nombreux conseils ont modifié leurs structures afin de créer une forme de « prise de décision par le cabinet ». Les compétences sont officiellement exercées par un comité exécutif composé de hauts conseillers, tandis que d'autres comités assument un rôle plus consultatif ou de contrôle ». Chaque collectivité locale a un chef officiel (Provost ou Lord Provost) et un directeur, lequel est *primus inter pares* parmi les membres de la majorité (depuis 2007 il s'agit souvent d'une coalition du fait de l'utilisation du vote unique transférable dans les circonscriptions infracommunales plurinominales de 2-3 conseillers), le directeur exerçant de fait le rôle de maire du fait qu'il dispose d'une majorité au conseil. Comme dans le reste du Royaume-Uni, le chef de l'administration est le

23. Wilson D. et Game C. (2011) *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave MacMillan.

24. Ibid.

25. Ibid.

directeur général, doté de compétences exécutives comparativement plus étendues que celles de ses homologues de nombreux pays européens fonctionnant selon le système du maire membre du conseil²⁶.

45. Tous les conseils anglais (à l'exception de ceux qui ont un système de comité quelque peu modifié) doivent avoir des comités de surveillance et de contrôle. Le pays de Galles requiert aussi la création au minimum d'un comité de surveillance et de contrôle et d'un comité d'audit de la gouvernance. La surveillance peut porter sur l'élaboration et l'examen des politiques, et notamment les travaux des organes externes, ainsi que sur la gestion de la performance. Le contrôle consiste principalement à examiner les décisions avant qu'elles ne soient prises ou mises en œuvre, et après leur mise en œuvre. Ces comités spéciaux doivent être appuyés par des agents de contrôle, qui sont souvent organisés sous la forme de services d'appui aux contrôles.

2.2 Statut de la capitale

46. Londres n'a pas de statut spécial lié à sa fonction de capitale du Royaume-Uni et de l'Angleterre. De même, Édimbourg, Cardiff et Belfast n'ont pas de statut particulier mais accueillent la plupart des institutions décentralisées et sont les plus grands centres d'activité économique.

47. Le caractère de métropole de Londres lui a toutefois valu de longue date certaines formes de gouvernance distinctes de celles du reste du pays. La première autorité locale élue pour Londres a été le Conseil du comté de Londres (LCC, 1889-1965), suivi du Conseil du Grand Londres (GLC, 1965-1986). Bien que les deux aient été conçus comme un niveau stratégique de l'administration locale de Londres, le second était considérablement plus étendu que le premier, incluant certaines parties des conseils de comté entourant Londres. Le Conseil du comté de Londres se composait des douze arrondissements intérieurs de Londres, et la création du GLC en a ajouté vingt autres (extérieurs) au territoire couvert par l'autorité stratégique de Londres. Il couvrait les arrondissements de Londres à vocation universelle, avec quelques dispositifs conjoints ad hoc concernant le logement et l'éducation. Après l'abolition du GLC en 1986, ses compétences ont été réparties entre les arrondissements (logement, éducation dans le centre de Londres), le gouvernement central (transports) et certains dispositifs conjoints (urbanisme et déchets). Le référendum de 1998 a ouvert la voie au rétablissement de ce niveau stratégique en 2000 sur les anciennes limites territoriales du GLC.

48. L'Autorité du Grand Londres (GLA), cependant, ne fournit pas de services directs comme son prédécesseur. Il s'agit avant tout d'un organe stratégique travaillant avec les 32 arrondissements de Londres et la City de Londres. Elle exerce diverses fonctions (dans les transports, la police, la planification, les services d'incendie et de secours, le logement et le développement économique), mais n'est pas une autorité locale de multiples points de vue. Elle dispose de compétences indirectes sur la police métropolitaine et la brigade des pompiers de Londres et le maire de Londres contrôle les transports londoniens. La GLA est composée du maire de Londres élu au suffrage direct et des 25 membres élus à l'Assemblée de Londres. Il y a moins de sièges que d'arrondissements de Londres, du fait de l'intention spécifique, lors de la création de l'Assemblée, que ses membres soient des représentants à l'échelle de Londres et non des représentants des arrondissements. Quatorze membres de l'Assemblée sont élus dans des circonscriptions, tandis que les onze autres le sont à l'échelle de Londres.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

49. Le Royaume-Uni n'a pas, depuis la ratification en 1997, incorporé ni transposé la Charte dans son droit interne afin de lui donner un effet juridique. La position du Gouvernement britannique est qu'en tant qu'État dualiste le Royaume-Uni n'incorpore pas directement les engagements internationaux dans son droit interne, à l'exception de la Convention européenne des droits de l'homme. Le Gouvernement britannique affirme que son droit interne est conforme à ses obligations et à l'esprit de la Charte.

50. Le Parlement écossais a tenté de légiférer pour incorporer la Charte dans la législation écossaise et a adopté un projet de loi dans ce sens en mars 2021. Le Gouvernement britannique a soumis ce texte à la Cour suprême du Royaume-Uni afin qu'elle détermine si deux dispositions du projet de loi ne relevaient pas de la compétence législative du Parlement écossais, ce que la Cour suprême a effectivement confirmé²⁷. Du fait de cette décision, le projet de loi ne peut être soutenu sous sa forme actuelle et il appartient au Parlement écossais de décider des prochaines étapes.

26. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution: Law and Practice*, Bloomsbury, p. 410.

27. Cour suprême du Royaume-Uni (2021), affaire n° 2021/0080, www.supremecourt.uk/cases/uksc-2021-0080.html, consulté le 20 janvier 2022.

51. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a clarifié cette situation : le renvoi ne portait pas sur la décision du Parlement écossais d'incorporer la Charte dans le droit écossais, mais sur le fait que le Parlement écossais avait excédé son domaine de compétence du fait de la méthode choisie pour incorporer la Charte et en particulier les compétences conférées aux tribunaux écossais, dont la Cour suprême a considéré qu'elles porteraient atteinte à la souveraineté du Parlement britannique. Le renvoi devant la Cour suprême a montré très clairement que c'était dans la méthode d'incorporation que le Parlement écossais avait excédé son domaine de compétence²⁸.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

52. Dans son plus récent rapport sur le Royaume-Uni, en 2014, le Congrès notait avec satisfaction ce qui suit :

a. d'une manière générale, l'administration locale au Royaume-Uni est conforme aux engagements pris au titre de la Charte, et la situation s'est améliorée depuis que le Royaume-Uni a ratifié la Charte en 1998, grâce notamment au processus de décentralisation qui a placé les compétences liées à l'administration locale sous la responsabilité des entités décentralisées ;

b. la loi de 2011 sur l'organisation locale, en introduisant une « compétence générale » des collectivités locales et un plus grand pouvoir de décision quant à leur organisation interne et à la désignation de leurs propres commissaires aux comptes, a marqué un progrès important vers l'incorporation des principes relatifs à l'autonomie locale dans la législation interne ;

c. une approche de partenariat a été adoptée avec succès en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, facilitant la consultation des collectivités locales sur les questions qui les concernent ;

d. les associations de pouvoirs locaux du Royaume-Uni jouent un rôle important : elles réunissent des élus locaux d'horizons politiques divers, permettent aux collectivités locales de davantage faire entendre leur voix et négocient avec le pouvoir central et ceux des entités décentralisées, bien que cette négociation soit le plus souvent informelle et ne repose sur aucune garantie légale.

53. Cependant, le Congrès exprimait aussi sa préoccupation au sujet de plusieurs aspects :

a. « il n'y a pas de reconnaissance ou d'ancrage constitutionnel ou législatif de (du droit à) l'autonomie locale au Royaume-Uni (y compris en Écosse) et l'introduction d'une compétence générale des collectivités locales ne va pas assez loin pour que l'esprit de la Charte soit respecté ;

b. s'il existe bien une obligation légale de consulter les collectivités locales, et si celle-ci est effectivement utilisée dans les faits, les modalités et le calendrier des consultations semblent cependant être contestés, ce calendrier étant variable selon le sujet de consultation, et en particulier selon la nature et l'impact potentiel de la proposition ;

c. les collectivités locales ne disposent pas de ressources financières adéquates, elles sont soumises à de lourdes contraintes du fait des coupes budgétaires et de l'endettement et elles supportent moins bien les effets de la crise économique que d'autres instances publiques et que le pouvoir national (malgré la réforme gouvernementale de 2013, qui a fort opportunément localisé l'impôt sur les entreprises en Angleterre et au pays de Galles, mais pas en Écosse). Tous ces facteurs contribuent à une situation posant problème du point de vue de l'article 9 de la Charte ;

d. le statut des conseillers élus ne correspond pas pleinement à leurs responsabilités, et les faibles taux de participation aux élections locales sont le signe de la nécessité de renforcer les institutions démocratiques et le rôle des titulaires de fonctions électives, qui forment l'épine dorsale du système d'administration locale ;

e. les autorités locales ne disposent pas de fonctions de direction et de coordination d'un niveau suffisant par rapport aux autres prestataires de services de leur territoire, bien qu'elles gèrent une part considérable des affaires et des services publics et représentent leur collectivité sur d'autres questions importantes, comme celles qui ont trait à l'urbanisme et à la délivrance d'autorisations ;

28 La question formelle posée ici est la suivante : « Certaines dispositions de deux projets de loi adoptés par le Parlement écossais en mars 2021 (le projet de loi (Écosse) sur (l'incorporation de) la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et le projet de loi (Écosse) sur (l'incorporation de) la Charte européenne de l'autonomie locale) excèdent-elles ou non la compétence législative du Parlement écossais. » <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2021-0080.html>

f. la surveillance par le biais d'obligations de rapport étendues et l'implication active de divers ministères du pouvoir central dans les affaires locales limitent considérablement la capacité des collectivités locales à gérer les affaires locales, même s'il faut souligner que le Gouvernement a pris des mesures importantes pour réduire les évaluations centralisées de la performance. »

54. Cette évaluation a donné lieu à la série de recommandations suivantes :

a. « étudier les difficultés constitutionnelles et pratiques liées à la possibilité de formaliser les principes et les modalités de la relation entre le pouvoir central et les autorités locales, à la lumière de la Charte, les arguments avancés à la fois par les élus locaux, leurs associations et la commission pour la réforme politique et constitutionnelle de la Chambre des communes en vue d'une approche plus codifiée ;

b. élaborer des dispositifs de consultation des collectivités locales plus institutionnalisés, munis d'un calendrier plus uniforme et garantis par la loi, qui tiendront compte de la nécessité ou de la possibilité pour les collectivités locales de consulter la population locale, au moins sur les questions importantes ; à ce sujet, s'inspirer de l'approche de partenariat et des expériences de coopération de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord pour les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales d'Angleterre ;

c. alléger les contraintes financières qui pèsent sur les collectivités locales, en particulier en Angleterre (où ces collectivités ont des compétences non accompagnées de financements, une situation qui limite considérablement leur liberté d'action et leur pouvoir de décision) mais aussi dans les autres entités du Royaume-Uni, en renforçant la diversification de la base des revenus locaux afin qu'elles puissent assurer les services dont elles ont la charge ;

d. réévaluer les activités des conseillers exécutifs de manière à ce que leur statut corresponde mieux à leurs responsabilités, en vue d'améliorer la participation des citoyens et en particulier des jeunes générations, qui pourraient être découragées par le faible attrait économique d'une activité à plein temps au sein d'un conseil local ;

e. donner aux élus locaux des fonctions de direction et de coordination vis-à-vis d'autres prestataires de services locaux ;

f. exercer le contrôle des collectivités locales d'une manière qui garantisse le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention des autorités de contrôle et l'importance des intérêts que cette intervention vise à préserver, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte ;

g. réviser, dans un avenir proche, la déclaration du Royaume-Uni à la lumière de la situation actuelle, dans la mesure où cette déclaration porte en partie sur des autorités qui n'existent plus et, au contraire, n'inclut pas l'Autorité du Grand Londres ni l'Irlande du Nord ;

h. envisager la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) et du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159). »

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

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

Article 2

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

55. Cet article requiert que le principe de l'autonomie locale soit reconnu au niveau législatif, au moyen de textes adoptés par le Parlement ou d'autres textes équivalents, et de préférence dans la Constitution. En conséquence, d'après le Commentaire contemporain sur la Charte²⁹, celle-ci devrait non seulement être un instrument juridique exécutoire par les tribunaux (article 11), mais aussi un guide pour le pouvoir législatif et éventuellement pour la modification de la Constitution. La reconnaissance du principe ne peut pas être purement formelle.

56. Le Royaume-Uni n'ayant pas de constitution écrite et codifiée, les rapporteurs ont conscience qu'une reconnaissance constitutionnelle du principe de l'autonomie locale est impossible. D'autres dispositifs conformes à la Charte pourraient consister à incorporer ses principes ou l'ensemble de son texte dans le droit interne. Du fait que le Royaume-Uni est membre du Conseil de l'Europe et qu'il a, en tant que tel, signé et ratifié la Charte, il appartient au Royaume-Uni de garantir que les droits énoncés dans la Charte, notamment le droit à l'autonomie locale, prennent effet dans le droit interne.

57. Comme on l'a vu, le Gouvernement britannique a exposé sa position constitutionnelle en tant qu'État dualiste, selon laquelle le Royaume-Uni n'incorpore pas directement les engagements internationaux dans son droit interne, à l'exception de la Convention européenne des droits de l'homme. Il a rappelé que son ordre juridique interne requiert que toutes les lois internes soient compatibles avec les obligations et engagements internationaux du Royaume-Uni. Par conséquent, il considère que son droit interne est conforme à ses obligations et à l'esprit des articles de la Charte, tel qu'il est énoncé dans la Charte elle-même.

58. Les rapporteurs ont pris note de cette position et aimeraient souligner ce qui suit.

59. Il est important de rappeler que le suivi de l'application de la Charte dans les États membres du Conseil de l'Europe repose sur le principe selon lequel tous les États parties à la Charte doivent être traités sur un pied d'égalité indépendamment de leur tradition juridique dualiste ou moniste. Dans le cadre de la procédure de suivi, les rapporteurs vérifient la conformité avec la Charte, c'est-à-dire le respect par l'État partie à la fois de l'esprit et de la lettre de la Charte. La conformité avec la Charte ne se résume pas à une conformité (implicite) avec son esprit.

60. Les rapporteurs considèrent que le Royaume-Uni, du fait qu'il a ratifié la Charte, doit veiller à ce que les principes et dispositions qu'elle contient soient pleinement applicables dans son droit interne à l'échelle de tout le pays.

61. À ce sujet, les rapporteurs rappellent que le Congrès, dans son précédent rapport de 2014, avait déjà conclu ceci : « il n'y a pas de reconnaissance ou d'ancrage constitutionnel ou législatif de (du droit à) l'autonomie locale au Royaume-Uni. De même, les principes ne sont pas expressément incorporés dans la législation interne. La loi de 2011 sur l'organisation locale, en introduisant une « compétence générale » des collectivités locales, a marqué un progrès important dans cette direction en Angleterre, mais les exigences de la Charte ne sont pas complètement respectées en termes de conformité ».

62. Les rapporteurs n'ont observé aucune modification de la législation qui leur permettrait de conclure que le principe de l'autonomie locale a depuis lors été traduit (reconnu) expressément dans la législation interne conformément aux exigences contenues dans l'article 2.

63. Lors de la procédure de consultation, la LGA a souligné que le Royaume-Uni continue d'œuvrer à une plus grande conformité et que le plein respect de cet article exigerait une modification historique de l'ordre constitutionnel britannique.

²⁹ Commentaire contemporain sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire du Congrès le 7 décembre 2020, <https://rm.coe.int/contemporary-commentary-by-the-congress-on-the-explanatory-report-to-t/1680a06149>

64. De l'avis des rapporteurs, le Royaume-Uni devrait étudier tous les moyens juridiques possibles (au niveau de la législation du Royaume-Uni et des nations décentralisées) pour garantir que le droit à l'autonomie locale et les autres principes énoncés dans la Charte soient protégés.

65. À ce sujet, les rapporteurs souhaitent mentionner la tentative du Parlement écossais d'incorporer la Charte afin de lui donner effet sur le territoire de l'Écosse. Les rapporteurs considèrent que les législatures décentralisées peuvent transposer la Charte dans leurs législations respectives afin de lui donner pleinement effet.

66. À cet égard, plusieurs interlocuteurs ont insisté sur la nécessité d'une reconnaissance de la Charte dans le droit interne. En effet, en l'absence de fondement législatif clair de l'autonomie locale, il y a un risque que les compétences locales soient limitées par la législation ordinaire, puisque la portée réelle, le degré et l'étendue de l'autonomie locale dans tout le Royaume-Uni sont entièrement laissés à la discrétion du législateur. De plus, les autorités locales ne peuvent s'appuyer sur aucun fondement juridique pour contester les décisions du gouvernement central relatives à leur autonomie lorsqu'elles considèrent que ces dernières constituent une violation de la Charte.

67. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs ne peuvent que répéter, avec regret, la conclusion déjà exprimée dans le rapport du Congrès de 2014 concernant l'absence de reconnaissance du principe de l'autonomie locale dans le droit interne (du Royaume-Uni et des législatures décentralisées). Par conséquent, la situation au Royaume-Uni n'est pas conforme à l'article 2 de la Charte.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3

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

3.2.1 Article 3.1

68. Comme l'indique le Commentaire contemporain sur la Charte, il n'existe pas d'indicateurs absolus permettant d'évaluer le respect de l'article 3, paragraphe 1. Pour autant, les éléments clés suivants doivent être pris en considération pour analyser l'application de ce paragraphe.

- « le droit et la capacité » : la formulation d'un simple droit formel, si elle ne s'accompagne pas des moyens nécessaires, n'est pas suffisante du point de vue de la conformité avec le paragraphe 1,
- « de régler et de gérer » : les collectivités locales ne peuvent être limitées au rôle d'agents des autorités supérieures et elles doivent pouvoir régler certaines questions et faire des choix politiques,
- « une part importante des affaires publiques » : un éventail de responsabilités, avec la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques locales appropriées et pertinentes (elles ne doivent pas être cantonnées à des tâches secondaires ou des missions de routine),
- « sous leur propre responsabilité » : responsabilité politique vis-à-vis de la population locale.

69. Comme cela a déjà été mentionné, les conseils locaux d'Angleterre, d'Écosse et du pays de Galles (contrairement à ceux d'Irlande du Nord) ont des responsabilités dans les domaines de la protection sociale, de l'éducation, des transports, du logement, de la collecte des déchets, etc.³⁰, ce qui de l'avis des rapporteurs indique une importance relative de la part des compétences locales au Royaume-Uni.

70. D'après les données publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2019³¹, les dépenses des collectivités infranationales du Royaume-Uni représentaient 24,2 % des dépenses publiques totales et 10 % du produit intérieur brut (PIB), tandis que les dépenses des

30. Institute for Government (n.d.), "Local government", www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/local-government, consulté le 20 janvier 2022.

