

2000



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

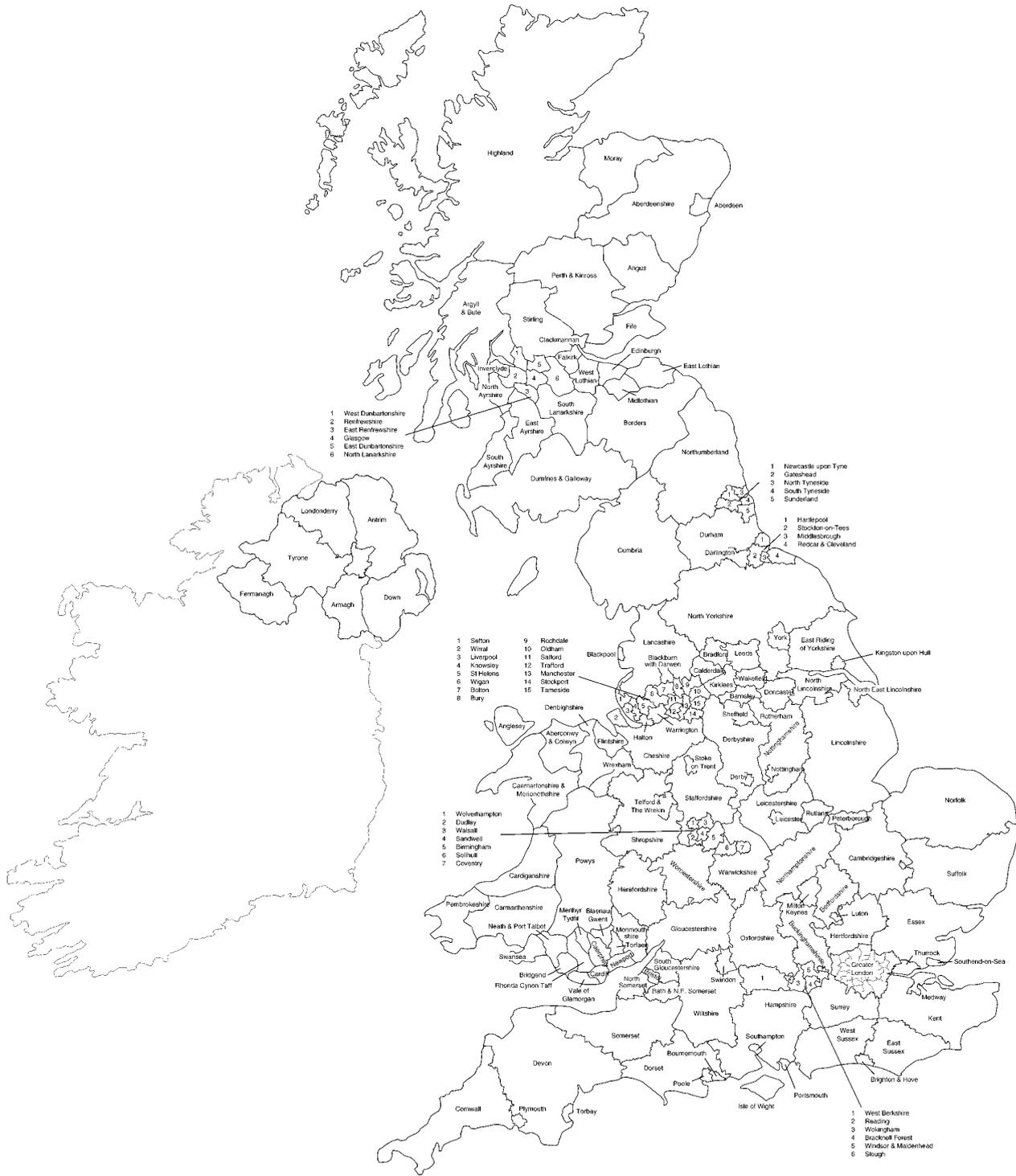


**STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT  
DE LA DÉMOCRATIE LOCALE  
ET RÉGIONALE**

**Royaume-Uni**

ROYAUME-UNI  
Structure territoriale

United Kingdom: Administrative Areas



- 1 West Dunbartonshire
- 2 Renfrewshire
- 3 East Renfrewshire
- 4 Glasgow
- 5 East Dunbartonshire
- 6 North Lanarkshire

- 1 Newcastle upon Tyne
- 2 Gateshead
- 3 North Tyneside
- 4 South Tyneside
- 5 Sunderland

- 1 Sutton
- 2 Wirral
- 3 Liverpool
- 4 Knowsley
- 5 St Helens
- 6 Wigan
- 7 Bolton
- 8 Bury

- 1 Wolverhampton
- 2 Dudley
- 3 Walsall
- 4 Sandwell
- 5 Birmingham
- 6 Solihull
- 7 Coventry

- 1 West Berkshire
- 2 Reading
- 3 Wokingham
- 4 Blackhall Forest
- 5 Windsor & Maidenhead
- 6 Slough

Greater London Boroughs

- |                     |                      |                      |                      |
|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Barking & Dagenham  | Croydon              | Havering             | Merton               |
| Barnet              | Ealing               | Hillingdon           | Newham               |
| Bexley              | Enfield              | Hounslow             | Redbridge            |
| Brent               | Greenwich            | Islington            | Richmond upon Thames |
| Bromley             | Hackney              | Kingston & Chelsea   | Southwark            |
| Camden              | Hammersmith & Fulham | Kingston upon Thames | Sutton               |
| City of London      | Haringey             | Lambeth              | Tower Hamlets        |
| City of Westminster | Harrow               | Lewisham             | Waltham Forest       |
|                     |                      |                      | Wandsworth           |

# **STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE**

## **Royaume-Uni**

Situation en 1999

Rapport adopté par le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR)  
en décembre 1999

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

*Structure and operation of local and regional democracy: United Kingdom*

ISBN 92-871-4374-9

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

**1<sup>re</sup> édition**

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

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

**2<sup>e</sup> édition**

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

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

Pour toute information complémentaire, contacter :

**Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale**

**DG I – Affaires juridiques**

**Conseil de l'Europe**

**F-67075 Strasbourg Cedex**

**Tél. : +33 (0)3 88 41 23 11**

**Fax : +33 (0)3 88 41 27 84**

**e-mail [beverly.gilroy@coe.int](mailto:beverly.gilroy@coe.int)**

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4373-0

© Conseil de l'Europe, septembre 2000

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1.</b>	<b>CADRE JURIDIQUE</b> .....	<b>5</b>
1.1.	Dispositions constitutionnelles .....	5
1.2.	Principaux textes législatifs .....	5
<b>2.</b>	<b>STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES</b> .....	<b>5</b>
2.1.	Principales subdivisions .....	5
2.2.	Données statistiques.....	6
2.3.	Structures spécifiques à des zones particulières .....	7
2.4.	Réglementation régissant les modifications des structures .....	10
2.5.	Services généraux de l'Etat au niveau local/régional .....	10
<b>3.</b>	<b>ORGANES DE CHACUNE DES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES</b> .....	<b>13</b>
3.1.	Organes délibérants .....	13
3.2.	Organe exécutif .....	13
3.3.	Responsable politique de la collectivité locale/régionale .....	14
3.4.	Responsable de l'administration .....	14
3.5.	Partage des compétences et responsabilités entre les différents organes des collectivités locales/régionales.....	14
3.6.	Dispositions légales concernant la structure interne des collectivités locales/régionales .....	15
<b>4.</b>	<b>PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS A LA PRISE DE DÉCISIONS</b> .....	<b>16</b>
4.1.	Référendums locaux/régionaux .....	16
4.2.	Autres formes de participation directe .....	16
<b>5.</b>	<b>STATUT DES ÉLUS LOCAUX</b> .....	<b>17</b>
5.1.	Conditions d'éligibilité et durée du mandat .....	17
5.2.	Devoirs et responsabilités des élus locaux.....	17
5.3.	Financement des campagnes électorales .....	18
5.4.	Conditions de travail.....	19
5.5.	Rémunération.....	19
<b>6.</b>	<b>RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES</b> .....	<b>19</b>
6.1.	Principes régissant la répartition des pouvoirs.....	19
6.2.	Tâches déléguées aux collectivités locales ou régionales agissant en tant qu'agents de l'Etat .....	20
<b>7.</b>	<b>COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES</b> .....	<b>21</b>
7.1.	Coopération institutionnalisée pour la réalisation de travaux d'intérêt commun.....	21
7.2.	Associations de collectivités locales au niveau régional/national .....	22
7.3.	Coopération entre collectivités locales/régionales de pays différents .....	22

<b>8.</b>	<b>FINANCES</b> .....	22
8.1.	Impôts .....	22
8.2.	Subventions de l'Etat .....	23
8.3.	Péréquation financière .....	24
8.4.	Autres sources de revenus .....	24
8.5.	Emprunts .....	24
8.6.	Contrôle des dépenses .....	25
<b>9.</b>	<b>CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES</b> .....	25
9.1.	Organe responsable du contrôle de l'ensemble de l'administration .....	25
9.2.	Contrôle financier des comptes des collectivités locales .....	25
<b>10.</b>	<b>RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES</b> .....	26
<b>11.</b>	<b>PERSONNEL ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES</b> .....	26
<b>12.</b>	<b>RÉFORMES PRÉVUES OU EN COURS</b> .....	27

## **1. CADRE JURIDIQUE**

### **1.1. Dispositions constitutionnelles**

Le Royaume-Uni est un état centralisé dont la constitution est faite de la législation votée par le parlement, du droit coutumier (*common law*) et des conventions. Les collectivités locales sont des organes officiels institués par voie législative, tout comme le sont les deux organes intermédiaires écossais et gallois récemment créés auxquels le Parlement du Royaume-Uni a délégué certains pouvoirs législatifs. Les pouvoirs et l'étendue des compétences de ces organes sont définis par des statuts.

### **1.2. Principaux textes législatifs**

Les principaux textes législatifs instituant le cadre général de l'administration des collectivités locales à Londres et partout ailleurs en Angleterre sont: la loi de 1963 sur l'administration de Londres (*London Government Act 1963*) et la loi de 1972 sur l'administration locale (*Local Government Act 1972*), telles que modifiées par la loi de 1985 sur l'administration locale et par toute ordonnance prise en vertu de la loi de 1992 sur l'administration locale. Ces lois fixent les limites territoriales des collectivités locales et en réglementent l'administration.

La loi de 1972 contient également des dispositions relatives à l'organisation des collectivités locales, aux conditions d'éligibilité (y compris les modalités électorales), à leur mode de fonctionnement, et à leurs fonctions. D'autres lois contiennent des dispositions spécifiques concernant le rôle des collectivités locales dans des domaines précis, tels l'éducation et les finances.

L'administration locale au pays de Galles est aussi régie par la loi de 1972, ainsi que par la loi de 1994 sur l'administration locale du pays de Galles (*Local Government – Wales Act 1994*). Les principales dispositions concernant l'Ecosse sont contenues dans les lois de 1973, 1975 et 1994 sur l'administration locale en Ecosse (*Local Government – Scotland Acts 1973, 1975, 1994*). L'organisation de l'administration locale en Irlande du Nord est régie par la loi de 1972 sur l'administration locale en Irlande du Nord (*Local Government – Northern Ireland Act 1972*).

La loi de 1998 sur l'Ecosse et la loi de 1998 sur le pays de Galles régissent le statut et le fonctionnement constitutionnel des nouveaux organes institués entre l'Etat et les administrations locales et dotés de pouvoirs législatifs délégués par le Parlement du Royaume-Uni. La loi de 1998 sur l'Irlande du Nord contient de nouvelles dispositions relatives au transfert des pouvoirs en Irlande du Nord.

## **2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES**

### **2.1. Principales subdivisions**

Le Royaume-Uni se compose de quatre pays: l'Angleterre (130 423 km<sup>2</sup>; 49 089 000 habitants), le pays de Galles (20 766 km<sup>2</sup>; 2 921 000 habitants), l'Ecosse (77 080 km<sup>2</sup>; 5 149 000 habitants) et l'Irlande du Nord (13 483 km<sup>2</sup>; 1 663 000 habitants).