31. OCDE (2019), *Regions and Cities at a Glance 2018 – United Kingdom*, www.oecd.org/cfe/UNITED-KINGDOM-Regions-and-Cities-2018.pdf, consulté le 20 janvier 2022.

collectivités infranationales dans l'ensemble de l'OCDE représentaient 40,4 % des dépenses publiques totales et 16,2 % du PIB. La protection sociale et l'éducation sont les deux principaux postes de dépenses des collectivités infranationales du Royaume-Uni. Ensemble, ils représentaient 63 % des dépenses infranationales contre 39 % dans l'OCDE.

71. Les rapporteurs ont noté qu'une compétence générale accordée aux collectivités locales anglaises par la loi de 2011 sur l'organisation locale, considérée lors de la précédente visite de suivi comme une évolution très positive, a été limitée dans la pratique puisque les autorités locales ne peuvent exercer que des fonctions déjà réglementées par la loi. Leur compétence est également restreinte à la fois par les ministères et les tribunaux du Royaume-Uni, car la même loi a dans le même temps étendu les pouvoirs juridiques du secrétaire d'État pour intervenir dans l'administration locale et contrôler les activités locales. Comme indiqué au paragraphe 29, le secrétaire d'État ou des personnes nommées peuvent prendre en charge toutes les fonctions locales ou la gestion de l'ensemble des autorités locales. Le Gouvernement gallois dispose également de forts pouvoirs d'ingérence dans l'autonomie locale lorsque des collectivités locales manquent aux exigences de performance énoncées dans la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités et les élections locales. De l'avis des rapporteurs, cette situation peut limiter la capacité des autorités locales à gérer les affaires locales sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations.

72. Lors de la procédure de suivi, la LGA a noté que la loi de 2011 sur l'organisation locale avait été saluée dans le précédent rapport de suivi comme une avancée importante vers l'introduction d'une « compétence générale » pour les collectivités locales. Cependant, la LGA a rappelé également que l'application de cette compétence générale avait dans les faits été limitée.

73. De plus, pour évaluer la conformité avec l'article 3.1, il est important de se rappeler que les collectivités locales ne peuvent pas véritablement régler une « part importante des affaires locales » si elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour assumer leurs tâches. Elles disposeraient du « droit » légal d'agir conformément à la Charte mais n'en auraient pas la « capacité » effective.

74. Concernant la capacité d'agir, il convient donc de tenir compte des paragraphes qui définissent le droit des autorités locales « à des ressources propres suffisantes » (article 9.1), « proportionnées à leurs compétences » (article 9.2) et composées pour « une partie au moins » de « redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi » (article 9.3).

75. Comme il sera précisé ci-dessous en lien avec l'évaluation de la conformité du Royaume-Uni avec l'article 9, les collectivités locales britanniques ont un accès limité à des ressources financières propres suffisantes, qui ne sont pas proportionnées à leurs responsabilités, et les restrictions de leurs capacités fiscales ne satisfont pas aux exigences de la Charte. Il semble par conséquent aux rapporteurs que les collectivités locales britanniques ne peuvent pas assumer leurs tâches effectivement comme l'exige l'article 3.1.

76. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est partiellement conforme à l'article 3.1.

3.2.2 Article 3.2

77. L'article 3, paragraphe 2, dispose que l'autonomie locale doit s'exercer de manière démocratique, par le biais de la représentation. Les membres des organes représentatifs locaux (conseils, assemblées) doivent être élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. La démocratie directe peut jouer un rôle complémentaire (plutôt que subsidiaire), comme l'indique le Commentaire contemporain du Congrès. La primauté du conseil ou de l'assemblée élus au scrutin universel direct signifie que ces organes prennent les décisions les plus importantes et qu'il doit exister certains outils obligeant l'organe exécutif à rendre compte de son action devant le conseil ou l'assemblée. Le minimum nécessaire pour que la condition de « responsabilité » soit remplie est l'introduction d'un système de contrôle effectif de l'exécutif par l'assemblée, permettant un examen régulier des activités de l'exécutif.

78. Pour évaluer la conformité du Royaume-Uni avec l'article 3.2, les rapporteurs renvoient aux informations générales contenues dans la section 2.1 du présent rapport, concernant les élections, le mandat des conseils, la participation électorale et les rôles des différents conseillers. De plus, il convient de noter que le Gouvernement britannique s'interroge actuellement sur la fiabilité du système de vote par correspondance et qu'il envisage l'introduction d'une identification des électeurs pour toutes les élections dont il a la charge.

79. Tous les conseils anglais (à l'exception de ceux qui ont un système de comité quelque peu modifié) doivent avoir des comités de surveillance et de contrôle. La surveillance peut porter sur l'élaboration et l'examen des politiques, et notamment les travaux des organes externes, ainsi que sur la gestion de la performance. Le contrôle consiste principalement à examiner les décisions avant qu'elles ne soient prises ou mises en œuvre, et après leur mise en œuvre. Ces comités spéciaux doivent être appuyés par des agents de contrôle, qui sont souvent organisés sous la forme de services d'appui aux contrôles. Cependant, comme un expert l'a expliqué aux rapporteurs, cela ne s'applique pas de manière systématique à l'ensemble des autorités locales anglaises et le contrôle dispose toujours de ressources insuffisantes par rapport à l'exécutif.

80. Dans la pratique, la surveillance et le contrôle s'avèrent être des rôles problématiques, en raison principalement du fait que les conseillers non exécutifs appartenant au groupe majoritaire ont du mal à demander des comptes publiquement aux conseillers exécutifs membres du même parti (et souvent de rang supérieur). Cette situation constitue un obstacle à la conduite d'une surveillance et d'un contrôle de qualité car, comme l'a déclaré la LGA, « les conseillers assurant le contrôle doivent être déterminés à bien exercer cette fonction et à créer les conditions nécessaires pour travailler efficacement avec les élus exécutifs et les agents du conseil, ainsi qu'avec toute autre organisation partenaire pertinente. Il est également important que le contrôle soit perçu comme impartial et reste distinct de la politique partisane. »³² Dans les faits, pour citer un expert, « du fait que les collectivités locales anglaises sont dominées par les trois principaux partis nationaux à l'échelle du Royaume-Uni, qui réunissent environ 88 % de tous les sièges, la loyauté et les antagonismes entre les partis entravent souvent le processus de contrôle ».

81. D'après la LGA, le contrôle joue un rôle important dans le processus démocratique local, mais il n'en est qu'un élément parmi d'autres. Quel que soit le modèle de gouvernance locale, le conseil plénier reste compétent devant la loi concernant l'adoption du budget, les grandes orientations politiques, le cadre constitutionnel du conseil et le contrôle approfondi de l'exécutif.

82. Les rapporteurs concluent que les élections locales se tiennent au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Ils observent également qu'il existe « un système de contrôle effectif de l'exécutif par l'assemblée, permettant un examen régulier des activités de l'exécutif ». En conséquence, ils concluent que la situation au Royaume-Uni est conforme à l'article 3.2.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4

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

3.3.1 Article 4.1

83. Ce premier paragraphe relatif à la portée de l'autonomie locale laisse une marge d'interprétation quant à ce que sont exactement les « compétences de base » des autorités locales. Néanmoins, comme l'indique le Commentaire contemporain du Congrès, ces compétences doivent être fixées par la Constitution ou par la loi, afin de garantir leur prévisibilité, leur permanence et leur protection dans l'intérêt de l'autonomie locale. La seule exception à cette règle permise par la Charte est l'assignation (« attribution ») par voie de réglementation administrative, à condition qu'il s'agisse d'un mécanisme exceptionnel, de tâches spécifiques qui ne sont pas déjà incluses dans le cadre juridique national relatif aux collectivités locales. Cet article requiert une description systématique des compétences dans la législation voire dans la Constitution, pour chacune des nations.

32. Local Government Association (2017), "A councillor's workbook on scrutiny". Voir aussi Copus C. (2004), *Party Politics and Local Government*, Manchester University Press.

84. Ni le Royaume-Uni ni les nations qui le composent n'a inclus dans la loi une description systématique des pouvoirs et des responsabilités des autorités locales. Plusieurs textes législatifs sectoriels ont donné à l'administration locale une série de compétences. Les compétences peuvent être modifiées librement, et elles peuvent différer d'une collectivité locale à une autre et d'un type de collectivité à un autre (par exemple, en Angleterre, dans le cas des compétences négociées décentralisées vers des autorités combinées). En effet, pour citer l'un des interlocuteurs, « les services juridiques des autorités locales doivent dresser la liste des compétences spécifiques qui leur sont applicables »³³.

85. Lors de la procédure de consultation, la LGA a reconnu et salué la flexibilité garantie au sein du système législatif britannique. Leur défense d'une plus grande part de décentralisation a pour principe de base que toutes les collectivités locales doivent avoir la possibilité d'assumer de nouvelles compétences mais que les dirigeants locaux doivent pouvoir choisir librement des domaines dont ils souhaitent recevoir la responsabilité.

86. Les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est conforme à l'article 4.1, en raison du fait que les compétences de base des collectivités locales sont décrites dans la loi, quoique de manière non systématique.

3.3.2 Article 4.2 / 4.3 / 4.4 / 4.5

87. Les quatre paragraphes 4.2, 4.3, 4.4 et 4.5 sont liés par plusieurs concepts communs : leur caractère plein et entier, la latitude pour les exercer et leur dimension locale. Le paragraphe 4.2 met l'accent sur les initiatives des collectivités locales, tandis que les paragraphes 4.3 et 4.4 concernent les tâches qui leur sont attribuées et le paragraphe 4.5, les compétences déléguées. Dans le contexte britannique, où les autorités locales n'ont reçu que très récemment une compétence générale (assez fortement limitée), il est difficilement possible de faire une distinction entre les tâches exercées à l'initiative des collectivités locales et celles qui leur sont attribuées par l'échelon national ou régional, s'agissant d'analyser leur caractère plein et entier, la latitude pour les exercer et leur dimension locale. Les rapporteurs ont donc décidé d'évaluer conjointement la conformité du Royaume-Uni avec ces quatre paragraphes.

88. Depuis l'adoption de la loi de 2011 sur l'organisation locale, les collectivités locales d'Angleterre disposent d'une compétence générale et cette situation peut être perçue comme une attribution dans la loi d'une plus grande marge d'appréciation. Dans les faits, il s'agit d'une compétence limitée, puisqu'elle ne peut être utilisée que pour les questions qui ne sont pas déjà couvertes par un autre texte législatif. Par conséquent, les autorités locales ont une latitude limitée pour exercer des fonctions déjà réglementées par la loi. En outre, les rapporteurs ont constaté une forte dépendance financière des collectivités locales vis-à-vis des gouvernements nationaux. Comme il avait été noté lors de la précédente évaluation (2014), il existe de nombreuses lignes directrices et directives des ministères nationaux.

89. Sur la question de la subsidiarité, lors de la procédure de consultation la LGA a noté que les collectivités locales devraient se voir confier des responsabilités sauf s'il existe une raison impérieuse de les maintenir au niveau national ou infranational. Dans la pratique, cela vaut aussi pour ce qui concerne les conseils locaux ou de paroisse où les conseils principaux ont établi un vaste programme de décentralisation en coopération avec ces autorités, lorsqu'elles existent, et leurs communautés en vue de rapprocher les compétences des citoyens.

90. En Écosse³⁴, la loi de 2003 sur l'administration locale en Écosse (LG(S)A 2003) a créé (article 20) une compétence générale des collectivités locales, c'est-à-dire « une nouvelle compétence pour tout domaine d'action dont une collectivité locale considère qu'il est susceptible de promouvoir ou d'améliorer le bien-être sur son territoire et/ou pour ses habitants ». En outre, les autorités locales sont désormais tenues de maintenir et de faciliter un processus de planification et de prestation des services publics (appelé « rôle de direction ») et de garantir une « optimisation », c'est-à-dire « l'amélioration continue de l'exercice » de leurs fonctions (LG(S)A 2003, article 1). D'autres restrictions à l'application de cette compétence générale découlent du fait que la loi de 2003 a obligé les collectivités locales à collaborer avec d'autres organes locaux ou nationaux actifs sur le même territoire local par le biais des Partenariats de planification locale. Cette tendance s'est poursuivie avec la loi de 2014 (Écosse) sur les organismes publics (et leur coopération), qui a intégré les services sociaux locaux et ceux des comités du NHS, et avec la loi de 2015 (Écosse) sur le

33 Par exemple, dans le cas du conseil municipal de Glasgow, cela a abouti à une liste de 166 obligations et compétences légales, assignées par un ou plusieurs textes législatifs britanniques ou écossais, que le service juridique de la ville a compilé dans un document de synthèse de 237 pages. Conseil municipal de Glasgow, 2020, A Guide to Glasgow City Council's Statutory Duties and Powers.

34. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury, p.408.

renforcement des capacités des collectivités, qui a exigé des communes qu'elles allouent des biens, tels que des terrains ou des bâtiments, à des groupes citoyens, mais aussi qu'elles associent davantage ceux-ci à la prise de décision publique, notamment par la budgétisation participative³⁵. Les résultats de ces partenariats, ainsi que ceux du Plan d'amélioration de la performance locale que chaque collectivité locale est tenue d'établir, doivent être conformes aux "résultats nationaux" définis récemment par les ministres écossais par le biais du Cadre national pour la performance 2018, lequel vise lui-même à localiser les Objectifs de développement durable de l'ONU³⁶.

91. Au pays de Galles, la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités et les élections locales donne aux autorités locales une compétence générale ainsi que de « nouveaux outils et pouvoirs pour faire face à certains des nombreux défis auxquels le secteur est confronté »³⁷. Dans le même temps, cette loi permet aux autorités locales de mettre en place des commissions conjointes de communes afin d'exercer des fonctions spécifiques. La possibilité pour les ministères gallois de confier l'exercice de fonctions à une telle commission dans un nombre limité de domaines pourrait être perçue comme une restriction du libre exercice des compétences des collectivités locales.

92. En Irlande du Nord, il semble que le régime traditionnel « ultra vires » demeure en vigueur. Le gouvernement nord-irlandais a publié une liste (détaillée) des compétences des autorités locales et une vue d'ensemble des domaines où les conseils locaux n'ont pas de responsabilités³⁸.

93. De nombreux interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que le contexte britannique ne prévoit pas d'une manière générale la délégation de compétences de la part d'une autorité centrale ou régionale, comme cela existe dans d'autres pays d'Europe, et que par conséquent l'article 4.5 (qui vise à sauvegarder l'autonomie locale lorsque des autorités de niveau supérieur délèguent de nouvelles tâches aux collectivités locales) ne s'applique pas au contexte britannique.

94. Les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est globalement conforme aux articles 4.2 et 4.3, du fait que des compétences générales existent véritablement aujourd'hui. Ils concluent cependant à la violation par le Royaume-Uni de l'article 4.4, compte tenu des restrictions imposées aux autorités locales en ce qui concerne les activités menées de leur propre initiative. Comme l'évaluation de la conformité du Royaume-Uni avec l'article 8 (contrôle des collectivités locales) et l'article 9 (finances locales) le montrera, l'ingérence du niveau national dans les politiques locales (par le biais d'un contrôle relativement lourd et non spécifique) et la dépendance locale vis-à-vis de financements du niveau national sont importantes. Pour citer un des interlocuteurs, « le Royaume-Uni reste l'un des pays les plus centralisés (...), où le gouvernement central prescrit et surveille étroitement les actions des collectivités locales dans de nombreux domaines. (...) puisque même lorsque les autorités locales ont des compétences dans certains domaines, celles-ci sont souvent limitées ou contrôlées du fait que le pouvoir central impose des obligations quant à la manière dont les services doivent être fournis. »

3.3.3 Article 4.6

95. Les autorités de niveau supérieur sont censées consulter les collectivités locales sur la planification et la prise de décisions sur toutes les questions qui les concernent. Le Commentaire contemporain du Congrès établit trois conditions de base pour évaluer la conformité avec cet article :

- les collectivités locales doivent être en mesure d'obtenir des informations complètes sur les décisions et les politiques qui les concernent directement, et ces informations doivent être disponibles au stade initial du processus décisionnel ;
- les collectivités locales doivent avoir la possibilité d'exprimer leur avis sur les décisions et les politiques avant que celles-ci ne deviennent des documents juridiquement contraignants ;
- les collectivités locales doivent avoir le temps et la capacité de préparer des recommandations ou des projets de substitution et de les soumettre pour examen.

35 Gouvernement écossais, *Future of Participatory Budgeting in Scotland: framework*, 30 août 2021.

36 Parlement écossais, 2018, Report on the Consultation on the Scottish Government's Draft National Outcomes, Local Government and Communities Committee, 7e rapport.

37. Parlement gallois (2021), "Under pressure: how are local government services changing?", <https://research.senedd.wales/research-articles/under-pressure-how-are-local-government-services-changing> consulté le 21 janvier 2022 .

38. NI Direct (n.d.), "Local councils: Responsibilities of local councils", www.nidirect.gov.uk/articles/local-councils#toc-1 consulté le 21 janvier 2022 .

Angleterre

96. Le ministère britannique du Logement, des Communautés et des Collectivités locales a informé les rapporteurs qu'en Angleterre il existe de nombreux mécanismes de consultation des collectivités locales, dont certains sont inscrits dans la législation (consultation sur les dépenses de base ; consultation sur les fusions de conseils et la création d'autorités combinées). Le ministère a également mentionné le « Guide du Gouvernement britannique sur les principes de la consultation » et la « Doctrine sur les nouvelles charges »³⁹.

97. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a souligné qu'en vertu de la doctrine sur les nouvelles charges les ministères britanniques avaient l'obligation de consulter les collectivités locales dans le cadre de l'octroi de nouvelles charges. Les évaluations des nouvelles charges ne sont pas approuvées tant que les acteurs locaux concernés n'ont pas été consultés et que leur avis n'a pas été recueilli. Des réunions sont également planifiées par le ministère britannique compétent avec l'Association des pouvoirs locaux (Angleterre) afin d'examiner les questions liées aux nouvelles charges.

98. La position de la LGA en tant qu'acteur principal dans la représentation des intérêts des autorités locales et le lobbying auprès du Gouvernement britannique sur les projets de loi semble incontestée. La LGA s'emploie à influencer et définir l'activité politique sur les questions qui intéressent les conseils afin qu'ils puissent apporter des solutions locales aux problèmes nationaux. La LGA est toutefois l'une des nombreuses organisations qui cherchent à faire valoir leurs intérêts. Ou, comme l'a dit un interlocuteur, « (...) les « besoins » des collectivités locales résultent du lobbying sur chaque question dans un contexte de lobbying multiple de toutes les parties prenantes sur toutes les questions politiques ».