Il y a trois niveaux principaux de gouvernement au Royaume-Uni: l'Etat, les collectivités locales et un niveau intermédiaire né du transfert de certains pouvoirs en Ecosse et au pays de Galles. La loi de 1998 sur l'Irlande du Nord a posé les fondations pour un transfert de pouvoirs en Irlande du Nord.

## 2.2. Données statistiques

### 2.2.1. Nombre d'unités d'administration des collectivités locales en 1999

#### Angleterre

<i>Boroughs</i> de Londres <sup>a</sup>	32
Corporation de la Cité de Londres <sup>b</sup>	1
Conseils de districts	238
Conseils de districts métropolitains <sup>c</sup>	36
Conseils unitaires	46
Conseils de comtés	34

a. Les *boroughs* de Londres, la Corporation de la Cité de Londres, les conseils de districts métropolitains et les conseils unitaires sont tous des structures administratives à un seul niveau gérant au même niveau les principaux services publics locaux sur leur territoire. Partout ailleurs en Angleterre, la gestion des services publics se fait à deux niveaux, c'est-à-dire au niveau des conseils de district et des conseils de comté (voir § 6.1.).

b. La Corporation de la Cité de Londres est un corps historique unique chargé d'administrer une petite zone de Londres correspondant à l'ancienne Cité de Londres.

c. Les conseils de districts métropolitains ont en charge les six grandes conurbations autres que Londres: Greater Manchester, Merseyside, Tyne and Wear, West Yorkshire, South Yorkshire et West Midlands.

#### Pays de Galles

Conseils unitaires de comtés	11
Conseils unitaires des <i>boroughs</i> de comtés	11

Les vingt-deux unités d'administration locale unitaires du pays de Galles gèrent toutes au même niveau unique les principaux services publics locaux.

#### Ecosse

Conseils unitaires	32
--------------------	----

Les trente-deux unités d'administration locale unitaires d'Ecosse gèrent toutes au même niveau unique les principaux services publics locaux. Vingt-neuf de ces conseils sont localisés sur la grande île et trois sur les îles environnantes et ont pour charge les Orcades, les Shetland et les Hébrides.

#### Irlande du Nord

Conseils de districts	26
-----------------------	----

Les vingt-six unités d'administration locale unitaires d'Irlande du Nord gèrent directement un nombre de services publics locaux plus réduit que les autres collectivités locales du Royaume-Uni (voir § 2.3.).

Outre les principales unités d'administration locale citées plus haut, il existe un certain nombre de conseils de paroisse (*parish council*) et de conseils de commune (*town council*) en Angleterre, de conseils de communauté (*community council*) en Ecosse et au pays de Galles qui élisent également des représentants. Ces conseils ont peu de fonctions juridiquement définies, mais jouent un rôle consultatif non négligeable.

## 2.2.2. Nombre total d'unités d'administration des collectivités locales en 1950

### Angleterre

Conseil du comté de Londres	1
Conseils des <i>boroughs</i> métropolitains (de Londres)	28
Corporation de la Cité de Londres	1
Conseils de comtés	61
<i>Boroughs</i> de comtés	83
<i>Boroughs</i> non comtaux	309
Districts urbains	572
Districts ruraux	475

### Pays de Galles

Conseils de comtés	13
<i>Boroughs</i> de comtés	3
<i>Boroughs</i> non comtaux	32
Districts urbains	73
Districts ruraux	59

### Ecosse

Comtés de cités	4
Conseils de comtés	33
Grands <i>burghs</i> <sup>a</sup>	21
Petits <i>burghs</i>	176
Conseils de districts	196

a. Equivalent en Ecosse du *borough* en Angleterre: commune représentée au parlement. (NdT)

## 2.2.3. Population

En Angleterre, les conseils de comtés comptent entre 277 416 (Shropshire) et 1 318 000 personnes (Kent). Les conseils de districts et les conseils unitaires comptent entre 19 700 (Northampton) et 169 883 personnes (New Forest). Les *boroughs* de Londres comptent entre 141 837 (Kingston upon Thames) et 333 800 personnes (Croydon).

Les collectivités unitaires du pays de Galles comptent entre 57 300 (Methyr Tydfil) et 315 040 personnes (Cardiff). Les collectivités unitaires d'Ecosse comptent entre 19 840 (Orkades) et 619 000 personnes (Glasgow). Les conseils de districts d'Irlande du Nord comptent entre 15 000 (Moyle) et 297 300 personnes (Belfast).

## 2.3. Structures spécifiques à des zones particulières

### 2.3.1. Ecosse

La loi de 1998 sur l'Ecosse prévoit un nouveau système de gouvernement délégué en Ecosse, comprenant un parlement et un gouvernement écossais distincts, prenant effet au 1<sup>er</sup> juillet 1999. Le parlement compte 129 députés, dont 73 représentants de circonscriptions élus à la majorité simple et 56 représentants des partis politiques élus sur listes au scrutin proportionnel. Le gouvernement écossais est dirigé par un premier ministre (*First Minister*) qui se trouve généralement être le chef du parti détenant la majorité au parlement.

Le Parlement écossais est habilité à voter des lois ordinaires (*primary legislation*) dans de nombreux domaines regardant les affaires intérieures en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués en la matière par le Parlement du Royaume-Uni de Westminster. Ces affaires étaient précédemment du ressort du ministre d'Etat (*Secretary of State*) pour l'Ecosse au sein du gouvernement central du Royaume-Uni. Il s'agit principalement des affaires concernant la santé, l'éducation, l'administration locale, le développement économique, les transports, l'environnement, les questions rurales et le maintien de l'ordre.

Les questions d'ordre national (à l'échelle du Royaume-Uni), telles que la politique étrangère, la défense, les retraites, les allocations, les impôts et la politique monétaire et économique restent du ressort du Parlement de Westminster; le ministre d'Etat pour l'Ecosse et les députés écossais à Westminster continuent d'y défendre les intérêts écossais.

Il incombe au Parlement écossais, en vertu de la loi de 1998, de légiférer en matière d'administration locale, y compris pour fixer les pouvoirs, limites et rôles des collectivités locales, ainsi qu'en matière de finances et d'impôts locaux.

### 2.3.2. Pays de Galles

La loi de 1998 sur l'administration du pays de Galles prévoit un nouveau système de gouvernement délégué au pays de Galles, comprenant une Assemblée législative galloise distincte, chapeautée par un cabinet de huit membres, prenant effet au 1<sup>er</sup> juillet 1999. L'assemblée compte 60 députés, dont 40 représentants de circonscriptions élus à la majorité simple et 20 représentants des partis politiques élus sur listes à la proportionnelle. Le président de l'assemblée et du cabinet est le Premier secrétaire de l'assemblée (généralement le chef du parti dominant).

L'assemblée peut voter des lois déléguées (*secondary legislation*) dans de nombreux domaines de la politique sans devoir en référer au Parlement du Royaume-Uni. Ces domaines étaient précédemment du ressort du ministre d'Etat pour le pays de Galles au gouvernement central et comprennent principalement le développement économique, la santé et les services sociaux, l'administration locale, l'éducation et la formation, le logement, les transports et le tourisme.

Il incombe à l'Assemblée du pays de Galles de légiférer en matière d'administration locale, y compris de définir les pouvoirs, les limites territoriales et le rôle des collectivités locales, ainsi qu'en matière de finances et d'impôts locaux. Comme en Ecosse, le ministre d'Etat pour le pays de Galles et les parlementaires du pays de Galles représentent ses intérêts dans le Parlement de Westminster.

### 2.3.3. Irlande du Nord

La loi de 1998 sur les élections en Irlande du Nord jette les bases législatives pour l'élection, au scrutin proportionnel, de 108 députés à une Assemblée d'Irlande du Nord. Cette assemblée se réunit à l'heure actuelle sous une forme fictive. La loi de 1998 sur l'Irlande du Nord prévoit que l'assemblée sera dotée en temps utile, et sur une base intercommunautaire, des pleins pouvoirs législatifs et exécutifs sur les affaires qui sont actuellement du ressort du ministère de l'Irlande du Nord au Gouvernement du Royaume-Uni, à savoir: l'agriculture, la santé et les services sociaux, le développement économique, les finances et le recrutement, l'éducation et l'environnement.

Aux termes des accords de transfert de pouvoir, le pouvoir exécutif serait exercé au nom de l'assemblée par un cabinet (*executive committee*) composé d'un premier ministre (*First Minister*), d'un premier ministre adjoint et de jusqu'à une dizaine de ministres personnellement responsables des activités de leur ministère.

Un certain nombre de commissions spécifiques chargées des services régionaux sont actuellement responsables devant le ministère de l'Irlande du Nord. Ces commissions sont notamment chargées de l'éducation, des bibliothèques, de la santé et du personnel des services sociaux. Aux termes des accords de transferts de pouvoirs, ces organes deviendraient responsables devant l'assemblée.

Siègent notamment à ces commissions spécifiques des conseillers élus nommés par les vingt-six collectivités unitaires d'Irlande du Nord. Ces collectivités sont moins indépendantes que les autres collectivités locales du Royaume-Uni. Elles ont notamment la charge des services de voirie, du ramassage et de l'élimination des déchets, des équipements récréatifs, sociaux et culturels, de la promotion du développement économique, du développement du tourisme, des cimetières et des crématoriums. Elles disposent également de quelques pouvoirs réglementaires concernant l'inspection de l'hygiène, les constructions et les licences des cinémas et des dancings.

#### 2.3.4. Londres

Une législation actuellement (juillet 1999) étudiée par le parlement prévoit la mise en place d'une nouvelle administration d'ensemble chargée de toute la conurbation londonienne: la collectivité du Grand Londres (*Greater London Authority – GLA*), consistant en un maire élu au suffrage direct et en une assemblée composée de vingt-cinq représentants élus séparément du maire. Quatorze de ses vingt-cinq membres, élus à la majorité simple, représenteraient certaines circonscriptions, tandis que les onze autres, élus sur des listes politiques au scrutin proportionnel, ne représenteraient aucune circonscription particulière, mais plutôt toute la conurbation dans son ensemble.

La responsabilité territoriale de cette nouvelle collectivité couvrirait les trente-deux *boroughs* et la Cité de Londres, lesquels conserveraient la charge des services dont ils ont actuellement la responsabilité, mais collaboreraient avec la collectivité du Grand Londres dans certains domaines, tels les transports et l'environnement.

Le maire exercerait ses principaux pouvoirs par le truchement d'un certain nombre d'organes exécutifs *sui generis* et en élaborant des stratégies politiques à l'échelle de toute la conurbation. Les organes exécutifs en question sont: Transports de Londres (chargé des modes de transport dans Londres et des grands axes), l'Agence pour le développement de Londres (chargée d'attirer les investisseurs et de stimuler la régénération de Londres), une nouvelle Administration de la police métropolitaine (*Metropolitan Police Authority*) (chargée de réduire la délinquance et de maintenir l'ordre dans Londres), et un nouveau service de lutte contre les incendies et de gestion des situations d'urgence (*Fire and Emergency Planning Authority*).

Les responsabilités du maire en matière de stratégies politiques comprendraient: collaborer avec les *boroughs* (communes) et autres pour l'amélioration de l'environnement; définir un cadre général d'urbanisme dans la conurbation; favoriser et encourager le développement du tourisme, de la culture et des sports; élaborer et appliquer une stratégie d'ensemble pour les transports (le maire serait à cet égard spécifiquement tenu d'encourager l'existence de moyens de transports sûrs, globaux, efficaces et économiques pour les personnes et les biens); le maire serait aussi responsable des répercussions que sa politique et l'exercice de ses fonctions pourraient avoir sur la santé de ses administrés, avec notamment le devoir d'encourager l'amélioration de la santé des habitants de Londres.

L'Assemblée de Londres aurait pour rôle d'interroger le maire sur ses activités, d'entériner avec ou sans modifications le budget global et les projets qu'il lui soumettrait et d'approuver ses propositions pour renflouer les caisses de la collectivité. Elle contrôlerait également l'action des organes chargés des transports et de l'environnement, ainsi que des services de police et de lutte contre les incendies. Elle se pencherait également sur toute autre question qu'elle pourrait estimer importante pour ses administrés.