99. L'Autorité du Grand Londres se dit satisfaite de sa position : « En dépit de certaines difficultés, des relations de travail productives existent à tous les niveaux entre d'une part l'Autorité du Grand Londres et de l'autre les ministres et les responsables du gouvernement, et le Gouvernement britannique nous consulte fréquemment sur les questions relatives à Londres. »

100. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a souligné qu'il existe de nombreux autres mécanismes de consultation, tant formels qu'informels, permettant une conception conjointe des politiques et une discussion continue pour leur élaboration. La législation mentionne également les collectivités locales en tant qu'organes consultés. Les dispositions légales suivantes ont été citées à titre d'exemple :

- la loi de 2021 sur les violences domestiques requiert du secrétaire d'État qu'il consulte les collectivités locales concernant les réglementations afin de tenir compte de la préparation et la publication des stratégies relatives au soutien apporté par ces autorités aux victimes de violences domestiques ;
- la loi de 2008 sur les transports locaux requiert du secrétaire d'État qu'il consulte les représentants des collectivités locales lors de l'adoption de réglementations visant à limiter les actions des organes de transport infranationaux ;
- la loi de 1980 sur l'administration locale, la planification et les biens fonciers requiert du secrétaire d'État qu'il consulte les associations d'autorités visées à l'article 2 de cette loi s'il lui semble qu'elles sont concernées ainsi que toute autorité qu'il lui semble opportun de consulter ;
- L'article 5(7)(a) et (b) de la loi de 2011 sur l'organisation locale requiert du secrétaire d'État qu'il consulte les collectivités locales et les représentants locaux qu'il juge utile de consulter lors de l'élaboration de réglementations au titre des articles 5(1), (2), (3) ou (4) pour supprimer ou modifier des dispositions légales qui empêchent ou restreignent l'utilisation de la compétence générale ou qui empiètent sur la compétence générale octroyée par l'article 1 de cette loi, ou pour restreindre ce qu'une collectivité locale peut faire en vertu de la compétence générale ou pour soumettre son utilisation à des conditions.
- et la loi de 1999 sur la gouvernance locale requiert que le secrétaire d'État, lors de la formulation d'orientations au titre de la Partie 1 de cette loi à l'intention des autorités d'efficacité générales ou d'une ou plusieurs autorités d'efficacité spécifiques, consulte les autorités concernées ou les personnes qui lui semblent les représenter.

39. Gouvernement britannique (2018), "New burdens doctrine: guidance for government departments", www.gov.uk/government/publications/new-burdens-doctrine-guidance-for-government-departments, consulté le 21 janvier 2022 .

101. La LGA a informé les rapporteurs, lors de la procédure de consultation, que tout au long de la pandémie de covid-19 les conseils et leurs représentants ont travaillé avec les gouvernements nationaux par le biais de divers voies formelles et informelles, mettant à l'essai de nouvelles politiques concernant la santé publique et la continuité de l'activité économique, soutenant la résilience de la population et, ultérieurement, la campagne de vaccination. Plus récemment, lors de l'élaboration du Livre blanc sur le renforcement des capacités, la LGA a détaché des agents auprès du gouvernement central afin qu'ils travaillent à ce projet, organisé des tables rondes impliquant des responsables politiques des collectivités locales d'Angleterre et réuni des directeurs généraux de collectivités locales afin qu'ils testent dans le détail les nouvelles propositions.

Écosse

102. D'après le ministre écossais de la Sécurité sociale et des Collectivités locales, « la prise en compte de la voix des collectivités locales dans le processus d'élaboration des politiques du Gouvernement écossais est une pratique solidement établie ». Il mentionne une approche de partenariat et des procédures éprouvées et régulières, et une « interaction approfondie, en temps utile, avec la COSLA (en tant qu'organe de négociation politique) sur les questions de fond dans tous les domaines qui concernent les collectivités locales ». La COSLA a donné un témoignage partiellement différent, soulignant qu'elle « n'est pas reconnue par la loi comme la voix des collectivités locales d'Écosse ». Elle convient avec le ministère que les consultations gouvernementales sont assez fréquentes, mais qu'elle se tiennent « habituellement de façon ponctuelle ». Un expert a cependant informé les rapporteurs que de nombreuses lois nécessitaient une consultation.

103. Les rapporteurs concluent que le Gouvernement écossais consulte souvent les autorités locales écossaises et, habituellement, la COSLA, et qu'il le fait sur la base de la loi si une disposition légale spécifique le prévoit. Cependant, ils considèrent aussi qu'il n'y a pas de cadre juridique général pour la consultation des collectivités sur les questions qui les concernent.

Pays de Galles

104. Selon le ministre gallois des Finances et des Collectivités locales, le Gouvernement gallois s'est engagé, dans le cadre du régime des collectivités locales, à consulter dès que possible, et dans les limites de la confidentialité, les associations représentatives des collectivités locales du pays de Galles (c'est-à-dire l'Association des collectivités locales du pays de Galles, One Voice Wales – et les organes et représentants de la police, des pompiers et des services de secours et des autorités des parcs nationaux) sur toutes les questions d'intérêt commun touchant les collectivités locales (à l'exception des questions de sécurité nationale et des propositions qui ne concernent que des autorités particulières). L'interlocuteur du Bureau britannique pour le pays de Galles a présenté des exemples de coopération entre les services nationaux et les collectivités locales galloises et souligné que les premiers soutenaient les secondes de multiples manières. Lors de la procédure de consultation, la délégation a été informée que le Conseil des partenariats pour le pays de Galles, un organe inscrit dans la loi, réunit des représentants des autorités locales, du Gouvernement gallois, d'autres organes publics et d'organismes associatifs. Les commissions du Senedd Cymru invitent régulièrement les représentants des collectivités locales à soumettre des contributions.

105. La WLGA a informé les rapporteurs que le Gouvernement gallois dispose de lignes directrices sur la durée des consultations, qui dans la plupart des cas peut être de douze semaines. Le Gouvernement gallois réalise une synthèse et un compte rendu des réponses reçues lors de la consultation. La WLGA a observé certains succès, où les réponses des autorités locales ont pesé sur les résultats.

106. Les rapporteurs concluent qu'une consultation a lieu, qu'il existe des lignes directrices pratiques et que les réponses des autorités locales et/ou de la WLGA peuvent être prises en compte. Plusieurs textes législatifs gallois incluent une obligation expresse de consulter les représentants des collectivités locales, par exemple l'article 4 de la loi de 1986 sur la gouvernance locale. Néanmoins, les rapporteurs n'ont pas noté l'existence d'un droit formel des collectivités locales d'être consultées;

Irlande du Nord

107. L'interlocuteur de l'Assemblée d'Irlande du Nord a indiqué aux rapporteurs que les commissions de l'Assemblée invitent régulièrement les représentants des collectivités locales à soumettre des contributions. Le ministère des Collectivités ajoute qu'il « dispose de divers forums par lesquels il assure la liaison et la consultation avec les autorités locales sur les questions qui les concernent (...) en plus de la consultation statutaire du ministère avec les conseils au sujet des nouvelles politiques ou lois ».

108. Les interlocuteurs de la NILGA confirment que l'Exécutif d'Irlande du Nord consulte les autorités locales, mais déclarent également qu'il n'existe pas de procédure légale de consultation.

109. Les rapporteurs concluent qu'en Irlande du Nord les collectivités locales sont consultées, bien que le Gouvernement britannique n'ait aucune obligation légale de consulter les collectivités locales.

Ensemble du Royaume-Uni

110. Lors des entretiens avec les interlocuteurs, les rapporteurs n'ont eu connaissance d'aucune plainte grave concernant les processus de consultation, bien que certaines inquiétudes aient été exprimées concernant le niveau de continuité et de prévisibilité de la consultation, du fait que la consultation des autorités locales et de leurs associations représentatives revêt un caractère plutôt ponctuel.

111. D'une manière générale, les autorités locales sont consultées dans les faits. De plus, lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a présenté à la délégation des textes législatifs exigeant la tenue d'une consultation.

112. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation au Royaume-Uni est globalement conforme à l'article 4.6.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5

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

113. Il est considéré, en tant qu'exigence de procédure obligatoire, qu'aucune modification des limites territoriales locales ne peut être adoptée sans consultation, laquelle doit intervenir en temps utile avant qu'une décision définitive soit prise sur la question (cf. Commentaire contemporain du Congrès). Les trois conditions de base d'une bonne consultation, telles qu'elles sont formulées concernant l'article 4.6, s'appliquent également à l'article 5. Dans ce cas, cependant, les « collectivités » locales doivent être consultées, y compris les citoyens et la société civile locale en général, et non uniquement les autorités locales concernées. Par conséquent, des informations complètes doivent être disponibles dès le stade initial du processus décisionnel, les collectivités locales doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion sur les décisions et les politiques avant qu'elles ne deviennent des documents juridiquement contraignants et elles doivent avoir le temps et la capacité de préparer des recommandations ou des projets de substitution et de les soumettre pour examen.

114. Actuellement, il n'y a qu'en Angleterre que les limites territoriales de collectivités locales sont modifiées. Les rapporteurs ont noté que, dans certaines parties du Royaume-Uni, la réorganisation des collectivités infranationales avait pris une voie différente. Au pays de Galles, des partenariats régionaux entre autorités locales ont vu le jour et la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités locales et les élections a introduit une compétence de création de commissions conjointes de communes (CJC) dans certaines régions, composées des dirigeants des autorités locales concernées. Ces commissions auront des responsabilités en matière d'aménagement stratégique du territoire et de planification des transports, ainsi que des pouvoirs en matière de bien-être économique. En Angleterre, on note une évolution vers la création d'autorités combinées (« régions métropolitaines », pour la plupart dotées d'un maire élu au suffrage direct). De tels plans et projets peuvent avoir à terme une incidence sur les limites territoriales des collectivités locales, mais ils ne sont pas pertinents pour l'évaluation du respect de l'article 5 par le Royaume-Uni.

115. En Angleterre, d'après le ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales, toute modification de limites territoriales nécessite une décision du Parlement. Le ministère a également indiqué qu'il n'y avait aucune obligation pour les autorités locales de fusionner, ni même aucune pression dans ce sens. Les conseils peuvent formuler des propositions, qui nécessitent une consultation locale. Le ministère « accueille favorablement l'opinion de tous ».

116. D'autres interlocuteurs ont partagé des informations pertinentes. Le Gouvernement britannique a énoncé des directives pour les demandes de création de nouvelles collectivités locales en Angleterre, en vue de passer d'un système de gouvernance locale à deux niveaux à un système unitaire composé d'un seul niveau, l'une de ces directives prévoyant par exemple une population minimale (300 000 habitants). Cela

restreint la capacité d'autodétermination réelle des collectivités locales concernant leurs limites territoriales et leur structure administrative. Il apparaît en outre que l'initiative peut également être prise au niveau national. Plusieurs exemples récents de régions invitées à proposer un niveau unique d'autorité locale sur leur territoire ont été portés à l'attention des rapporteurs. Il leur était demandé de soumettre une ébauche de proposition dans un délai d'un mois et une proposition complète dans un délai de deux mois. Il convient de noter que de telles propositions visaient à améliorer la gouvernance locale et la prestation des services, offrir une meilleure optimisation des ressources, générer des économies, renforcer la gouvernance stratégique et locale et instaurer des structures durables. En outre, ces propositions doivent également prévoir : les structures des administrations locales et la manière dont elles répondront à ces exigences ; des données et une analyse justifiant et expliquant les résultats qu'elles permettront d'atteindre ; l'incidence sur les autres limites territoriales locales et la géographie, y compris le périmètre des services de police et des services d'incendie et de secours et les points de vue des commissaires à la police et à la criminalité et des services d'incendie concernés ; enfin, tout contexte plus général lié à la promotion de la reprise économique et de la croissance, y compris les futurs accords de transfert de responsabilités et les Autorités municipales combinées. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a précisé que cette invitation à soumettre des propositions est un élément formel du dialogue continu entre les autorités centrales et locales d'Angleterre, qu'elle fait suite à de nombreuses discussions entre le territoire concerné et le pouvoir central et qu'elle apporte des clarifications aux territoires qui ont envisagé d'adopter des initiatives locales visant à modifier les modalités de la gouvernance locale.

117. Il n'y a pas de dispositions pour la tenue de référendums locaux sur les fusions. Il existe des exemples de tentatives de la part du secrétaire d'État d'empêcher un référendum lorsque les autorités locales en organisent un. Chaque fois qu'un référendum local a été organisé en Angleterre concernant des modifications des limites territoriales, le « non » l'a emporté (parfois avec une majorité écrasante), contre le maintien de petites collectivités locales, mais il a été indiqué aux rapporteurs que dans chaque cas le gouvernement n'avait pas tenu compte du vote et avait imposé la création de conseils unitaires élargis contre la volonté des votants.

118. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a affirmé que toute proposition de modification des limites territoriales doit être faite par un ou plusieurs conseils élus démocratiquement. Les décisions sur la mise en œuvre ou non d'une proposition de restructuration de la gouvernance locale reposent sur trois critères : 1) la capacité de la proposition à améliorer la prestation des services et la gouvernance locale, 2) le soutien dont bénéficie la proposition sur l'ensemble du territoire concerné et 3) la crédibilité de la proposition d'un point de vue géographique. Ces trois critères doivent être remplis.

119. Le Gouvernement britannique a aussi souligné qu'il ne peut modifier les limites territoriales qu'à la condition que la Commission sur les délimitations territoriales des collectivités locales pour l'Angleterre ait examiné la question et recommandé la modification.

120. Lors de la procédure de consultation, la LGA a confirmé qu'en Angleterre la Commission sur les délimitations territoriales des collectivités locales est responsable des révisions des limites territoriales et que les collectivités locales peuvent proposer de se rassembler pour former une autorité combinée. Les modifications des limites territoriales requièrent une consultation des collectivités locales concernées.

121. Les interlocuteurs ont informé les rapporteurs qu'en Écosse il n'existe actuellement aucun projet de modification des limites territoriales des communes.

122. Ces dernières décennies, au pays de Galles, plusieurs propositions de réforme des collectivités locales, incluant des modifications de leurs limites territoriales, ont été envisagées. Aucun projet de ce type n'est prévu actuellement. Au lieu de cela, comme la WLGA l'a indiqué aux rapporteurs, la Commission sur la démocratie locale et les délimitations territoriales révisé systématiquement les zones électorales au sein de chaque collectivité locale et les niveaux de représentation dans chaque circonscription, conformément au programme décennal de révision prévu par la loi. Pour ce qui concerne la consultation, « la consultation existe, mais en fin de compte c'est le Gouvernement gallois qui prend les décisions sur les limites territoriales des autorités locales et des circonscriptions »⁴⁰. La loi de 2013 sur la démocratie locale définit une procédure selon laquelle la Commission doit entreprendre un processus et une consultation de près de deux ans avec un conseil principal avant de soumettre ses recommandations finales. Il y a ensuite une période minimale de six semaines de consultation avant que le ministre puisse prendre une décision sur les recommandations

40. Étude de l'Assemblée nationale du pays de Galles - Senedd (2018) "Public service reform in post-devolution Wales: a timeline of local government developments", <https://senedd.wales/media/e2laky1h/18-050-web-english.pdf>, consulté le 21 janvier 2022 .

et la possibilité pour le ministre d'apporter des modifications aux recommandations finales est limitée à un ensemble très étroit de critères énoncés dans la loi.

123. En Écosse, bien que la taille et les compétences des 32 collectivités locales – déjà les plus grandes d'Europe du point de vue de leur population moyenne et, pour certaines, également par leur superficie, notamment le Conseil des Highlands – aient fait l'objet de débats politiques et universitaires, lors desquels il était proposé de diminuer leur nombre de moitié, pour des raisons d'efficacité, ou au contraire de le multiplier par trois afin d'accroître leur représentativité démocratique, la principale option politique suivie a été de privilégier l'amélioration des services et de renforcer les capacités des collectivités au sein des structures municipales existantes, ainsi qu'il est exposé en détail dans l'Étude sur la gouvernance locale conduite par le Gouvernement écossais et la COSLA⁴¹.

124. En Irlande du Nord, il n'est pas prévu de modifier les limites territoriales des collectivités locales. Il existe toutefois un institut indépendant, le Commissaire aux limites territoriales des collectivités locales (LGBC), chargé « d'examiner et de formuler des recommandations concernant le nombre, les limites territoriales et les appellations des unités de gouvernance locale, ainsi que le nombre, les limites territoriales et les appellations de leurs subdivisions ». La consultation est l'une des activités que la LGBC entreprend dans le cadre des processus d'examen et de recommandation. Il est trop tôt pour évaluer ces activités et leurs résultats⁴².

125. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni semble être conforme à l'article 5.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6

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

3.5.1 Articles 6.1 et 6.2

126. Cet article établit plusieurs normes pour la traduction du principe d'autonomie locale en compétences des autorités locales pour décider de la manière dont elles préfèrent organiser leurs processus internes. Selon le Commentaire contemporain du Congrès, pour pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes (paragraphe 1), les collectivités locales doivent avoir le pouvoir de :

- décider de leur organisation locale interne,
- établir des organes indépendants, tels que des entreprises ou des agences locales, pour améliorer la prestation des services locaux,
- conclure des accords avec d'autres collectivités locales (ces accords sont examinés au titre de l'article 10),
- établir des unités et des structures subordonnées (comme les arrondissements municipaux) afin de s'assurer que leurs responsabilités sont assumées le plus efficacement possible.

127. Le Commentaire contemporain du Congrès a également formulé les indicateurs permettant d'évaluer le respect du paragraphe 2 :

- la latitude et la liberté de chaque autorité locale de déterminer, en particulier, les conditions d'emploi de son personnel (c'est-à-dire de définir et de mettre en œuvre sa propre politique des ressources humaines),
- le pouvoir de recruter son propre personnel, c'est-à-dire un personnel qualifié, sur la base du mérite et de la compétence, et de fixer sa rémunération,
- des possibilités de formation adéquates pour les employés,
- des perspectives de carrière adéquates pour les employés.

41 Gouvernement écossais & COSLA, [Local governance review: joint statement](#) – 18 mars 2021.

42. LGBC (n.d.), "Welcome to the Local Government Boundaries Commissioner for Northern Ireland", www.lgbc-ni.org.uk, consulté le 21 janvier 2022 .

128. Les rapporteurs ont noté que les autorités locales de toutes les nations du Royaume-Uni peuvent librement définir leurs propres structures administratives internes. La rémunération et les conditions d'emploi du personnel des collectivités locales sont déterminées par le Conseil national conjoint (CNM) des services des collectivités locales. Elles relèvent du soutien que la LGA accorde aux collectivités locales. En 1997, le CNM « a convenu d'un cadre national pouvant être modifié localement afin de répondre aux exigences des services locaux »⁴³. La COSLA et la NILGA exercent le même rôle sur leurs territoires respectifs.