#### **2.4. Réglementation régissant les modifications des structures**

En Angleterre, un organe juridiquement autonome (la Commission sur les collectivités locales) est chargé de l'inspection territoriale des collectivités locales, avec pour mission de recommander toute modification jugée souhaitable en matière d'organisation et de découpage administratif ou électoral. Le ministre d'Etat est autorisé à instruire la commission sur certaines questions, telles que l'obligation de consultation avec les autorités locales et les administrés concernés. Les données statistiques portées au § 2.2. expriment la situation telle que relevée lors de la dernière grande inspection de l'organisation des collectivités locales en Angleterre, achevée au 1<sup>er</sup> avril 1998.

Un système d'administration locale unitaire prévu aux termes des lois de 1994 sur l'administration locale en Ecosse et au pays de Galles a pris effet respectivement en Ecosse et au pays de Galles au 1<sup>er</sup> avril 1996. La loi de 1972 sur l'administration locale en Irlande du Nord prévoit un système d'administration locale unitaire en Irlande du Nord.

#### **2.5. Services généraux de l'Etat au niveau local/régional**

En Angleterre, l'organe d'Etat principalement concerné par les questions d'ordre général affectant les administrations locales, ainsi que par certaines questions spécifiques (telles celles relatives aux transports), est le ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions. D'autres ministères ne sont directement concernés que par certaines attributions spécifiques des administrations locales, telles que l'éducation (ministère de l'Education et de l'Emploi), les services sociaux (ministère de la Santé), la police et les services de lutte contre les incendies (ministère de l'Intérieur).

Un réseau de neuf structures gouvernementales est chargé de la mise en œuvre de plusieurs programmes gouvernementaux dans l'ensemble des régions de l'Angleterre. Ces programmes sont placés sous la responsabilité conjointe du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions, du ministère du Commerce et de l'Industrie, et du ministère de l'Education et de l'Emploi.

Témoins de la volonté du gouvernement central d'encourager le développement des régions et de déléguer la prise de décision au niveau régional, huit Offices pour le développement régional (*Regional Development Agencies – RDA*), couvrant l'ensemble des régions de l'Angleterre en dehors de l'agglomération londonienne, ont été mis sur pied en 1999. Un neuvième Office, pour la région londonienne, prévu pour l'an 2000, est encore dans les limbes (voir §2.3.). Ces offices sont chapeautés par des conseils dont les membres, issus des milieux d'affaires, de l'administration locale, du secteur de l'éducation, des syndicats et des milieux ruraux, écologiques et associatifs, sont nommés par le ministre de l'Environnement, des Transports et des Régions.

Les RDA poursuivent cinq buts:

- accélérer le développement économique et la régénération;
- favoriser l'efficacité commerciale, les investissements et la compétitivité;
- favoriser l'emploi;
- améliorer le développement et l'application des compétences et de la formation;
- contribuer à la mise en place d'un développement durable.

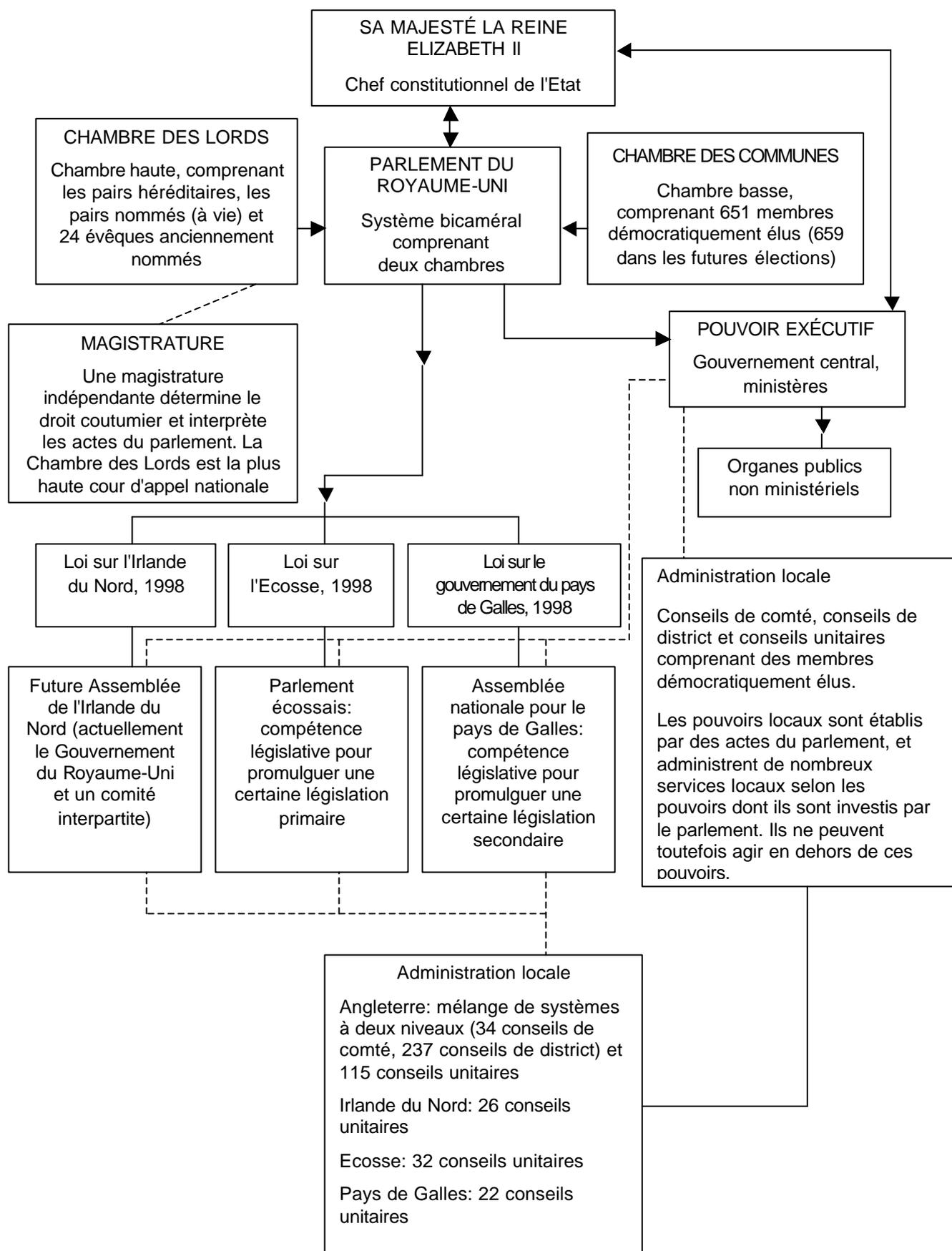
Leur rôle principal consiste à:

- élaborer une stratégie économique régionale;
- administrer certains programmes de régénération et de mise en valeur des terres;
- susciter les investissements endogènes et exogènes;
- tenir lieu de partenaire principal des Fonds de développement structurel européens;
- conseiller le gouvernement central sur d'autres programmes servant leurs buts.

Afin de donner plus de poids aux régions dans les limites du cadre juridique actuel, le gouvernement a désigné des chambres régionales dans toutes les régions de l'Angleterre (en dehors de Londres) en vertu de la loi de 1998 sur les Offices pour le développement régional (*Regional Development Agencies Act 1998*). Ces chambres consistent en un groupement volontaire de conseillers et de représentants locaux des divers secteurs concernés par le bien-être économique, social et environnemental de la région. On trouve parmi eux des représentants des milieux d'affaires, du secteur de l'éducation et de la formation, des milieux associatifs, culturels, ruraux et écologiques, et des syndicats. Ces chambres ont vis-à-vis des Offices pour le développement régional un rôle bien défini qui consiste à les aider à répondre aux aspirations de leur région et à s'ouvrir à ceux qui s'intéressent à leur travail. Pour cela, il s'entend que les offices tiennent compte de l'avis des chambres dans l'élaboration de leurs propres stratégies économiques et qu'ils fassent preuve de transparence vis-à-vis des chambres.

La politique gouvernementale prévoit l'instauration en Angleterre d'un système d'élection au suffrage direct des membres de l'administration locale dans les régions qui en font la demande. Une telle modification requerrait cependant le vote d'une nouvelle loi organique.

## Structure de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni



### **3. ORGANES DE CHACUNE DES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES**

#### **3.1. Organes délibérants**

Aux termes de la législation britannique actuelle, une collectivité locale est un corps constitué dont les conseillers sont élus au suffrage universel à bulletin secret. Il est doté, en tant que tel, de pouvoirs délibératifs et exécutifs exercés par l'ensemble de ses conseillers agissant de concert en tant que conseil, par des commissions constituées de certains conseillers, par des sous-commissions, ou par ses agents.

Le gouvernement prévoit d'abandonner en Angleterre le cadre de gestion politique unitaire que constitue le système actuel des commissions et de créer une séparation nette entre les fonctions d'exécution et de contrôle au sein des collectivités locales. Le gouvernement envisage de présenter au parlement, lorsque le calendrier le permettra, un projet de loi définissant de nouvelles modalités de gestion politique des conseils en Angleterre. Le Parlement écossais et l'Assemblée galloise s'interrogeront de leur côté sur la nécessité de réaménager la gestion politique des collectivités locales en Ecosse et au pays de Galles.

Les propositions avancées pour l'Angleterre envisagent trois grands modèles de gestion politique: un maire élu au suffrage direct et un conseil restreint (cabinet), où le maire, élu par ses administrés, nommerait alors un conseil restreint en choisissant ses membres parmi les conseillers; un dirigeant élu au suffrage indirect et un conseil restreint, où le dirigeant serait élu par le conseil et où le conseil restreint serait constitué de conseillers soit nommés par le dirigeant soit élus par le conseil; enfin un maire élu au suffrage direct secondé par un président du conseil (*council manager*), où le maire serait élu par ses administrés et serait secondé par un président du conseil à temps plein nommé par le conseil.

Les conseils désireux de voir le maire élu au suffrage direct devraient obtenir l'assentiment de leurs administrés par voie référendaire locale. En outre, les administrés auraient la possibilité de présenter localement une pétition pour obtenir l'organisation d'un référendum sur l'élection du maire au suffrage direct.

Les conseils seraient tenus de réexaminer leur mode de gestion politique et d'établir un plan, avec un calendrier, pour l'introduction de l'un des nouveaux modèles proposés. Le gouvernement se réserverait la possibilité d'exiger des conseils trop lents à se décider qu'ils tiennent un référendum sur l'un des nouveaux modèles. En cas de rejet de la proposition par la population locale, le conseil aurait le choix entre continuer avec ses arrangements actuels ou proposer un autre modèle.

Les organes délibérants nés du transfert des pouvoirs en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, sont respectivement le Parlement de l'Ecosse, l'Assemblée du pays de Galles et l'Assemblée de l'Irlande du Nord (§ 2.3.). Sur proposition du gouvernement de Londres, des fonctions délibératives seront attribuées à l'Assemblée du Grand Londres (§ 2.3.).

#### **3.2. Organe exécutif**

Comme il a été montré dans § 3.1., les collectivités locales n'ont actuellement pas d'organe exécutif séparé.

Les organes exécutifs dans les domaines transférés en Ecosse et au pays de Galles sont respectivement l'Exécutif écossais et le cabinet de l'Assemblée nationale au pays de Galles. Sur proposition du gouvernement municipal de Londres, des fonctions exécutives seront attribuées au maire de Londres (§ 2.3.).

### 3.3. Responsable politique de la collectivité locale/régionale

Le responsable politique d'une collectivité locale en est le dirigeant (*leader*). Lorsque les conseillers appartiennent à diverses factions politiques, le dirigeant se trouve également être le chef du parti de la majorité au sein du conseil (puisque'il est élu par ses membres); c'est lui qui donne à la politique du conseil son orientation générale. Le dirigeant demeure un membre à part entière du conseil et des commissions auxquels il est nommé.

Aux termes des propositions de réforme résumées au § 3.1., la constitution des collectivités locales sera remaniée de manière à mieux asseoir le pouvoir politique du conseil, sous la forme d'un maire élu au suffrage direct ou selon l'un des autres modèles proposés et séparant les fonctions exécutives des autres.