129. Les élus locaux que les rapporteurs ont rencontrés n'ont exprimé aucun mécontentement concernant la capacité des autorités locales à régler leurs structures et ressources administratives ou l'inadéquation des conditions d'emploi des fonctionnaires locaux.

130. Compte tenu de ce qui précède, il peut être conclu que le Royaume-Uni respecte les deux paragraphes de l'article 6.

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

Article 7

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

3.6.1 Article 7.1

131. D'après le Commentaire contemporain du Congrès, l'article 7.1 vise à garantir que les citoyens peuvent librement exercer des mandats électifs et que l'accès à des mandats politiques ne leur est pas interdit sur la base de considérations financières ou matérielles. Nul ne doit être dissuadé de se porter candidat à une élection locale ; une fois élus, les conseillers locaux ne doivent pas être empêchés d'exercer efficacement leurs fonctions

132. La question du caractère adéquat ou non de la compensation financière pour le temps consacré à l'exercice du mandat sera examinée ci-dessous, à la lumière de l'évaluation de l'article 7.2 contenue dans la section 3.6.2.

133. Les interlocuteurs des collectivités locales n'ont pas exprimé d'insatisfaction générale concernant le libre exercice des mandats locaux. Toutefois, ils ont mentionné une menace (potentielle) liée à la lourde charge de travail que l'élaboration de codes de conduite pourrait représenter pour les conseillers⁴⁴. En Angleterre, par exemple, la formulation d'un tel code et la prise de décisions sur les infractions présumées aux règles de conduite relèvent du mandat et de la responsabilité de chaque autorité locale. Aucune autorité supérieure ne peut intervenir⁴⁵. Il est toutefois nécessaire que les codes locaux reprennent les critères énoncés dans la loi de 2011 sur l'organisation locale et qu'ils soient conformes aux « principes Nolan » relatifs à la vie publique. L'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont chacun leur propre code de conduite national pour les conseillers. En Écosse et en Irlande du Nord, les institutions nationales examinent les violations supposées de ces codes, tandis qu'au pays de Galles cette tâche incombe aux autorités locales elles-mêmes (à l'exception des violations supposées les plus graves). La commission de normalisation pour l'Écosse est un organe indépendant chargé de traiter les plaintes relatives au comportement des conseillers ou aux violations potentielles du Code de conduite des conseillers.

134. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a souligné qu'il appartient aux collectivités locales de définir leurs propres procédures pour l'investigation sur les violations supposées du Code de conduite. Dans une grande majorité des cas, une commission de normalisation est formée afin d'enquêter sur les plaintes et, le cas échéant, de recommander des sanctions, lesquelles doivent être approuvées par l'ensemble du conseil.

43. LGA (n.d.), "Local government services", www.local.gov.uk/our-support/workforce-and-hr-support/local-government-services, consulté le 22 janvier 2022 .

44. Présentation générale : Sandford M. (2020), "Local government standards in England - Bibliothèque de la Chambre des communes, Document d'information numéro 05707", <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05707/SN05707.pdf> consulté le 22 janvier 2022 .

45. « Si un plaignant, ou le conseiller contre lequel une plainte a été déposée, n'est pas satisfait de la manière dont l'autorité locale traite la plainte, il n'existe pas d'autorité supérieure à laquelle ils pourraient s'adresser. » (ibid.).

135. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est globalement conforme à l'article 7.1.

3.6.2 Article 7.2

136. Ce paragraphe mentionne quatre critères permettant d'évaluer le respect par un pays des obligations qui y sont énoncées (cf. Commentaire contemporain du Congrès) :

- une compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat, ce qui implique que la rémunération doit refléter la charge de travail et que les régimes de rémunération des maires (ou d'autres fonctions exécutives électives) peuvent différer de ceux des élus ordinaires ;
- « le cas échéant », la compensation financière du manque à gagner résultant de l'exercice d'activités pour la collectivité locale ;
- la « rémunération du travail accompli », c'est-à-dire un salaire convenable (ou équivalent) pour l'activité ;
- enfin, la couverture sociale (par exemple, assurance maladie, cotisations aux caisses de retraite) sur la base des mêmes principes que pour les élus nationaux.

137. En ce qui concerne les indemnités exactes et leur définition, diverses situations existent au Royaume-Uni. En Angleterre, c'est une décision qui doit être prise par les autorités locales, tandis que l'Écosse et le pays de Galles ont établi une allocation de base standard et l'Irlande du Nord, une allocation de base maximale pour les conseillers.

138. Concernant l'Angleterre, les rapporteurs ont entendu un grand nombre de plaintes liées à la rémunération. Certains interlocuteurs ont déclaré que les indemnités ne reflétaient pas la charge de travail des conseillers. Un des experts consultés a indiqué aux rapporteurs que les régimes de rémunération actuels dissuadent les personnes travaillant à plein temps de briguer un mandat de conseiller. L'Autorité du Grand Londres fait exception de ce point de vue. Les élus (maire et membres de l'Assemblée) sont rémunérés de manière à pouvoir remplir leur rôle à temps plein. En outre, ils peuvent demander le remboursement de leurs frais (lesquels sont intégralement rendus publics pour des raisons de transparence). Les rapporteurs ont été informés que, depuis janvier 2018, il existe un régime de retraite collectif, auquel les conseillers peuvent librement choisir de cotiser.

139. Lors de la procédure de consultation, la LGA a souligné qu'en Angleterre la loi dispose que les conseillers perçoivent une indemnité pour leur rôle au sein de leur collectivité locale, qui compense largement leur perte de revenus.

140. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement a souligné que chaque collectivité locale décide en dernier ressort du régime d'indemnités approprié. Les collectivités locales doivent établir un comité indépendant sur la rémunération, qui soumet des recommandations concernant leur régime d'indemnités. Ce comité peut – et doit – tenir compte de la « charge de travail ». Une collectivité locale peut aussi mettre en place des « indemnités de responsabilité spéciale afin de prendre en compte la charge de travail accrue liée aux fonctions de direction ». Une large majorité des collectivités locales incluent les dépenses dans leur régime d'indemnités.

141. En Écosse, le gouvernement fixe le montant des indemnités des conseillers. Le salaire de base d'un conseiller municipal est actuellement de 18 604 livres sterling (cette somme serait basée sur une évaluation de la charge de travail prévue pour un conseiller municipal moyen et représenterait environ 75 % du salaire moyen écossais). Les présidents de conseil et les conseillers principaux reçoivent des montants plus élevés (selon la catégorie à laquelle appartient le conseil). En outre, tous les conseillers peuvent demander le remboursement de l'indemnité et des dépenses engagées dans l'exercice de leur mandat. Depuis 2017, le salaire de base des conseillers municipaux a augmenté chaque année en fonction de l'indice d'augmentation du salaire annuel médian des agents du secteur public en Écosse. Les femmes sont sous-représentées parmi les conseillers municipaux d'Écosse, avec 29 % de l'ensemble des conseillers, alors qu'elles représentent 51 % de la population. La COSLA signale l'élaboration d'une politique sur le congé familial pour les élus. Dans la situation actuelle, les élus n'ont aucun droit légal au congé parental, ce qui peut décourager certaines personnes de se présenter aux élections, et le salaire n'est pas proportionné sachant qu'il s'agit très souvent d'un emploi à plein temps. Le Gouvernement écossais et la COSLA travaillent ensemble pour identifier les divers facteurs qui dissuadent d'exercer un mandat local.

142. Au pays de Galles, il existe un « comité indépendant sur la rémunération pour le pays de Galles ». Il s'agit d'un organe statutaire indépendant chargé de déterminer la rémunération des élus des conseils

principaux, des autorités nationales des parcs, des autorités des pompiers et des secours, et des conseils de communauté et municipaux du pays de Galles⁴⁶. Cet organe a fixé un salaire de base pour les élus des conseils principaux (14 368 livres en 2021/2022) et un barème différencié de salaires pour les différents types d'élus, par catégorie de taille (nombre d'habitants). Les membres élus peuvent demander le remboursement des frais de voyage et de séjour liés à l'exercice de fonctions officielles ou homologuées. En outre, ils ont droit à une indemnisation pour les frais supplémentaires nécessaires pour les enfants et les adultes à charge. Il n'existe aucune disposition permettant aux membres des autorités locales de recevoir des subventions ou des paiements pour la réinstallation s'ils perdent leur mandat, mais cette question est actuellement à l'étude. Les interlocuteurs de la WLGA ont informé les rapporteurs de la position de longue date de la WLGA selon laquelle le rôle vital des élus locaux « n'est pas suffisamment reconnu et ils ne sont pas rémunérés de manière adéquate, en particulier par rapport aux autres élus ». Les élus ont également droit à des journées d'absence pour raisons familiales.

143. L'Exécutif de l'Irlande du Nord définit une indemnité maximale (actuellement de 15 486 livres par an) et définit aussi des indemnités maximales pour personne à charge, les frais de voyage, des indemnités de responsabilité spéciale et des indemnités de subsistance

144. Les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est globalement conforme à l'article 7, paragraphe 2. Cependant, ils notent que la situation concernant l'indemnisation financière devrait être améliorée en Écosse et au pays de Galles, notamment pour ce qui concerne la protection sociale, laquelle devrait reposer sur les mêmes principes que ceux qui s'appliquent aux élus nationaux.

3.6.3 Article 7.3

145. L'enjeu de ce paragraphe (cf. Commentaire contemporain du Congrès) est d'éviter les conflits d'intérêts potentiels ou tout engagement qui empêche l'élu local d'exercer son mandat local de manière professionnelle. Les restrictions de l'exercice d'un mandat électif doivent être aussi limitées que possible et définies dans la législation nationale, ce qui signifie qu'elles s'appliquent à tous les niveaux d'autorité publique. Enfin, la formulation du paragraphe implique qu'il n'est pas souhaitable qu'un élu exerce simultanément un autre mandat au même niveau d'autorité ou à un niveau différent, ni dans une entreprise publique.

146. Aucun mandat électif local n'empêche officiellement de se porter candidat à la Chambre des communes du Royaume-Uni ou aux parlements/assemblées décentralisés⁴⁷. Il est possible d'avoir deux mandats, par exemple en étant député et maire métropolitain, membre de l'Assemblée du Grand Londres ou conseiller municipal.

147. Les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est globalement conforme à l'article 7.3, du fait que les restrictions à l'exercice d'un mandat électif sont limitées, sont énoncées dans des lois nationales et s'appliquent à tous les niveaux d'autorité publique. D'un autre côté, le cumul de mandats est largement autorisé⁴⁸, ce qui peut conduire à des conflits d'intérêts du fait que des considérations (partisanes) nationales peuvent aisément nuire aux obligations locales.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

46. Gouvernement gallois (n.d.), "Independent Remuneration Panel for Wales", <https://gov.wales/independent-remuneration-panel-wales>, consulté le 22 janvier 2022.

47. Commission électorale (2018) "UK Parliamentary general election. Guidance for candidates and agents. Part 1 of 6 – Can you stand for election?", www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/2019-07/UKPGE-Part-1-Can-you-stand-for-election.pdf consulté le 22 janvier 2022; Parlement écossais (2021), "MSPs with dual mandates"- SPICe Fact Sheet, www.parliament.scot/media/files/spice/factsheets/msps/msps-with-dual-mandates-02-june-2021.pdf consulté le 22 janvier 2022. Certains cumuls de mandat au niveau national ne sont pas autorisés, à savoir entre la Chambre des communes et les législatures d'Irlande du Nord et du pays de Galles (ils le sont encore entre la Chambre des communes et le Parlement écossais) : voir Bibliothèque de la Chambre des communes (2017) Members of Parliament holding dual mandates Parliamentary Information List Number 04101, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN04101/SN04101.pdf> consulté le 22 janvier 2022.

48. Et largement répandu en Angleterre, comme un expert l'a indiqué aux rapporteurs : « les conseillers peuvent siéger, simultanément, à tous les niveaux d'autorité locale (paroisse, district et comté), et il n'est pas rare qu'un conseiller soit élu à chacun de ces trois niveaux, bien que ce ne soit pas la norme. Un conseiller élu au Parlement est « censé » démissionner du conseil, mais beaucoup ne le font pas, se contentant de ne pas se représenter à l'élection suivante au conseil. De nombreux membres de la Chambre des communes ou de la Chambre des Lords sont également conseillers.

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

3.7.1 Article 8.1

148. On entend par « contrôle administratif » toute forme d'intervention dans le processus décisionnel d'une entité locale par laquelle un niveau administratif supérieur approuve, valide, accepte, suspend ou annule de manière explicite ou tacite une proposition ou une décision, une règle ou un plan définitif approuvé par une entité locale (cf. Commentaire contemporain du Congrès).

149. Ce premier paragraphe de l'article 8 est respecté si :

- ce contrôle et ses modalités exactes sont prévus par la constitution ou par la loi (principe de légalité),
- les autorités de contrôle respectent strictement les procédures établies par la loi pour l'exercice d'un tel contrôle (délais, modalités, compétence, etc.).

150. Comme l'indique le Commentaire contemporain du Congrès, le contrôle administratif devrait être régi les principes et les lignes directrices suivants : les actes soumis au contrôle doivent être clairement spécifiés dans la loi ; le contrôle administratif obligatoire et automatique doit être limité à des actes d'une certaine importance ; le contrôle administratif doit normalement se faire après l'exercice des compétences (contrôle a posteriori) ; les contrôles administratifs a priori doivent être limités autant que possible et, normalement, être réservés aux compétences déléguées ; et la loi doit fixer le délai ou la période dont dispose l'autorité de contrôle pour effectuer ce contrôle ; dans le cas d'un contrôle a priori, l'absence de prise de décision par une autorité de contrôle dans un délai déterminé signifie que l'acte prévu peut prendre effet.

Angleterre

151. Le ministère britannique du Logement, des Communautés et des Collectivités locales a informé les rapporteurs de ce qui suit (se référant aux documents officiels)⁴⁹. Aux termes de la loi de 1999 sur la gouvernance locale, « le secrétaire d'État a le pouvoir d'inspecter et d'intervenir auprès d'une autorité s'il craint qu'elle ne remplisse pas son obligation d'« efficacité ». En particulier, l'article 15 de cette loi dispose que le secrétaire d'État est habilité à « prendre toute mesure qu'il juge nécessaire ou opportune pour s'assurer que [l'autorité] se conforme aux exigences de l'obligation d'efficacité ». Le contrôle peut même aller jusqu'à la prise en charge de tout ou partie des fonctions de l'autorité. Lors d'interventions récentes, cette dernière compétence a été utilisée pour désigner des commissaires et leur confier tout ou partie des fonctions d'une autorité.

152. En outre, le ministère a indiqué aux rapporteurs que « le secrétaire d'État peut également intervenir hors du cadre de la loi ». Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a noté qu'au moment de la consultation il y avait deux interventions de cette nature (sur 331 conseils) de la part du secrétariat d'État au Renforcement des capacités, au Logement et aux Collectivités et que ces interventions sont menées avec pour consigne de réduire leur portée au minimum. D'autres ministères ont des compétences d'intervention, notamment celui de l'Éducation concernant les services destinés aux enfants.

153. Le Gouvernement britannique a aussi souligné que la transparence est respectée lorsqu'une intervention est effectuée hors du cadre de la loi et sur les conditions de cette action. À Croydon et Nottingham le secrétaire d'État a nommé un Comité et un Conseil pour l'amélioration et l'assurance, dont les mandats et les rapports trimestriels sont publiés. Les conseils ont salué l'action et le soutien additionnel fournis par cette intervention. À Wirral et Peterborough, le Gouvernement britannique a demandé aux conseils de mettre en place des dispositifs d'amélioration (suite à une étude déclenchée par leur demande d'un soutien financier exceptionnel) et ils ont répondu favorablement à cette demande.

154. Les rapporteurs souhaitent rappeler que toute intervention non prévue par la loi pose évidemment la question de l'application du principe de légalité (même si – et cela ne semble pas être contesté – ces mesures sont considérées comme une solution de dernier recours) et devrait être évitée.

49. Ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales (2020), "Accounting Officer System Statement", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/932359/MHCLG_Accounting_Officer_System_Statement_2020.pdf, consulté le 22 janvier 2022.

Écosse

155. D'après les informations du ministre écossais de la Sécurité sociale et des Collectivités locales, la loi de 1973 (Écosse) sur les collectivités locales (article 211) contient une disposition « relative aux cas où une plainte est déposée ou à ceux où les ministres estiment qu'une autorité locale a manqué à une obligation légale. Les ministres peuvent alors, s'ils le souhaitent, mener une enquête publique et, si celle-ci conclut que l'autorité a manqué à ses obligations, ils ont le pouvoir d'ordonner à l'autorité de remédier au manquement. »

156. Le ministère a également informé les rapporteurs que la Commission des comptes « est le gardien des dépenses publiques des collectivités locales, contribuant à ce que l'argent public soit dépensé de manière appropriée, efficace et efficiente. Elle est chargée de contrôler les finances et l'efficacité de toutes les autorités locales. Audit Scotland assiste la Commission des comptes et peut examiner la correspondance qu'elle reçoit faisant état d'inquiétudes au sujet des organisations qu'elle contrôle, davantage à titre d'informations pouvant l'aider pour ses activités de contrôle qu'en tant que plaintes »⁵⁰.

157. La COSLA a ajouté que l'audit externe des conseils est obligatoire et que la Commission des comptes n'est qu'un des nombreux organes d'audit et de contrôle. Elle a précisé également que le champ du contrôle assuré par cette commission, avec l'assistance d'Audit Scotland, « est beaucoup plus vaste qu'un simple audit financier (...). En plus des rapports annuels pour chaque autorité locale, Audit Scotland (...) fournit des rapports détaillés sur des sujets spécifiques tels que l'optimisation des ressources, la performance des différentes politiques menées par les autorités locales ou encore les compétences et les autorités locales. »

Pays de Galles

158. Le ministre gallois des Finances et des Collectivités locales a indiqué aux rapporteurs que « la loi de 2021 (pays de Galles) sur les collectivités locales et les élections contient de nouvelles modalités en matière de performance, l'accent étant mis sur l'auto-évaluation et l'examen par les pairs, et non sur le contrôle ministériel. Les modalités sont conçues conjointement avec les autorités locales. » Selon la WLGA, « les collectivités locales peuvent généralement prendre leurs propres décisions et gérer les fonds reçus dans le cadre de la Dotation d'appui aux revenus. Le Gouvernement gallois a utilisé des dotations spécifiques en vue d'orienter les dépenses des collectivités locales. » Le Gouvernement gallois fait observer que les dotations spécifiques (qui ne peuvent être utilisées que pour la finalité pour laquelle elles ont été allouées) sont souvent utilisées lors de la phase de développement d'une activité et peuvent ensuite être transformées en une Dotation d'appui aux revenus non réservée.