En Ecosse et au pays de Galles, le chef politique du gouvernement décentralisé est respectivement le premier ministre (*First Minister*) et le premier secrétaire (*First Secretary*). En Irlande du Nord, le gouvernement décentralisé aura à sa tête un premier ministre et un premier ministre adjoint agissant de concert. Le chef politique de l'administration générale du Grand Londres sera le maire de Londres (voir § 2.3.).

### 3.4. Responsable de l'administration

Les collectivités locales sont tenues de nommer un «chef du personnel» (à proprement parler un directeur général) chargé des questions de gestion, de besoin en personnel et d'organisation de la collectivité. Elles doivent aussi nommer une personne compétente chargée de la gestion financière des affaires de la collectivité, ainsi qu'un «observateur» (*monitoring officer*) chargé de rapporter à la collectivité toute proposition, décision ou omission irrégulière ou constituant un acte de mauvaise administration. Une organisation similaire prévaudrait au sommet de la nouvelle collectivité du Grand Londres (voir § 2.3.).

Bien que les collectivités locales doivent par ailleurs généralement déterminer elles-mêmes le nombre, la composition et la répartition de leurs effectifs, d'autres nominations que celles mentionnées au paragraphe précédent pourraient s'avérer nécessaires pour remplir certaines fonctions spécifiques prévues par la loi et pourvoir, par exemple, les postes d'administrateur en chef de l'enseignement (*chief education officer*) ou de directeur de l'enseignement, ou de directeur des services sociaux ou de l'aide sociale.

Les chefs du personnel du gouvernement écossais et de l'Assemblée nationale du pays de Galles sont – ou seront – intégrés à une fonction publique nationale unifiée. Le personnel du cabinet d'Irlande du Nord appartiendra à la fonction publique d'Irlande du Nord.

### 3.5. Partage des compétences et responsabilités entre les différents organes des collectivités locales/régionales

Conformément à la législation en vigueur, les compétences des conseils concernant les divers services du ressort des autorités locales peuvent être déléguées aux commissions et sous-commissions ou à des représentants individuels. Quand des compétences sont déléguées, elles sont néanmoins exercées au nom du conseil en entier.

Conformément à la proposition de réforme présentée en § 3.1. il sera créé une distinction claire entre le rôle exécutif les autres fonctions d'une autorité locale. Il y aura: une autorité exécutive locale (comme par exemple un maire directement élu et un cabinet); des commissions de contrôle et de suivi chargées d'examiner l'exercice des fonctions exécutives; et un président du conseil élu par le conseil entier. Les membres de l'exécutif ne pourront pas être, en même temps, des membres des commissions de contrôle et de suivi. Le président du conseil ne pourra être ni membre de l'exécutif ni de la commission de suivi et de contrôle.

Comme il a été précisé dans § 3.1, les dispositions concernant les organes des nouvelles collectivités prévoient une séparation claire entre les rôles exécutif et de contrôle. Au pays de Galles, par exemple, le premier secrétaire nomme des secrétaires adjoints qui forment ensemble le cabinet de l'assemblée. Chaque secrétaire de l'assemblée est en même temps membre d'une commission dont les autres membres sont nommés par l'assemblée et qui est responsable de contrôler l'exécutif. En Ecosse, les membres de l'Exécutif écossais sont le premier ministre, le *Lord Advocate*, le *Solicitor General* (connus aussi comme premiers magistrats du pays – *law officers*) et d'autres ministres nommés par le premier ministre dans des domaines spécifiques.

### **3.6. Dispositions légales concernant la structure interne des collectivités locales/régionales**

La délégation des fonctions du conseil à des commissions, à des sous-commissions et à des agents individuels telle que pratiquée à l'heure actuelle est régie par la législation. Les conseils sont également tenus de nommer certaines commissions, par exemple pour l'enseignement et les services sociaux. Hormis celles-là, les conseils sont libres de décider du nombre, de l'effectif et du mandat de leurs commissions et sous-commissions. Les conseils sont également habilités à édicter des règlements internes (*standing orders*) régissant la façon dont eux-mêmes, ainsi que leurs commissions et sous-commissions, s'acquittent de leurs tâches.

Lorsque les conseillers sont regroupés par affinités politiques, le conseil est tenu de veiller à ce que la représentation des groupes politiques au sein des commissions et sous-commissions reflète leur importance au sein du conseil. Bien que cette obligation légale ne s'applique pas à l'Ecosse, la plupart des conseils en respectent le principe. Un conseil ne peut adopter d'autres dispositions pour la composition de ses commissions et sous-commissions qu'à l'unanimité de ses membres.

Aux termes des propositions de réforme résumées au §3.1., les attributions de l'exécutif pourraient être remplies, par exemple, dans des circonstances données, par une commission ou par un agent de la collectivité. La charge de certaines de ces attributions, telles que décider en matière d'aménagement du territoire, pourrait ne pas reposer sur l'ensemble de l'exécutif, mais être confiée par le conseil réuni à une commission ou à une sous-commission, comme c'est le cas actuellement. Les règles afférentes à l'équilibre politique des commissions resteraient valables.

A quelques exceptions près, les organes décentralisés disposent d'une grande autonomie de manœuvre en ce qui concerne leur organisation interne propre. En Ecosse, par exemple, le *Lord Advocate*, tout en exerçant, en tant que premier magistrat du pays (*Senior Law Officer*), les fonctions de ministre de la justice au sein du gouvernement écossais, se trouve aussi être, en tant que procureur général, à la tête des juridictions répressives du pays. Aucun autre ministre écossais ne peut exercer ces fonctions. Hormis de telles exceptions, d'autres fonctions exercées par les ministres écossais peuvent l'être par n'importe lequel d'entre eux; le premier ministre est habilité à attribuer telle ou telle fonction à tel ou tel ministre, à sa guise. Au pays de Galles, le premier secrétaire est également habilité à attribuer des compétences spécifiques aux secrétaires de l'assemblée.

## **4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISIONS**

### **4.1. Référendums locaux/régionaux**

Bien que certaines collectivités locales aient organisé de telles consultations de leur propre initiative, il n'existe pas de dispositions contraignantes pour la tenue de référendums dans le cadre du processus de prise de décision à l'échelon local.