Irlande du Nord

159. Le ministère des Communautés d'Irlande du Nord a indiqué avoir « très peu de compétences de surveillance/contrôle ». Ces compétences sont définies par la loi de 2014 (Irlande du Nord) sur les collectivités locales (contrôle des conseils par les ministères d'Irlande du Nord). Cette loi habilite tout ministère d'Irlande du Nord : a) à exiger d'un conseil qu'il fasse des rapports et des comptes rendus et qu'il lui fournisse des informations sur l'exercice de ses fonctions précisées dans une directive ; b) à ouvrir une enquête ou une étude sur l'exécution de toute disposition législative relative aux fonctions d'un conseil ou d'un de ses comités ou sous-comités ; c) à intervenir dans le fonctionnement du conseil, s'il est convaincu, à la suite d'une enquête ou d'une étude, qu'un conseil n'a pas rempli l'une de ses fonctions (cette intervention peut prendre la forme soit d'une directive exigeant que le conseil prenne certaines mesures dans un délai déterminé, ou – si une telle directive n'est pas respectée – de l'attribution des fonctions à un autre organe que le conseil ; et d) à ordonner au conseil de ne pas prendre une mesure qui serait incompatible avec une obligation internationale ou l'obliger à prendre une mesure en vue de donner effet à une obligation internationale.

160. Lors de la procédure de consultation, la LGA a informé la délégation que les compétences de contrôle administratif des collectivités locales sont dûment énoncées dans la législation. Les services des collectivités locales sont aussi inspectés régulièrement par des organes de régulation concernant leur conformité avec la loi et leur efficacité (par exemple CQC, Ofsted). Tandis que la loi inclut un code clair pour le contrôle, ces inspections supplémentaires se combinent pour former un écosystème administratif complexe. Les rapporteurs ont le sentiment que ce système est relativement unique en Europe.

50. En 2014, Il était prévu que la Commission des comptes soit supprimée en Écosse au cours de cette même année. Il semble que cela n'ait pas été le cas. Audit Scotland est l'organe qui appuie les travaux à la fois de la Commission des comptes (contrôle des collectivités locales) et de l'Auditeur général pour le Gouvernement écossais et d'autres organes publics.

161. Compte tenu de ce qui précède les rapporteurs concluent que la situation en Angleterre, en Écosse et en Irlande du Nord est conforme à l'article 8.1, dans la mesure où le contrôle est prévu dans la loi, laquelle établit les procédures suivies par les autorités de contrôle.

162. Concernant le pays de Galles, les rapporteurs se félicitent de l'évolution de la situation exposée ci-dessus, mais ils s'abstiennent pour l'heure de formuler une conclusion concernant le respect de l'article 8.1, car il est encore trop tôt pour évaluer la manière dont les nouvelles modalités fonctionneront dans la pratique.

3.7.2 Article 8.2

163. D'après le Commentaire contemporain du Congrès, ce paragraphe exprime une préférence générale pour le contrôle de légalité par rapport au contrôle d'opportunité, le premier étant le seul contrôle qui, d'une manière générale, soit conforme à la Charte. Le contrôle administratif portant sur l'opportunité doit être limité aux tâches que les autorités de niveau supérieur (les organes de contrôle) ont déléguées aux collectivités locales. L'intervention fondée sur la nécessité de la coordination est autorisée, de même que la codécision.

164. Les rapporteurs constatent que la quasi-totalité des tâches des collectivités locales sont de nature spécifique, au sens de l'article 4.1 de la Charte. Ainsi, certaines compétences sont attribuées par la loi, laissant aux collectivités locales une certaine latitude pour élaborer les politiques, plutôt que d'exécuter des tâches (obligatoires) déléguées liées à des services infranationaux. Néanmoins, d'une manière générale, le contrôle au Royaume-Uni porte sur l'opportunité (cf. le contrôle de « l'optimisation des ressources »), comme si confier cette tâche aux collectivités locales était insuffisant). Compte tenu du caractère relativement lourd et non spécifié du contrôle relatif à l'opportunité dans la plupart des parties du Royaume-Uni, les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni n'est pas conforme à l'article 8.2.

3.7.3 Article 8.3

165. Le principal indicateur permettant d'évaluer le respect de ce paragraphe (cf. Commentaire contemporain du Congrès) est le fait que l'autorité de contrôle ne doit intervenir que dans la mesure nécessaire et dans le respect d'une proportionnalité avec l'importance des intérêts qu'elle entend préserver, c'est-à-dire en tenant compte de la pertinence de l'intérêt public en jeu, ou de la gravité de la violation de la loi supposée être commise par l'autorité locale.

166. Les ministères nationaux ont leurs propres systèmes de contrôle concernant les services assurés par les collectivités locales. Tous publient des déclarations justifiant l'octroi d'autres dotations aux collectivités locales, et les textes législatifs et réglementaires relatifs à la prestation de ces services, y compris le ministère de l'Éducation (DfE), le ministère de la Santé et de la Protection sociale (DHSC), le ministère des Transports (DfT) et le ministère de l'Économie, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle (BEIS)⁵¹. La LGA, par exemple, a indiqué expressément que « le gouvernement central a autorité pour intervenir lorsqu'il lui semble qu'un conseil manque à ses obligations mais il n'use de ce droit qu'en dernier recours, ce qui est conforme à l'exigence de proportionnalité du contrôle des activités des collectivités locales énoncé dans l'article 8 ». Par ailleurs, elle a observé également que « (...) le gouvernement central exerce un contrôle étendu sur la manière dont les collectivités locales sont financées et sur leurs dépenses ».

167. En Écosse, la COSLA a noté « un contrôle externe extrêmement strict assuré par divers organes nationaux, parmi lesquels Audit Scotland ». Elle a indiqué que le contrôle exercé par cet organe va au-delà de l'audit financier et que son agence Audit Scotland « fournit des rapports détaillés sur des sujets spécifiques tels que l'optimisation des ressources, la performance des différentes politiques menées par les autorités locales ou encore les compétences et les autorités locales. » Les interlocuteurs du ministère écossais de la Sécurité sociale et des Collectivités locales ont souligné l'indépendance des organes nationaux ayant des responsabilités spécifiques en lien avec les collectivités locales (Médiateur de la fonction publique écossaise, Commission des comptes, Audit Scotland, Commission de normalisation et Commissaire pour l'éthique de la vie publique en Écosse). La loi de 1973 (Écosse) sur les collectivités locales (article 211) définit en effet les modalités applicables lorsqu'une plainte est déposée ou lorsque d'un ministre estime qu'une autorité locale a manqué à une obligation légale. Les ministres peuvent alors, s'ils le souhaitent, mener une enquête publique, et si celle-ci conclut que l'autorité a manqué à ses obligations, ils ont le pouvoir d'ordonner à l'autorité de remédier au manquement. En outre, la loi de 2005 sur les enquêtes permet aux ministères écossais d'ouvrir une enquête lorsqu'il apparaît que des événements particuliers ont

51. Ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales (2020), "Accounting Officer System Statement", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/932359/MHCLG_Accounting_Officer_System_Statement_2020.pdf, consulté le 22 janvier 2022 .

suscité une inquiétude au sein de la population ou si celle-ci craint que des événements particuliers ne se soient produits. De telles interventions sont « incroyablement rares et, en règle générale, ont peu de chances de se produire hormis dans les cas les plus graves, par exemple », a conclu le ministère.

168. Les rapporteurs n'ont pas eu connaissance d'inquiétudes similaires concernant le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Ils concluent que la situation au Royaume-Uni est partiellement conforme à l'article 8.3, du fait que dans la pratique le principe de proportionnalité du contrôle exercé vis-à-vis des collectivités locales en Angleterre et en Écosse n'est pas toujours respecté.

3.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9

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

3.8.1 Article 9.1

169. Ce premier paragraphe établit les principes de base dans le domaine des finances (voir le Commentaire contemporain du Congrès) : les collectivités locales disposent de leurs propres ressources financières et elles doivent pouvoir décider librement de la manière dont elles les dépensent. Ces « ressources propres » doivent être suffisantes. La capacité budgétaire des autorités locales peut être garantie en incorporant le principe d'adéquation des ressources financières dans la Constitution ou dans la loi, et en recourant à des procédures de consultation inclusives entre les associations d'autorités locales et le pouvoir central, sur la base de protocoles d'accord (ces derniers seront examinés en lien avec le paragraphe 6).

170. Au Royaume-Uni, la décision sur les ressources des collectivités locales relève des nations décentralisées, mais le Gouvernement britannique conserve certains pouvoirs qui peuvent être utilisés pour accorder un financement direct aux collectivités locales d'Écosse, du pays de Galles et d'Irlande du Nord dans des circonstances ou pour des finalités spécifiques. On peut citer l'exemple de la loi de 1982 sur le développement industriel (articles 7 et 8) et, plus récemment, de la loi de 2020 sur le marché intérieur britannique (articles 50 et 51).

Angleterre

171. En Angleterre, les ressources financières des collectivités locales englobent essentiellement l'impôt municipal⁵², les prélèvements sur les entreprises et plusieurs dotations gouvernementales clés (comme la dotation d'appui non restreinte), outre les redevances. Les dotations gouvernementales représentent environ la moitié des ressources locales, de même que les impôts locaux (voir la répartition dans le tableau 4). Certaines dotations sont destinées à des services ou des fonctions spécifiques, et sont parfois réservées pour des services spécifiques. L'impôt municipal (un impôt sur les biens fonciers des particuliers) relève du niveau local, mais il est limité par un nombre considérable de restrictions. Les conseils peuvent accorder des allègements discrétionnaires sur cet impôt, lorsqu'ils le jugent opportun. Ils peuvent définir leur dispositif de réduction et de soutien concernant cet impôt. Le gouvernement fixe chaque année un plafond applicable aux augmentations d'impôts. Les autorités sont tenues d'organiser un référendum si l'augmentation de l'impôt

52. À la différence de nombreux autres pays, il n'y a pas de taxe de séjour au Royaume-Uni.

municipal pour 2021-22 est supérieure à 5 %, dont 3 % doivent être destinés à la protection sociale (et sont donc réservés). Si l'autorité n'a pas la charge de la protection sociale, l'impôt municipal ne peut augmenter que de 2 % sans référendum local. La taxe sur les entreprises est un impôt local, strictement encadré par le Gouvernement britannique. La « valeur imposable » des locaux (sur laquelle les entreprises sont imposées) est décidée par l'Agence nationale de l'Office d'évaluation (les évaluations foncières sont examinées et mises à jour tous les cinq ans, et à compter de 2023 elles le seront tous les trois ans). Le Gouvernement britannique décide des entreprises tenues de payer cette taxe et de celles qui ont droit à un abattement. L'impôt est collecté à l'échelle locale mais le gouvernement central décide de sa répartition entre les conseils⁵³. La relocalisation de la taxe sur les entreprises et la possibilité pour les conseils de conserver tout ou partie de cette taxe perçue sur leur territoire font en Angleterre l'objet d'un débat permanent. Actuellement, le système est centralisé et le pouvoir central ne paraît pas être pressé de relocaliser cette taxe.

Tableau 4. Composition des ressources des collectivités locales

Ressources	% (2019/20)
Dotation générale du gouvernement (« dotation essentielle aux conseils »)	17
Dotations spécifiques (« réservées »)	34
Impôt municipal	32
Revenu prélevé sur la taxe sur les entreprises	17

172. Le ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales (MHCLG)⁵⁴ assure au premier chef le contrôle de la viabilité financière des collectivités locales, avec le concours du ministère des Finances.

173. Le Règlement financier des collectivités locales détermine le financement des collectivités locales (qui doit être approuvé par la Chambre des communes). Le processus d'Examen des dépenses précise le montant total des fonds que le Gouvernement britannique prévoit de dépenser pour les ministères et les services publics, y compris les collectivités locales. Les rapporteurs ont été informés que ce Règlement financier était le mécanisme par lequel le Gouvernement britannique établissait la répartition des ressources du pouvoir central entre les autorités locales d'Angleterre et le niveau du prélèvement local sur l'impôt sur les entreprises. Pour octroyer cette ressource, les budgets de référence de chaque autorité sont déterminés au moyen d'une évaluation des besoins relatifs des territoires, incluant les mesures de lutte contre la pauvreté, conformément au Règlement financier des collectivités locales.

174. Les interlocuteurs des ministères centraux ont informé⁵⁵ les rapporteurs que, par le biais du plus récent Règlement financier des collectivités locales, le Gouvernement britannique a permis une augmentation de la capacité de dépenses de base en Angleterre, de 49 milliards de livres en 2020-2021 à 51,2 milliards de livres en 2021-2022, soit une augmentation de 4,6 % en termes de trésorerie, et que « cette mesure tient compte des besoins des conseils pour faire face à leurs pressions et maintenir les niveaux de service actuels ». Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a ajouté que ce Règlement met 3,5 milliards de livres supplémentaires à la disposition des conseils, qui incluent le financement de la réforme de la protection sociale des adultes. Cela représente une augmentation de plus de 4 % du financement des collectivités locales pour 2022/23 en termes réels, qui garantira que les conseils de tout le pays disposent des ressources dont elles ont besoin pour assurer les services essentiels. Au total, le Gouvernement britannique prévoit une augmentation de la capacité de dépenses de base de 50,4 milliards de livres en 2021/22 à 53,9 milliards l'année suivante.

175. La LGA a déclaré que « les autorités locales sont limitées dans leur capacité à collecter et utiliser librement les ressources financières, le gouvernement central ayant un contrôle significatif sur la manière dont elles sont financées et dont ces fonds sont dépensés ». L'association a également mentionné l'augmentation considérable du nombre des petites dotations « qui sont souvent très spécifiques, à court terme, et évaluées de façon concurrentielle ». Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a souligné que les dotations réservées sont habituellement introduites pour les nouvelles lignes de financement, plutôt que pour réserver des dotations qui ne l'étaient pas précédemment.

176. La LGA demande un financement durable à long terme et des précisions sur la façon dont les services locaux seront financés au cours des prochaines années et au-delà. Un des experts consultés ajoute que la plupart des fonds reçus du pouvoir central sont réservés à des fins précises, de sorte que les conseils ne

53. Studdert J. (2021), "Local Government Explained Part 3 How are councils funded?", www.newlocal.org.uk/articles/council-finance-explained, consulté le 25 janvier 2022.

54. Appelé maintenant le ministère du Renforcement des capacités, du Logement et des Collectivités.

55. Ces informations sont également disponibles en ligne – <https://www.gov.uk/government/news/government-announces-new-funding-boost-for-councils>

peuvent pas les utiliser comme bon leur semble. Une part importante du financement central va directement aux écoles.

177. Lors de la procédure de consultation la LGA a une nouvelle fois déclaré que les autorités locales sont limitées dans leur capacité à collecter et utiliser librement les ressources financières, le gouvernement central ayant un contrôle significatif sur la manière dont elles sont financées et dont ces fonds sont dépensés.

178. Les rapporteurs observent qu'à première vue les ressources des collectivités locales anglaises sont dans une mesure considérable « des ressources financières propres », puisqu'un tiers seulement des ressources locales sont réservées. Un examen plus approfondi conduit toutefois à la conclusion que la dotation principale des conseils est également réservée en partie et, en outre, que les impôts des collectivités locales n'ont de local que leur nom (en raison des restrictions fixées au niveau national mentionnées ci-dessus, dont certaines sont fixées pour chaque autorité locale). Les rapporteurs concluent donc qu'en ce qui concerne les collectivités locales d'Angleterre, l'article 9.1 n'est pas respecté au Royaume-Uni.

Écosse

179. Le système écossais des finances locales ressemble à celui de l'Angleterre, car les ressources locales se composent de redevances pour les services des collectivités locales, de dotations du Gouvernement écossais et de taxes locales (« impôt municipal »). Chaque année, le Gouvernement écossais publie un « décret (Écosse) sur le financement des collectivités locales », qui contient des informations sur la dotation générale. Les dotations sont conçues et calculées de manière à refléter les besoins des autorités locales⁵⁶. Les critères les plus importants sont la population et la capacité fiscale locale. Cette dotation globale représente environ 85 % des dépenses des collectivités locales et comporte trois volets⁵⁷ :

1. une dotation générale (appelée précédemment « dotation d'appui aux revenus ») : elle est calculée en tenant compte du montant nécessaire pour un niveau de service standard et de la somme des ressources provenant de l'impôt national hors particuliers et de l'impôt municipal. Le Gouvernement écossais décide du montant exact pour chaque autorité locale (en utilisant les calculs et les projections des « dépenses subventionnées » et des indicateurs tels que la population, le nombre d'élèves et la pauvreté).
2. les dotations spécifiques : elles sont également fixées par le gouvernement et sont destinées à financer l'exécution des politiques nationales. Elles sont réservées / restreintes. À titre d'exemples, pour 2018/2019 : les subventions spécifiques pour le gaélique, le Fonds d'équité pour les élèves, le développement de l'apprentissage précoce et de la garde des jeunes enfants et l'action sociale liée à la justice pénale.
3. le revenu de l'impôt foncier hors particuliers : il est généré localement, mais défini et mis en commun au niveau central, puis redistribué aux collectivités locales.

180. La COSLA a calculé qu'en 2019/20 le financement du Gouvernement écossais représentait 77 % des dépenses budgétaires nettes, tandis que l'impôt municipal en représentait 20 %. Elle observe que les autorités locales écossaises dépendent lourdement des ressources provenant du pouvoir national. La COSLA souligne également l'absence de protection légale du financement des collectivités locales et elle estime que les collectivités locales écossaises ont « beaucoup moins de capacité à mobiliser et à contrôler les ressources localement par rapport au reste de l'Europe ». En outre, et bien que cela ait changé pour 2022/2023, ces huit ou neuf dernières années les collectivités locales n'ont pas été en mesure de définir leur impôt municipal, parce que son montant avait été gelé ou, dans certains cas, parce que le Gouvernement écossais avait plafonné le taux d'augmentation que les conseils pouvaient fixer. Enfin, les collectivités locales reçoivent une part croissante de leur financement au moyen de dotations spécifiques (« réservées à des fins spécifiques »).

181. Les rapporteurs notent que la plus grande partie des recettes locales provient de dotations nationales. Ils constatent que certaines parties des dotations sont générales et que celles-ci, pour citer un universitaire, « théoriquement du moins peuvent être dépensées conformément aux priorités propres à un conseil »⁵⁸. D'autres dotations, cependant, sont réservées et peuvent difficilement être qualifiées de « ressources financières propres ». L'impôt municipal ne représente qu'environ 20 %. Les rapporteurs concluent donc qu'en ce qui concerne les collectivités locales d'Écosse, l'article 9.1 n'est pas respecté au Royaume-Uni.

56. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury.

57. Gouvernement écossais (n.d.), "Local government: Local government revenue", www.gov.scot/policies/local-government/local-government-revenue, consulté le 25 janvier 2022 .

58. Himsworth C.M.G. et O'Neill C.M. (2021), *Scotland's Constitution and Practice*, Bloomsbury.

Pays de Galles

182. Le financement local gallois comprend quatre sources principales⁵⁹ :

- une dotation générale (« non assignée ») : cette dotation d'appui provient du Gouvernement gallois et couvre 43 % (2019-2020) des dépenses budgétaires brutes.
- des dotations spécifiques (« réservées et assignées ») : elles représentent 26 % des dépenses budgétaires brutes (2019-2020).
- l'impôt municipal, une taxe locale sur les résidents : les autorités locales fixent les taux (sur la valeur imposable d'une propriété fixée en 2003), tandis que le Gouvernement gallois décide des pourcentages entre les cotisations appliquées aux différentes tranches. Cet impôt couvre 18 % des dépenses budgétaires brutes (2019-2020).
- les impôts (commerciaux) hors particuliers : une taxe perçue par les autorités locales, mise en commun par le Gouvernement gallois et redistribuée entre les autorités locales en même temps que la dotation d'appui. Ils couvrent 13 % des dépenses budgétaires brutes (2019-2020).

183. D'après le ministère gallois des Finances et des Collectivités locales, l'impôt municipal et les impôts hors particuliers constituent la plus grande partie des revenus propres des collectivités locales. Le taux de l'impôt municipal relève de la décision des collectivités locales.

184. La WLGA⁶⁰ souligne que les collectivités locales ont souffert des mesures d'austérité, qui ont eu pour effet que « plusieurs fonctions discrétionnaires des collectivités locales ont été interrompues pendant cette période ou que des services ont été externalisés ou des biens transférés ». Elle suggère également que les autorités locales pourraient jouer un rôle plus important dans la résolution des énormes défis sociétaux actuels, si seulement elles avaient les fonds pour le faire.

185. Les rapporteurs observent que les dotations accordées par le Gouvernement national du pays de Galles ont un caractère plus général que celles accordées en Angleterre, en particulier. La dépendance vis-à-vis de dotations du pouvoir central est aussi plus importante⁶¹. D'un autre côté, la fiscalité locale est moins importante et, au pays de Galles comme en Angleterre et en Écosse, elle est en partie restreinte par le Gouvernement national (gallois). Les rapporteurs concluent donc qu'en ce qui concerne les collectivités locales du pays de Galles, l'article 9.1 n'est pas respecté au Royaume-Uni.

Irlande du Nord

186. D'après l'Institute for Government⁶², le financement des collectivités locales d'Irlande du Nord est différent de ce qu'il est dans le reste du Royaume-Uni. Il provient principalement des impôts de district (une taxe foncière, qui en représente 70 %), de la dotation de l'Exécutif d'Irlande du Nord (8 %) et des redevances pour les services (22 %). Les chiffres fournis par le ministère des Communautés d'Irlande du Nord montrent que « toutes les autorités locales disposent de réserves budgétaires considérables qu'elles peuvent utiliser ». Les impôts de district sont plafonnés. Le Gouvernement d'Irlande du Nord définit une évaluation maximale pour les biens des particuliers⁶³.

187. Les rapporteurs n'ont pas reçu d'indicateurs contraires lors des réunions de suivi et n'en ont pas davantage trouvés par la suite⁶⁴. Ainsi, l'Irlande du Nord fait, dans une certaine mesure, exception au Royaume-Uni, bien que là aussi le gouvernement national limite la fiscalité locale. Les rapporteurs concluent qu'en ce qui concerne l'Irlande du Nord, le Royaume-Uni respecte partiellement l'article 9.1.

3.8.2 Article 9.2

188. Les recettes et les tâches obligatoires des collectivités locales doivent s'équilibrer afin de garantir qu'elles disposent de ressources financières suffisantes par rapport aux tâches que leur assigne la loi (cf. Commentaire contemporain du Congrès). De plus, toute nouvelle tâche assignée ou transférée aux

59. Université de Cardiff (2021), "Local government & the Welsh budget: Outlook and challenges for the next Welsh Government", http://www.cardiff.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0009/2513619/lgf_outlook_2021_7.pdf, consulté le 25 janvier 2022 .

60. WLGA (2019), "Resourcing local services 2020-21: All our communities rely on local government", www.wlga.wales/SharedFiles/Download.aspx?pageid=62&mid=665&fileid=2476, consulté le 25 janvier 2022 .

61. Institute for Government (n.d.), "Local government: What does local government do?", www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/local-government, consulté le 25 janvier 2022 .

62. Institute for Government (n.d.), "Local government: What does local government do?", www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/local-government, consulté le 25 janvier 2022 .

63. NI Direct (n.d.), "A guide to rates: How rates bills are calculated", www.nidirect.gov.uk/articles/how-rates-bills-are-calculated, consulté le 25 janvier 2022 .

64. En cherchant de tels indicateurs sur le site web de la NILGA, www.nilga.org

collectivités locales doit être accompagnée d'un financement ou d'une source de revenus correspondant pour couvrir les dépenses supplémentaires.

Angleterre

189. Comme on l'a vu au sujet de l'article 9.1, le principal instrument de calcul du financement des collectivités locales est le Règlement financier des collectivités locales, qui détermine le budget de référence de chaque autorité au moyen d'une évaluation des besoins relatifs des territoires, incluant les mesures de lutte contre la pauvreté. En outre, les interlocuteurs des ministères nationaux mentionnent également – de manière univoque – une doctrine sur les « nouvelles charges ». Celle-ci oblige tous les ministères à évaluer les nouvelles charges pesant sur les collectivités locales et à collaborer avec les acteurs locaux concernés, « afin de s'assurer que les collectivités locales reçoivent le financement dont elles ont besoin pour assumer les nouvelles activités »⁶⁵. Ils mentionnent également plusieurs « accords de décentralisation » et le transfert correspondant de financements au maire élu directement sur ces territoires. Un expert a fourni des informations complémentaires sur ce dernier point et a déclaré qu'il n'y avait pas d'autonomie en ce qui concerne les niveaux d'imposition et qu'il n'y avait pas de nouvelles compétences en matière d'imposition ou de dépenses pour les autorités combinées et leurs maires élus.

190. Les interlocuteurs des collectivités locales observent plusieurs failles dans le système financier. Ils mentionnent le financement inadéquat des tâches attribuées, les réductions importantes et les incertitudes pour le moyen et le long termes. La LGA a calculé un déficit de financement prévisionnel de plusieurs milliards de livres en 2024/25. Une partie du financement doit être obtenue au moyen d'appels d'offres, ce qui serait plus facile pour les autorités les plus riches. Certains appels d'offres semblent nécessiter la signature de députés.

191. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné que les appels d'offres incluent un formulaire de candidature détaillé et que les soumissions sont examinées de manière impartiale par des fonctionnaires selon quatre critères: l'efficacité, la pertinence stratégique, la faisabilité et des critères géographiques.

192. Les rapporteurs considèrent que le mécanisme général d'attribution de ressources aux autorités locales (qui détermine les dotations budgétaires) et la doctrine sur les « nouvelles charges » présentent des aspects positifs. Ils constatent également que, dans la pratique, les résultats de ces efforts ne sont pas suffisants. En outre, de nombreux financements sont aujourd'hui alloués par le biais d'accords ad hoc et de manière concurrentielle. Les rapporteurs ne peuvent pas considérer que de tels instruments constituent un mécanisme fiable pour garantir que le financement des collectivités locales sera proportionné aux responsabilités prévues par la constitution et la loi. Par conséquent, ils concluent qu'en ce qui concerne l'Angleterre, l'article 9.2 n'est pas respecté au Royaume-Uni.

Écosse

193. En Écosse également, une attention particulière est accordée aux nouvelles charges pesant sur les collectivités locales du fait d'un transfert de tâches. Comme l'a déclaré le ministre écossais de la Sécurité sociale et des Collectivités locales, la politique relative aux nouvelles charges « exige que toute nouvelle fonction statutaire imposant une nouvelle charge financière aux collectivités locales soit intégralement financée ». Le ministère a informé les rapporteurs que la manière de déterminer le montant de tout financement supplémentaire et sa répartition entre les autorités locales faisait l'objet de négociations entre le Gouvernement écossais et les responsables de la COSLA, conjointement avec les directeurs des finances des autorités locales, et que les recommandations finales devaient être approuvées en dernier ressort par les ministres du Gouvernement écossais et les dirigeants politiques de la COSLA.

194. Les interlocuteurs de la COSLA ont mentionné les déficits budgétaires prévisionnels (estimés par les auditeurs à 185 millions de livres pour 2020/21, avant les coûts liés à la covid-19). Ils ont déclaré que « la demande de services locaux a depuis longtemps dépassé le financement disponible ».

195. Les rapporteurs considèrent que le mécanisme général de répartition des ressources entre les collectivités locales (indicateurs pour la dotation budgétaire générale) et l'objectif relatif aux nouvelles charges financières (couverture intégrale des nouvelles charges financières) ont des aspects positifs. Ils

65. The main reason for this doctrine is to prevent council tax from increasing; voir Department for Communities and Local Government (2011), New burdens doctrine. Guidance for government departments, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5960/1926282.pdf, consulté le 25 janvier 2022 .

observent également que, dans la pratique, les résultats de ces efforts ne sont pas suffisants (compte tenu du déficit de financement prévisionnel) et que, en ce qui concerne les nouvelles charges, le financement supplémentaire semble être le résultat de négociations entre les autorités nationales et locales (y compris la COSLA), plutôt que d'un calcul sain et non partisan des coûts des nouvelles tâches assignées ou attribuées aux collectivités locales⁶⁶. Les rapporteurs ne considèrent pas que ce mécanisme permet de garantir que le financement des collectivités locales sera proportionné aux responsabilités prévues par la Constitution et la loi. Par conséquent, ils concluent que la situation en Écosse n'est pas conforme à l'article 9.2.

Pays de Galles

196. Le ministre gallois des Finances et des Collectivités locales a informé les rapporteurs que lorsqu'un projet de législation attribue ou délègue de nouvelles tâches aux collectivités locales, le projet en question est accompagné d'une analyse d'impact réglementaire détaillant ses conséquences financières et autres, et que cette analyse est soumise à la fois aux parties prenantes pour consultation et au Senedd pour examen.

197. Les interlocuteurs de la WLGA reconnaissent qu'ils ont convenu avec le Gouvernement gallois « il y a plusieurs années » que toute nouvelle charge ou exigence pesant sur les collectivités locales devrait s'accompagner de ressources adéquates : des analyses d'impact réglementaires doivent être menées pour toute nouvelle législation afin de déterminer les incidences financières. Cependant, ils affirment aussi que « la négociation de la [Dotation d'appui aux revenus] est un processus relativement opaque ». Pour illustrer cette opinion, ils soutiennent que le montant global négocié pourrait être réduit chaque année, en annulant toute « augmentation » théorique au sein de la négociation en réponse à ces nouvelles charges.

198. Les rapporteurs ont été informés que les pressions exercées sur les autorités locales étaient réelles (selon un rapport reçu par le sous-groupe des finances (un organe conjoint du Gouvernement gallois et de la WLGA) ; d'ici 2023-2024 le montant cumulé sera de 821 millions de livres.

199. Ce dernier point, combiné avec l'observation selon laquelle les analyses d'impact réglementaires ne sont pas durables, conduit les rapporteurs à conclure qu'en ce qui concerne le pays de Galles l'article 9.2 n'est pas respecté.

Irlande du Nord

200. Le ministère des Communautés d'Irlande du Nord a présenté ce qui s'est passé en 2015 lorsque des fonctions (à savoir le stationnement et l'urbanisme) ont été transférées aux collectivités locales. Une dotation pour le transfert de fonctions a été mise en place, devant être versée par le ministère des Communautés. D'une manière générale, d'après ce ministère, « le financement est examiné par les ministères lorsque, le cas échéant, des fonctions sont transférées aux conseils ».

201. Compte tenu de la conformité avec l'article 9.1, des informations fournies par le ministère des Communautés d'Irlande du Nord et de l'absence d'indications contraires, les rapporteurs concluent qu'en ce qui concerne les collectivités locales d'Irlande du Nord, l'article 9.2 est respecté au Royaume-Uni.

3.8.3 Article 9.3

202. Le pouvoir de lever des impôts est considéré comme un élément clé de l'autonomie financière des autorités locales, qu'il s'agisse d'impôts généraux (tels que les impôts fonciers) destinés à couvrir l'ensemble des dépenses publiques locales ou d'impôts destinés à payer des services locaux spécifiques (cf. Commentaire contemporain du Congrès). Une part « au moins » des ressources des collectivités locales doit obligatoirement provenir de redevances et d'impôts locaux. En outre, les autorités locales doivent pouvoir en fixer le taux (c'est-à-dire « dans les limites de la loi »). Le contrôle exercé par le pouvoir central sur la fiscalité locale devrait avoir pour seul objectif de prévenir l'endettement excessif des collectivités locales et de les aider à faire face à leurs difficultés financières.

203. Dans toutes les parties du Royaume-Uni, les collectivités locales ont le pouvoir de lever des impôts. Tous les gouvernements nationaux (et celui du Royaume-Uni dans le cas de l'Angleterre) encadrent la fiscalité locale (par exemple en décidant de la manière dont la valeur des biens fonciers est déterminée, en plafonnant les augmentations des taux d'imposition ou en fixant les taux).

66. Voir, par exemple, Gouvernement écossais (2018), "Scottish Public Finance Manual", www.gov.scot/publications/scottish-public-finance-manual/local-government-finance/local-government-finance, consulté le 25 janvier 2022.

204. Les rapporteurs notent qu'en Écosse et au pays de Galles des réformes de la fiscalité locale sont en cours d'examen.

205. Compte tenu du fait qu'une partie au moins des ressources financières locales provient d'impôts locaux et que les restrictions de la fiscalité locale imposées par les gouvernements nationaux et infranationaux n'ont pas pour objectif de prévenir l'endettement des collectivités locales ou de les aider à faire face à leurs difficultés financières, mais d'empêcher des augmentations d'impôts excessives et de promouvoir les principes relatifs à "l'efficacité", les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est partiellement conforme à l'article 9.3.

3.8.4 Article 9.4

206. Les systèmes financiers doivent être de nature « suffisamment diversifiées », ce qui implique (cf. Commentaire contemporain du Congrès) que les finances des collectivités locales ne devraient pas reposer uniquement sur des taxes ou sur des transferts et devraient être appuyées par toutes les sources possibles de revenus locaux. Ces systèmes doivent aussi être de nature « évolutive », ce qui signifie qu'ils doivent permettre une augmentation des finances locales afin de répondre à la hausse des coûts de la prestation de services ; en d'autres termes, les finances locales doivent pouvoir suivre l'évolution des circonstances, des besoins et des scénarios macroéconomiques et être d'un niveau suffisant pour couvrir la prestation des services. Ce dernier point peut être mesuré d'après l'évolution égale des prix des services fournis et des transferts provenant des niveaux d'autorité publique supérieurs, la liberté d'adapter les taux d'imposition à l'inflation et le fait que de nouvelles ressources financières couvrent les coûts supplémentaires imposés aux collectivités locales par les autorités supérieures (voir le paragraphe 9.2).

207. Le budget des collectivités locales dans les quatre nations du Royaume-Uni se compose d'impôts locaux et de diverses dotations, ainsi que des ventes et des droits et redevances. Le deuxième critère du respect de ce quatrième paragraphe de l'article 9 est la nature « évolutive ». Sur ce point, les rapporteurs ont fondé leur évaluation sur les considérations formulées ci-dessus. D'après les échanges de vues avec certains interlocuteurs lors des réunions à distances, il apparaît que le Royaume-Uni manque d'un cadre pérenne et prévisible pour le financement des collectivités locales. Une partie seulement des dotations nationales sont calculées en appliquant des critères objectifs. Des dotations spécifiques sont fixées par les gouvernements nationaux (bien qu'après consultation) et peuvent changer chaque année, tandis que certains financements ne sont disponibles que pour certaines régions (les accords de décentralisation anglais, par exemple), et la fiscalité locale est restreinte.

208. Sur ce point, il est apparu aux rapporteurs lors de leurs discussions que les collectivités locales disposent d'une faible latitude financière pour pouvoir suivre l'évolution des circonstances, des besoins et des scénarios macroéconomiques, et que le système de financement ne fournit aucune garantie que les gouvernements nationaux accorderont cette latitude. Le financement des collectivités locales n'est pas systématique. Les rapporteurs concluent que les systèmes britanniques de financement des collectivités locales sont diversifiés, mais aussi que la plupart des ressources sont limitées par les gouvernements nationaux et qu'elles sont loin d'être évolutives.

209. Les rapporteurs considèrent que la situation au Royaume-Uni n'est pas conforme à l'article 9.4.

3.8.5 Article 9.5

210. Ce paragraphe porte sur la nécessité d'une péréquation financière en faveur des collectivités les plus pauvres. Cette péréquation peut prendre différentes formes (cf. Commentaire contemporain du Congrès), impliquant généralement un système de transferts vers les collectivités économiquement les plus faibles. La Charte appelle également à la mise en place de mécanismes de péréquation financière transparents, prévisibles et réactifs à l'évolution de la situation économique, et qui ne limitent pas la latitude des collectivités locales les plus pauvres en matière de dépenses.

211. Le mécanisme de péréquation le plus visible⁶⁷ est inclus dans le calcul des subventions générales (appelées dotations d'appui aux revenus en Angleterre et au pays de Galles et dotations budgétaires

67. Les rapporteurs n'évoqueront pas la péréquation entre les quatre nations du Royaume-Uni. Il leur a été indiqué que la formule de Barnett est utilisée pour déterminer le niveau des dépenses du gouvernement britannique consacrées aux services publics de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord et pour établir les budgets des administrations décentralisées. Les dépenses par habitant résultant de cette formule sont les suivantes : Angleterre, 9 604 livres (3 % de moins que la moyenne du Royaume-Uni) ; Écosse, 11 566 (17 % de plus que la moyenne du Royaume-Uni) ; pays de Galles, 10 929 livres (10 % de plus) ; Irlande du Nord, 11 987 livres (21 % de plus). Bibliothèque de la Chambre des communes (2021), "Public spending by country and region", <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04033>, consulté le 25 janvier 2022 .

générales en Écosse). Les besoins pertinents (par exemple, la pauvreté, l'accroissement de la population, le nombre d'élèves) sont pris en compte pour déterminer la dotation de chaque collectivité locale. En Angleterre, une péréquation supplémentaire existe sous la forme de dotations spécifiques accordées aux collectivités locales. D'après le ministère des Finances, la méthode d'attribution de ces dotations inclut des éléments de péréquation afin de tenir compte de la capacité variable des collectivités locales à générer des recettes. À l'inverse, comme le soulignent les interlocuteurs locaux, l'utilisation actuelle de financements et d'appels d'offres compétitifs peut rendre les ressources locales de plus en plus dépendantes des priorités du gouvernement central et les exposer à un risque d'ingérence politique. Au pays de Galles, la redistribution des impôts sur les entreprises comporterait un élément de péréquation. Selon la WLGA, certaines entreprises peuvent également bénéficier d'un abattement sur cet impôt et les autorités locales peuvent accorder un allègement aux entreprises en difficulté dans l'intérêt de la collectivité locale. Par ailleurs, l'impôt municipal est, comme l'a déclaré la WLGA, « généralement considéré comme un impôt régressif ».

212. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement britannique a réfuté l'allégation selon laquelle il y aurait eu une ingérence politique. Il a ajouté qu'il existe une liste objective et soigneusement élaborée de lieux prioritaires pour le Fonds de renforcement des capacités (faisant l'objet d'une compétition), afin d'accorder des financements aux lieux ayant le plus besoin du type d'investissements proposé par ce Fonds. Cette liste s'appuie entre autres sur des critères tels que la valeur ajoutée brute par heure, le taux de chômage, les temps de trajet quotidiens et les taux d'inoccupation commerciale. Lors du premier cycle, la majorité des projets ayant bénéficié du Fonds ont été mis en œuvre dans des lieux considérés comme en ayant le plus besoin (catégorie 1 selon la terminologie employée pour le Fonds).

213. De l'avis des rapporteurs, la situation fait apparaître une image contrastée. Il existe bien une péréquation financière, mais également des tendances et des risques contraires. Il semble aux rapporteurs que le paragraphe requiert l'existence d'un mécanisme de péréquation financière transparent et prévisible. Or il n'existe pas de tel mécanisme. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation au Royaume-Uni est partiellement conforme à l'article 9.5.

3.8.6 Article 9.6

214. Aux termes de l'article 9.6 (cf. Commentaire contemporain du Congrès), la consultation des autorités locales et, de préférence, de leurs associations nationales est une procédure obligatoire, qui doit être inscrite dans la législation nationale et être menée en temps utile avant l'adoption d'une décision finale. Cette consultation doit porter sur la décision elle-même, sur la manière dont celle-ci est prise et sur les critères utilisés pour ce faire. Un délai suffisant doit être accordé pour une consultation basée sur des informations adéquates fournies aux autorités locales.

215. L'évaluation du respect de ce paragraphe recouvre partiellement l'analyse relative à l'article 4.6. Elle est également plus stricte, car l'article 9.6 requiert un fondement juridique et précise les sujets qui doivent faire l'objet de la consultation.

216. Les rapporteurs ont observé que, d'une manière générale, il existait une certaine consultation des autorités locales. Il apparaît également qu'en Angleterre la consultation sur la capacité de dépenses de base est prévue dans la législation. Cependant, les rapporteurs ont constaté que la loi de 1988 sur les finances des collectivités locales (articles 78 et 78A) ne comportait pas d'obligation légale de consulter les autorités locales et/ou leurs associations représentatives. L'article 78, paragraphe 5, de cette même loi dispose que le secrétaire d'État « consulte les représentants des autorités locales dans la mesure où cela lui paraît approprié ». Ils constatent également que le temps disponible pour une telle consultation est assez court, à savoir quatre semaines incluant parfois les vacances de Noël⁶⁸ ou d'autres jours fériés.

217. Il existe parfois une base juridique spécifique (Angleterre et pays de Galles) et dans certains cas des directives pratiques (pays de Galles). Cette pratique, cependant, ne répond pas pleinement aux exigences contenues dans l'article 9.6. Les rapporteurs concluent par conséquent que la situation au Royaume-Uni n'est que partiellement conforme à l'article 9.6.

3.8.7 Article 9.7

68. Voir par exemple MHCLG (2021), "Provisional local government finance settlement 2021-22 consultation: summary of responses", www.gov.uk/government/consultations/provisional-local-government-finance-settlement-2021-to-2022-consultation/outcome/provisional-local-government-finance-settlement-2021-22-consultation-summary-of-responses, consulté le 25 janvier 2022.

218. Le paragraphe 9.7 exprime une nette préférence pour les dotations inconditionnelles et non réservées accordées par les autorités de niveau supérieur aux autorités locales et régionales. L'allocation de dotations spécifiques doit reposer sur des critères objectifs et transparents justifiés par des besoins de dépenses et les critères pour l'allocation de dotations générales doivent être précisés par la loi et prévisibles.

219. Les rapporteurs ont évalué la conformité du Royaume-Uni avec ce septième paragraphe de l'article 9 en se référant au premier paragraphe de l'article. Ils ont conclu qu'en Angleterre environ un tiers des ressources locales se composent de dotations réservées, que la dotation municipale de base est nettement inférieure à la somme des dotations réservées et que cette dotation générale est elle aussi partiellement réservée. En Écosse et au pays de Galles, les dotations générales le sont davantage qu'en Angleterre et une plus petite partie des ressources locales est constituée de dotations spécifiques. Ce dernier point vaut également pour l'Irlande du Nord, où les dotations nationales ne représentent que 8 % des ressources des collectivités locales.

220. En conclusion, la situation au Royaume-Uni est non conforme à l'article 9.7 en ce qui concerne l'Angleterre, partiellement conforme à l'article en ce qui concerne l'Écosse et le pays de Galles et conforme à l'article en ce qui concerne l'Irlande du Nord.

3.8.8 Article 9.8

221. La Charte considère l'accès au marché national des capitaux comme un droit, mais (cf. Commentaire contemporain du Congrès) comme un droit restreint. La loi peut établir des conditions, des procédures, des critères, des limites ou des plafonds concernant les activités financières des autorités locales. Ces restrictions devraient avoir pour but d'éviter un endettement excessif des collectivités locales et régionales et de garantir leur viabilité financière et leur trésorerie.

222. Les collectivités locales d'Angleterre et du pays de Galles ont accès à la Commission des prêts pour les travaux publics (PWLB, prêt par l'intermédiaire du ministère des Finances), mais elles peuvent aussi emprunter auprès de tout organe disposé à leur prêter des fonds. Elles empruntent le plus souvent auprès de la PWLB, qui pratique des taux peu élevés.

223. Le ministère des Finances accorde des prêts aux autorités locales pour entreprendre des projets d'investissement par l'intermédiaire de la Commission des prêts pour les travaux publics (et, depuis 2021, de l'Infrastructure Bank du Royaume-Uni, une source d'emprunt supplémentaire pour les infrastructures destinées à réaliser des émissions nettes nulles ou à soutenir la croissance économique régionale et locale). Comme le ministère des Finances l'a indiqué aux rapporteurs, la législation (en particulier la loi de 2003 sur les collectivités locales) prévoit que les collectivités locales peuvent emprunter et investir pour l'une ou l'autre de leurs fonctions, conformément à une gestion financière prudente. Certaines restrictions sont définies : tous les emprunts doivent être raisonnables (c'est-à-dire que les autorités locales doivent être en mesure de rembourser le capital emprunté et les intérêts sur leurs recettes), les budgets locaux doivent être équilibrés chaque année et l'emprunt n'est acceptable que s'il est remboursé par des recettes, et non par des actifs.

224. Les autorités locales écossaises ont le droit d'emprunter des capitaux (loi de 1973 (Écosse) sur les collectivités locales). Les fins pour lesquelles elles peuvent emprunter sont limitées (règlement de 2016 (Écosse) sur les autorités locales (finance et comptabilité des capitaux) (Écosse)), en particulier : les dépenses d'investissement des collectivités locales (y compris les subventions à des tiers dans des circonstances particulières), les emprunts et prêts temporaires à des fins de gestion de trésorerie et les prêts à d'autres organismes statutaires mentionnés dans le règlement. Une autorité locale qui souhaite emprunter de l'argent à d'autres fins doit obtenir le consentement des ministres écossais.

225. Les interlocuteurs locaux n'ont pas mentionné de problèmes spécifiques concernant l'accès des autorités locales au marché des capitaux. L'Association des collectivités locales anglaises a même considéré que les dispositions de la loi de 2003 sur les collectivités locales constituaient « une étape importante pour libérer les collectivités locales des contrôles des emprunts imposés par le pouvoir central et pour que le gouvernement fasse réellement confiance à la capacité des collectivités locales à gérer leurs propres affaires conformément aux normes professionnelles pertinentes ».

226. Étant donné que les restrictions s'inscrivent dans les paramètres énoncés dans l'article 9.8, les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est conforme à l'article 9.8.

3.9 Article 10 – Le droit d’association des collectivités locales

Article 10

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

3.9.1 Article 10.1

227. La Charte (cf. Commentaire contemporain du Congrès) accorde aux collectivités locales un droit général de coopérer entre elles pour proposer les services locaux ou exercer leurs responsabilités et de créer des organisations distinctes à cette fin. Les procédures, exigences et étapes à suivre pour ce faire doivent être régies par la législation nationale (ou régionale).

228. Dans tout le Royaume-Uni, les autorités locales disposent de pouvoirs légaux qui permettent la coopération. Celle-ci peut prendre plusieurs formes : une coopération informelle (entre collectivités ou autorités britanniques voisines) afin de partager les meilleures pratiques et de promouvoir l'innovation ; des accords formels et contractuels pour la prestation conjointe de services et de fonctions administratives ; ou des mesures législatives formelles par lesquelles deux conseils ou plus se réunissent dans le cadre d'une fusion pour former une nouvelle commune. En Angleterre, les autorités locales peuvent également se réunir en tant que membres constitutifs d'une autorité combinée. Cette dernière mesure nécessite l'approbation du gouvernement national et elle est assujettie à des conditions telles que la création d'un poste de maire chargé de superviser l'autorité combinée.

229. Plusieurs exemples de coopération intercommunale, dans toutes les parties du pays, ont été présentés aux rapporteurs, qui concluent que l'article 10.1 est respecté au Royaume-Uni.

3.9.2 Article 10.2

230. Le deuxième paragraphe de l'article 10 donne aux autorités locales le droit de s'associer aux niveaux national et international pour la promotion d'intérêts communs.

231. Les autorités locales de chacune des parties constitutives du Royaume-Uni sont représentées par leurs associations de pouvoirs locaux respectives (LGA, WLGA, COSLA et NILGA) ainsi que par d'autres forums et groupes d'intérêt régionaux (par exemple, les Villes métropolitaines, les conseils de Londres). Concernant la coopération internationale, la loi de 1993 sur (l'assistance internationale entre) les collectivités locales permet à celles-ci d'agir à l'échelle internationale comme elles le font à titre individuel et par le biais de leurs associations respectives dans les États membres du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, du Système de l'ONU et d'autres organisations internationales générales.

232. Les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est conforme à l'article 10.2.

3.9.3 Article 10.3

233. Ce paragraphe énonce le droit des autorités locales de mettre en place et d'entretenir une coopération transnationale. La législation nationale peut fixer des mesures, des procédures ou des conditions concernant l'exercice d'un tel droit, sous réserve que ces conditions ne limitent pas gravement la possibilité d'une coopération transfrontalière fructueuse. En cas de risque de doublon ou de conflit entre la coopération transnationale et la conduite des affaires étrangères, le problème est résolu par la concertation et la négociation.

234. De nombreux interlocuteurs ont donné des exemples de coopération internationale entre autorités locales. Certains concernaient le jumelage, d'autres les relations civiques, les réseaux de villes et même l'existence de bureaux à l'étranger. Les coopérations transnationales semblent être bilatérales ou multilatérales et concernent parfois les associations nationales de pouvoirs locaux.

235. Les rapporteurs concluent que la situation au Royaume-Uni est conforme à l'article 10.3.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11

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

236. L'article 11 requiert que les autorités locales aient accès à une juridiction dûment constituée ou à un organe équivalent, indépendant et créé par la loi (cf. Commentaire contemporain du Congrès). Ces juridictions devront alors protéger, d'une part, le « libre exercice » des compétences des collectivités locales et d'autre part les principes d'autonomie locale « qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne ». L'article 11 n'est respecté que si de tels recours juridictionnels sont possibles. Comme l'indique le Commentaire contemporain du Congrès, il n'est pas suffisant que les collectivités locales se voient reconnaître le droit d'intenter une action en justice de la même manière que toute autre personne morale afin de défendre ses prérogatives ou ses biens⁶⁹.

237. Ce dernier droit existe dans tout le Royaume-Uni. Les autorités locales peuvent contester devant les tribunaux les décisions du Gouvernement britannique et d'autres organisations exerçant des fonctions de caractère public. Un exemple concret est la contestation de la légalité de la décision du gouvernement d'étendre l'aéroport d'Heathrow, pour divers motifs concernant les fonctions des collectivités locales et leurs habitants, notamment le trafic et la pollution atmosphérique et sonore. Un autre est la demande adressée à la Haute Cour afin qu'elle détermine si l'avenant 12 de la loi de 1972 sur les collectivités locales pouvait être interprété comme autorisant une interprétation actualisée (et permettant ainsi une possibilité élargie de tenir des réunions à distance du conseil). Une autorité locale d'Irlande du Nord a contesté l'utilisation par le gouvernement national d'un facteur de conversion pour calculer l'indicateur de richesse, en vue de la détermination de la dotation d'appui budgétaire.

238. Cependant, comme le concluait déjà le précédent rapport du Congrès, « bien que le Royaume-Uni ait ratifié la Charte sans aucune réserve, les principes de la Charte ne sont ni expressément, ni spécifiquement inscrits dans la législation. Ils ne sont ni directement applicables, ni susceptibles d'être invoqués par les collectivités locales en cas de contrôle juridictionnel. Les tribunaux pourraient utiliser la Charte, de même que le législateur le devrait, comme une aide pour interpréter la législation interne dans les affaires locales. »

239. Les rapporteurs voient difficilement comment les tribunaux britanniques pourraient donner pleinement effet aux dispositions de la Charte sachant que celle-ci n'est pas expressément incorporée dans le droit interne du Royaume-Uni ou des législatures décentralisées.

240. La Charte ne fait pas partie du droit interne du Royaume-Uni, de même que ses principes (comme il a été conclu concernant l'article 2). En conséquence, comme l'a affirmé à juste titre la LGA, les conseils ne peuvent pas invoquer la Charte en tant que source de droits substantiels (comme le notait le rapport de 2014 du Congrès).

241. Les rapporteurs concluent que le droit à l'autonomie locale n'est pas reconnu dans la législation interne et ne peut pas bénéficier d'une protection effective devant les tribunaux britanniques.

242. Les collectivités locales britannique ne disposent pas d'un recours juridictionnel adéquat au sens de l'article 11 lu conjointement avec l'article 2.

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

4.1 Brexit

243. Le 1^{er} janvier 2021, le Royaume-Uni a quitté l'Union européenne. Cela pourrait avoir ou non un impact sur les autorités locales du pays. Lors des réunions de suivi, les rapporteurs ont recueilli des avis et des attentes, tout en étant conscients qu'il est beaucoup trop tôt pour tirer des conclusions.

244. La plupart des interlocuteurs ont mentionné les opportunités qu'offre le Brexit. De nombreuses compétences légales ont été transférées de l'UE vers le Royaume-Uni. La localisation finale de ces

69. L'interprétation des exigences contenues dans cet article était légèrement différente dans le précédent rapport de suivi du Congrès sur le Royaume-Uni.

compétences reste à déterminer. La plupart des interlocuteurs espèrent que bon nombre d'entre elles seront décentralisées vers les pouvoirs régionaux et locaux. Les fonds structurels de l'UE seront remplacés par un successeur interne. Il reste à voir quels en seront les effets. Une décentralisation plus poussée pourrait accroître le caractère asymétrique du Royaume-Uni, si ce dernier suivait le même schéma qu'avant le Brexit, à savoir (a) des modalités de décentralisation différentes pour l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, (b) aucune décentralisation vers l'Angleterre (ni référendum sur cette question) et (c) seulement une décentralisation partielle (vers les zones métropolitaines uniquement) à l'échelle de l'Angleterre. Lors de la procédure de consultation, la COSLA a indiqué aux rapporteurs qu'en 2018 le Gouvernement britannique s'est engagé auprès du Parlement britannique à consulter les pouvoirs locaux, notamment par le biais des quatre associations nationales, concernant le rapatriement des compétences de l'UE⁷⁰, mais qu'une telle consultation est loin d'avoir eu lieu : l'enjeu est la création de Cadres communs à l'échelle du Royaume-Uni afin de traiter les compétences rapatriées qui ne peuvent pas être directement décentralisées vers chacune des quatre parties du Royaume-Uni, le remplacement des Fonds de l'UE par un dispositif à l'échelle du Royaume-Uni, la création de nouvelles compétences à cette même échelle sur le marché interne et les réglementations sur les subventions. Toutes ces questions figurent dans la loi de 2020 sur le marché intérieur britannique et dans la législation connexe.

245. Certains interlocuteurs ont indiqué voir un autre exemple de la tendance à la centralisation dans la loi sur le marché intérieur du gouvernement britannique. Les Parlements écossais et gallois ont refusé de donner leur consentement à cette loi, au motif qu'elle « centralise le contrôle à Westminster, affaiblit fondamentalement la décentralisation et menace les processus-cadres communs qui ont été établis, de la même manière, par les quatre nations du Royaume-Uni pour gérer les impacts juridiques de la sortie de l'UE ». Cette même loi aurait selon eux « pour effet de permettre la contestation de toute décision prise au niveau local (...) si elle est perçue comme un obstacle au commerce intra-britannique ». Elle a donné au Gouvernement britannique « le pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence décentralisée, y compris le développement économique (...) une procédure d'appel d'offres concurrentiel a été mise en place, l'adjudication appartenant au Gouvernement britannique ». Des « Nouveaux Cadres communs » (relatifs à certaines des compétences transférées) ont été négociés par le Gouvernement britannique et les administrations décentralisées. Les autorités locales ont été « consultées au même titre que n'importe quelle partie prenante après l'approbation du Cadre par les gouvernements centraux et décentralisés ».

246. Les rapporteurs expriment leur inquiétude face aux nombreux exemples de centralisation du Gouvernement britannique après le Brexit et de recul de la décentralisation mentionnés au cours des réunions. Toutefois, il est encore trop tôt pour se avoir une vision claire de la situation et tirer des conclusions quant aux conséquences du Brexit pour les collectivités locales.

4.2 Pandémie de covid-19

247. La pandémie a évidemment eu – et a encore – un impact significatif sur tous les niveaux d'autorité publique, et assurément sur les collectivités locales. L'impact à long terme de la crise est incertain.

248. Les rapporteurs remercient les interlocuteurs qui leur ont fourni de nombreuses informations détaillées sur les mesures locales et nationales prises pour combattre la pandémie. Ces informations ne seront cependant pas présentées ni examinées ici, car un tel exposé aurait une portée trop grande et détournerait l'attention de l'objectif de cette section. Au lieu de cela, les rapporteurs mentionnent les évolutions et dispositions découlant de la pandémie et qui pourraient avoir des effets généraux sur les collectivités locales, concernant leur position, leurs responsabilités, leur financement, leur organisation ou leur fonctionnement, et/ou sur les relations entre les différents niveaux d'autorité publique.

249. Tous les interlocuteurs conviennent que la pandémie a eu un impact significatif sur les finances des collectivités locales, et ceci de deux manières : en réduisant leurs revenus et en les obligeant à dépenser davantage pour la protection, l'action sociale et l'économie locale. Les différents gouvernements nationaux ont tenté de compenser tous ces impacts. Le Gouvernement britannique a fourni aux collectivités locales anglaises et aux nations décentralisées (Écosse, pays de Galles et Irlande du Nord) des subventions (partiellement générales/ « non réservées »), afin de lutter contre les coûts supplémentaires entraînés par la réponse locale à la pandémie et à la baisse des recettes. Les autorités décentralisées, à leur tour, ont fourni des fonds supplémentaires à leurs collectivités locales. Les budgets sont établis annuellement et entraînent

⁷⁰ Allocution devant le Parlement du sous-secrétaire d'État parlementaire, ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales et Bureau pour le pays de Galles (Lord Bourne of Aberystwyth)

donc une incertitude financière. De plus, certains des fonds destinés à la relance économique et sociale sont attribués de manière concurrentielle.

250. Le ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales a recueilli des informations sur l'impact de la pandémie sur les finances des collectivités locales anglaises, informations qui ont aidé le gouvernement central à définir sa politique. Le ministère a indiqué que les données étaient recueillies sur une base volontaire plutôt qu'obligatoire. Des dispositifs similaires existent en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, les politiques relatives à la pandémie étant presque entièrement décentralisées, davantage encore que dans les véritables États fédéraux européens.⁷¹

251. Les autorités locales ont reçu de nouvelles compétences leur permettant d'agir rapidement en réponse aux épidémies locales. Elles concernent notamment les mesures visant à restreindre l'exploitation des locaux, interdire la tenue d'événements et restreindre l'accès aux espaces publics en plein air. La LGA souligne que les autorités locales ont également reçu certaines responsabilités de manière informelle par le biais d'une plus grande collaboration entre le gouvernement central et les autorités locales. Selon la LGA, les conseils ont indéniablement joué un rôle moteur efficace sur leur territoire, avec la création de toutes pièces de nouveaux services et la gestion rapide de nouvelles formes de soutien financier aux entreprises. « Seuls les conseils avaient la légitimité pour réunir des partenaires privés et publics en vue de transformer les services et d'agir pour leurs collectivités. »

252. Tant les ministères nationaux que les associations de pouvoirs locaux insistent sur l'importance d'un travail conjoint des autorités nationales et locales, qui « [leur] a permis d'agir rapidement et avec souplesse pour s'assurer que les services essentiels demeurent disponibles et que les plus vulnérables soient protégés ».

253. Tous ces développements peuvent avoir un impact positif sur l'autonomie locale au Royaume-Uni. Les gouvernements nationaux pourraient prendre conscience du fait que les collectivités locales sont essentielles pour la lutte contre les crises de grande ampleur telles que la pandémie de covid-19 et renforcer leur position au sein de la structure des pouvoirs publics. En outre, ils pourraient percevoir l'intérêt d'accorder un financement solide et prévisible aux collectivités locales. Cependant, on ignore encore quel sera l'impact à moyen et long terme de la pandémie sur les autorités locales. La pandémie peut marquer l'entrée dans une nouvelle ère d'autonomie locale au Royaume-Uni, mais les actions passées et présentes du Royaume-Uni – telles qu'évaluées dans le présent rapport – incitent les rapporteurs à la prudence.

4.3 Renforcement des autorités infranationales ?

254. Le Gouvernement britannique s'est engagé à publier un Livre blanc sur le renforcement des capacités en 2021⁷² (reporté à 2022), en remplacement du livre blanc sur la décentralisation annoncé de longue date, dont le projet a maintenant été abandonné. Le Livre blanc sur le renforcement des capacités, d'après le Gouvernement britannique, décrira comment de nouvelles actions politiques amélioreront les niveaux de vie dans tout le pays lors du redressement postpandémie. Ces actions incluront les plans du gouvernement visant à renforcer les organes locaux responsables. Elles pourraient également être un prélude à des fusions de conseils et à un agrandissement des collectivités locales.

255. Le ministère du Logement, des Communautés et des Collectivités locales a informé les rapporteurs que le programme britannique de renforcement des capacités place les collectivités et les partenaires locaux de l'Angleterre, du pays de Galles, de l'Écosse et de l'Irlande du Nord au cœur de ses nouveaux dispositifs d'investissement. Les collectivités de tout le Royaume-Uni ont en commun des défis et des opportunités et le Gouvernement britannique est déterminé à relever ces défis en collaboration avec les dirigeants et les partenaires locaux. Il souhaite que les autorités locales l'aident à recueillir les compétences et les meilleures pratiques sur les défis communs des autorités locales à l'échelle du Royaume-Uni, y compris l'action locale nécessaire pour répondre au changement climatique. Pour faciliter cette tâche, le ministère met en place des structures qui permettront une participation plus régulière et une communication positive avec les autorités locales de tout le Royaume-Uni.

71. Vampa, D. 2021. COVID-19 and Territorial Policy Dynamics in Western Europe: Comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(4), 601-626.

72. Gouvernement britannique (2021), "Government to publish Levelling Up White Paper", www.gov.uk/government/news/government-to-publish-levelling-up-white-paper, consulté le 25 janvier 2022.

256. Au printemps 2021, le Gouvernement britannique a annoncé la mise en place à l'échelle du Royaume-Uni de nouveaux financements destinés au renforcement des capacités des collectivités dans tout le pays, afin de remplacer les Fonds structurels de l'UE par des montants équivalents⁷³.

257. La LGA voit dans le Livre blanc sur le renforcement des capacités annoncé « une occasion majeure de faire progresser le programme de décentralisation en Angleterre et de renforcer le rôle moteur dont les conseils ont si bien fait preuve pendant la pandémie ».

258. L'avenir dira si les collectivités locales du Royaume-Uni bénéficieront de ce type de décentralisation.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

259. Du fait que la gouvernance locale au Royaume-Uni est une compétence décentralisée et que la décentralisation s'est faite de manière asymétrique, les différentes nations du Royaume-Uni ont connu des évolutions diverses dans le domaine de l'autonomie locale. Par conséquent, le degré de conformité avec la Charte est variable d'une nation à l'autre. Compte tenu de cette situation, il est assurément plus difficile de décrire le Royaume-Uni comme ayant un système unique de gouvernance locale.

260. Sur la base des constatations faites lors des réunions à distance, les rapporteurs ont noté certaines évolutions positives au Royaume-Uni, comme l'adoption de la loi de 2016 sur le transfert de responsabilités aux villes et aux collectivités locales et l'engagement exprès à publier un Livre blanc sur le renforcement des capacités. Cela étant, ils ont aussi observé que plusieurs problèmes liés à l'application de la Charte qui avaient été identifiés en 2014 lors de la précédente visite de suivi n'ont pas été résolus.

261. La situation au Royaume-Uni n'est pas conforme aux exigences contenues dans les articles 2 et 3.1, du fait que les principes de l'autonomie locale ne sont toujours pas reconnus dans le droit interne du Royaume-Uni et, par conséquent, que les collectivités locales ne peuvent pas se fonder sur la Charte en tant que source de droits matériels ni exercer efficacement le droit à l'autonomie locale, les ressources financières dont elles disposent ne répondant pas aux exigences de la Charte.

262. Les rapporteurs ont conclu à la non-conformité ou à la conformité partielle avec la plupart des paragraphes de l'article 9.

263. La situation au Royaume-Uni n'est pas conforme à l'article 4, paragraphe 4, qui prévoit une véritable latitude politique des autorités locales pour exercer leurs compétences et responsabilités. Il existe aujourd'hui des compétences générales, mais dans la pratique ces compétences s'accompagnent de restrictions imposées aux autorités locales concernant les activités qui leur sont attribuées, d'un contrôle (d'opportunité) relativement lourd et d'une forte dépendance des collectivités locales vis-à-vis des financements nationaux.

264. Les rapporteurs ont le sentiment qu'en Angleterre et en Écosse le contrôle des autorités locales par les gouvernements nationaux ne satisfait pas aux exigences énoncées à l'article 8, qui requiert de limiter le contrôle à la légalité et de respecter le principe de proportionnalité.

265. Le Royaume-Uni n'ayant pas incorporé la Charte européenne de l'autonomie locale ni ses principes dans son droit interne, ses collectivités locales n'ont aucun moyen légal de faire respecter leur droit à l'autonomie locale comme le prévoit l'article 11. La tentative la plus récente du Parlement écossais pour incorporer la Charte dans la loi n'a pas encore abouti, la Cour suprême du Royaume-Uni ayant statué que le Parlement écossais n'était pas compétent concernant deux articles très spécifiques du projet de loi (écossais) sur (l'incorporation de) la Charte européenne de l'autonomie locale.

266. En vertu d'une décision du Gouvernement britannique, la Charte ne s'applique pas aux collectivités locales d'Irlande du Nord. Les rapporteurs ne voient cependant aucune justification raisonnable pour le maintien de cette réserve.

267. Il existe au Royaume-Uni divers organes autonomes et consultatifs au niveau infranational, outre ceux auxquels la portée de la Charte a été limitée. On peut citer par exemple l'Autorité du Grand Londres, les Autorités combinées telles que les commissions conjointes de communes, les conseils de paroisse, de ville et de communauté, les autorités d'incendie et de secours ou les autorités policières. Bien qu'il soit compréhensible que le Royaume-Uni ait décidé de ne pas inclure dans le champ d'application de la Charte

73. Brien, P. 2021. The UK Shared Prosperity Fund. Bibliothèque de la Chambre des communes, 25 novembre.

des organismes spécialisés tels que des autorités policières, les rapporteurs ne savent pas précisément pour quelle raison le gouvernement britannique ne révisé pas sa déclaration à la lumière des réalités actuelles afin d'étendre le champ d'application de la Charte, par exemple, à l'Autorité du Grand Londres et aux autorités locales d'Irlande du Nord.

268. Le Royaume-Uni a signé mais n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

269. Sur la base des constatations et conclusions susmentionnées, les rapporteurs recommandent que les autorités du Royaume-Uni reconnaissent expressément, dans un avenir proche, le principe de l'autonomie locale dans le droit interne (tant dans la législation du Royaume-Uni que dans celles des trois nations décentralisées, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord) et qu'elles veillent à ce que les collectivités locales disposent d'un droit effectif à l'autonomie tel qu'il est formulé à l'article 3.1 et d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale au sens de l'article 11 lu conjointement avec l'article 2.

270. Les rapporteurs considèrent qu'il est également nécessaire de garantir dans les faits une véritable « compétence générale » des collectivités locales, d'empêcher une surréglementation des activités des collectivités locales de la part des autorités de niveau supérieur et de laisser aux collectivités locales une plus grande latitude pour décider de leurs priorités en matière de dépenses.

271. Les rapporteurs estiment qu'une procédure de consultation sur les ressources financières devrait aussi être mise en place, conformément à l'article 9.6, eu égard en particulier à la nécessité de garantir que les consultations aient lieu en temps utile avant l'adoption d'une décision finale et que les collectivités locales disposent de suffisamment de temps et de possibilités pour contribuer véritablement au processus de consultation.

272. De plus, afin que les exigences de l'article 8 soient respectées dans les quatre nations du Royaume-Uni, il semble nécessaire de limiter le contrôle exercé par les gouvernements nationaux sur les collectivités locales à la légalité de leurs actes. Enfin, il est important de s'assurer que les autorités de contrôle n'interviennent que dans la mesure où cela est nécessaire et de manière proportionnée à l'importance des intérêts qu'elles visent à protéger, c'est-à-dire en tenant compte de la pertinence de l'intérêt public concerné.

273. Pour ce qui concerne les ressources financières des collectivités locales, les rapporteurs considèrent qu'une réforme approfondie du système de financement des collectivités locales est nécessaire pour mettre la situation en conformité avec l'article 9. Une telle réforme devrait viser à incorporer dans la loi le principe d'adéquation des ressources financières, à garantir son application dans la pratique et à renforcer la capacité budgétaire des collectivités locales. Elle devrait reposer sur des procédures de consultation inclusives entre les associations de pouvoirs locaux et le gouvernement central au sujet des finances locales.

274. Il est important de s'assurer que les finances des collectivités locales sont de nature suffisamment diversifiée et « évolutive » pour leur permettre d'assumer les coûts liés à la prestation des services. Une possibilité pour ce faire serait d'allouer des transferts proportionnés provenant de niveaux de gouvernance supérieurs et d'accorder aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter les impôts à l'inflation.

275. Les rapporteurs recommandent que le Congrès organise un exercice de post-suivi, afin d'encourager le Royaume-Uni à prendre les mesures nécessaires le plus rapidement possible, et le cas échéant d'apporter son assistance au pays.

276. Les rapporteurs suggèrent d'actualiser et d'étendre le champ d'application de la Charte aux collectivités locales d'Irlande du Nord et à l'Autorité du Grand Londres.

277. Enfin, ils invitent les autorités du Royaume-Uni à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès au Royaume-Uni

PROGRAMME

**SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE
L'AUTONOMIE LOCALE**

ROYAUME-UNI

21-23 juin 2021

PROGRAMME DES RÉUNIONS À DISTANCE

Délégation du Congrès

Rapporteurs

M. Vladimir PREBILIC

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, SOC/V/DP
Membre de la commission de suivi du Congrès, maire
de Kočevje
Slovénie

M. Magnus BERNTSSON

Rapporteur sur la démocratie
régionale, Chambre des régions,
PPE/CCE
Membre de la commission de suivi du Congrès,
Conseiller régional (Västra Götaland) Suède

Secrétariat du Congrès

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi

Expert

M. Linze SCHAAP

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte
européenne de l'autonomie locale (Pays-Bas)

La langue de travail lors des réunions est l'anglais.

Lundi 21 juin 2021

Réunions à distance

- **DÉLÉGATION NATIONALE DU ROYAUME-UNI AU CONGRÈS**
 - **M. John WARMISHAM**, conseiller municipal de Salford, Président de la délégation
 - **M. Stewart DICKSON**, membre de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord, Vice-Président de la délégation

 - **Mme Angela BOYES**, conseillère, conseil de Cheltenham
 - **Mme Heather BRANNAN MCVEY**, conseillère, conseil de North Lanarks
 - **Mme Joanne Louise LABAN**, conseillère, Londres, arrondissement d'Enfield
 - **M. Andrew LEADBETTER**, conseiller municipal d'Exeter
 - **Mme Bryony RUDKIN**, conseillère, conseil du district d'Ipswich
 - **M. Peter THORNTON**, conseiller, conseil du district de South Lakeland
 - **Mme Linda GILLHAM**, conseillère, conseil de Runnymede
 - **M. Martin FODOR**, conseiller, conseil de Bristol
 - **M. Ebrahim ADIA**, conseiller, conseil de Bolton
 - **M. Andrew BOFF**, membre de l'Assemblée de Londres

- **ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'IRLANDE DU NORD (NILGA)**
 - **M. Martin KEARNEY**, vice-président
 - **Mme Lisa O'KANE**, directrice de l'investissement, de la performance et de l'amélioration

- **ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES (LGA)**
 - **M. James JAMIESON**, président
 - **Mme Izzi SECCOMBE**, chef du Groupe conservateur
 - **M. Nick FORBES**, chef du Groupe travailliste (à confirmer)
 - **Mme Marianne OVERTON**, chef du Groupe indépendant
 - **M. Richard KEMP**, chef du Groupe libéral-démocrate

- **MINISTÈRE GALLOIS DES FINANCES ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
 - **Mme Rebecca EVANS**, ministre
 - **Mme Lisa JAMES**, directrice adjointe, Division de la démocratie locale
 - **Mme Judith COLE**, directrice adjointe, Politique des finances des collectivités locales et Partenariats pour les ressources humaines

- **AUTORITÉ DU GRAND LONDRES**
 - **Mme Joanne MCCARTNEY**, maire-adjointe
 - **M. Richard WATTS**, directeur-adjoint du cabinet du maire
 - **M. Andrew BOFF**, Président de l'Assemblée de Londres

- **CONVENTION DES AUTORITÉS LOCALES ÉCOSSAISES (COSLA)**
 - **Mme Alison EVISON**, présidente
 - **M. Graham HOUSTON**, vice-président
 - **M. Steven HEDDLE**, porte-parole pour l'environnement et l'économie
 - **Mme Gail MACGREGOR**, porte-parole pour les finances
 - **M. Stuart CURRIE**, porte-parole pour la santé et la protection sociale
 - **Mme Kerry PARRY**, porte-parole pour le bien-être de la communauté
 - **M. Stephen MCCABE**, porte-parole pour l'enfance et la jeunesse

Mardi 22 juin 2021

Réunions à distance

- **MINISTÈRE DES FINANCES**
 - **Mme Catherine LITTLE**, directrice générale des dépenses publiques et chef de la division des finances du gouvernement
- **MINISTÈRE DU LOGEMENT, DES COMMUNAUTÉS ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
 - **Mme Catherine FRANCES**, directrice générale des collectivités locales et des services publics
 - **M. Emran MIAN**, directeur général du renforcement des collectivités
 - **M. Paul ROWSELL**, directeur adjoint et chef de la division Réforme de la gouvernance et Démocratie
- **MINISTÈRE ÉCOSAIS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES**
 - **M. Ben MACPHERSON**, ministre de la Sécurité sociale et des Collectivités locales
- **CONSEIL MUNICIPAL D'ÉDIMBOURG**
 - **M. Frank ROSS**, Rt Hon, maire
 - **M. Andrew KERR**, directeur général du Conseil d'Édimbourg
 - **M. Adam MCVEY**, chef du Conseil
- **PARLEMENT BRITANNIQUE**
 - **M. Clive BETTS**, président de la commission du logement, des communautés et des collectivités locales
- **ASSOCIATION GALLOISE DES POUVOIRS LOCAUX (WLGA)**
 - **M. Rob STEWART**, chef adjoint de la WLGA

Mercredi 23 juin 2021

Réunions à distance

- **SECRÉTARIAT D'ÉTAT POUR L'ÉCOSSE**
 - **M. Iain STEWART**, député, sous-secrétaire d'État parlementaire
- **MAIRIE DE BELFAST**
 - **Mme Kate NICHOLL**, Rt Hon, maire
- **PARLEMENT GALLOIS (SENEDD CYMRU)**
 - **M. David REES**, député, Président adjoint
- **SECRÉTARIAT D'ÉTAT POUR LE PAYS DE GALLES**
 - **M. David Thomas Charles DAVIES**, député, sous-secrétaire d'État parlementaire
- **BUREAU DE L'IRLANDE DU NORD**
 - **M. Robin WALKER**, ministre d'État d'Irlande du Nord