Aux termes des propositions de réforme résumées au § 3.1., les collectivités locales devraient être investies de pouvoirs spécifiques leur permettant de tenir des référendums dans des circonstances données. Les administrés pourraient ainsi présenter une pétition à leur conseil pour qu'il organise un référendum sur l'adoption d'un nouveau mode d'administration locale impliquant l'élection d'un maire au suffrage direct. Si la pétition rassemblait 5 pour cent ou plus des électeurs, alors le conseil se trouverait dans l'obligation d'élaborer une proposition détaillée en bonne et due forme répondant à cette requête et d'organiser un référendum en la matière dans un délai déterminé.

Les décisions de poursuivre le transfert des pouvoirs vers l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord et la mise en place de la collectivité du Grand Londres ont toutes été prises par voie référendaire, en vertu de dispositions législatives votées par le Parlement du Royaume-Uni.

### **4.2. Autres formes de participation directe**

La population locale peut exercer une influence sur les questions qui la concernent en adhérant à des organes tels que les conseils de paroisses en Angleterre et les conseils de communauté en Ecosse et au pays de Galles. Il leur est également possible de présenter leurs doléances par le truchement de diverses organisations bénévoles, dont beaucoup ont une assise nationale, tel le *Civic Trust*, qui s'occupe des équipements collectifs.

Les citoyens ont l'occasion d'exprimer leur point de vue en matière d'urbanisme durant la phase d'élaboration du plan d'occupation des sols. Les collectivités locales sont tenues d'assurer la publicité du contenu du plan envisagé et d'écouter les remarques des administrés. Un dispositif permet d'objecter aux plans, d'entendre les objections présentées et d'y répondre. Dans certains cas, les personnes présentant ces objections peuvent défendre leur point de vue devant un inspecteur indépendant lors d'une enquête publique.

Nombre de collectivités locales prennent des mesures pour porter les problèmes à la connaissance du public en recourant à des canaux tels que les feuilles d'information, les expositions itinérantes, les conférences tenues par des membres de leur personnel, et les expositions dans les bibliothèques locales.

Le gouvernement a pour politique de stimuler ces nouveaux devoirs de consultation de leurs administrés par les élus locaux. Par exemple, aux termes de la législation récente, une collectivité locale est tenue, avant de décider par quel moyen elle allait s'acquitter du devoir qui lui incombe d'organiser de la manière la moins coûteuse possible les services publics locaux, de consulter les représentants des communautés, y compris ceux des contribuables assujettis à la taxe foncière et d'habitation (*council tax*) et à l'impôt sur les sociétés (*business rates*).

Aux termes des propositions concernant la collectivité du Grand Londres (voir §2.3.), le maire de Londres serait tenu d'organiser une fois par an un «débat sur l'état de Londres» et de consacrer deux séances annuelles à répondre aux questions des administrés (*people's question time*). Ces trois rencontres seraient ouvertes à tous les administrés.

## **5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX**

### **5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat**

Pour être candidat aux élections d'une collectivité locale, il faut avoir vingt-et-un ans révolus et la nationalité britannique ou, à défaut, être citoyen d'un autre pays du Commonwealth, citoyen de la république d'Irlande ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne. En outre, le candidat doit, soit être inscrit sur les listes électorales de la collectivité à laquelle il se porte candidat, soit avoir été locataire ou propriétaire d'un terrain ou d'un logement situé sur le territoire de la collectivité au cours des douze mois ayant précédé la tenue de l'élection, soit y travailler ou y avoir travaillé, ou y avoir été domicilié.

Chaque conseiller est élu au suffrage universel par bulletin secret et représente une division électorale. Ces divisions sont appelées circonscriptions (division) dans les conseils de comtés et arrondissements (*ward*) dans tous les autres conseils d'importance. Le nombre des conseillers élus par chaque division électorale varie en fonction du type de collectivité locale: les conseils de comtés accueillent un conseiller par circonscription; les conseils de comtés métropolitains accueillent trois conseillers par arrondissement; les autres collectivités élisent un, deux ou trois conseillers par arrondissement en fonction de l'importance de son électorat. En Ecosse, chaque arrondissement élit un seul conseiller.

Les conseillers sont élus pour quatre ans à dater de l'élection dont la date varie en fonction du type de collectivité locale. Les membres des conseils de comtés et des *boroughs* de Londres sont élus tous ensemble tous les quatre ans. Ceux des conseils de districts métropolitains sont élus selon un rythme triennal sur quatre ans, un tiers d'entre eux se présentant à chaque fois. Les conseils de districts non métropolitains peuvent être élus soit d'un seul bloc tous les quatre ans, soit par tiers annuels.

Le gouvernement a pour politique d'augmenter la fréquence des élections locales de manière à renforcer le sentiment de responsabilité des élus vis-à-vis de leurs administrés en faisant en sorte que chaque région ait plus de chances de sanctionner ses représentants locaux.

Rien dans la législation électorale britannique n'interdit le cumul des mandats locaux. Un conseiller peut démissionner à tout moment en informant par écrit qui de droit à son conseil. La démission est effective à dater de sa réception. Les anciens conseillers ne sont soumis à aucune restriction dans leurs activités ultérieures et les conseillers non réélus ne reçoivent aucune aide. Les personnes qui choisissent de se présenter au conseil d'une collectivité locale le font en toute indépendance de volonté et occupent souvent parallèlement un autre emploi rémunéré.

### **5.2. Devoirs et responsabilités des élus locaux**

Tout élu ayant des intérêts financiers dans un sujet considéré par le conseil est tenu d'en faire état et doit, la cas échéant, se retirer de la séance, à moins d'avoir été expressément autorisé à s'exprimer et, dans certains cas, à voter. La non déclaration de tels intérêts constitue un délit. La loi fait obligation aux élus locaux de déclarer dans un registre à cet effet leurs intérêts financiers, y compris leurs biens immobiliers et leurs participations dans des sociétés dans la mesure où ceux-ci ont une incidence locale. Il est aussi recommandé aux élus locaux – même si la loi ne les y contraint pas – de faire état de leurs intérêts non financiers dans un sujet en discussion.

Les élus sont globalement tenus de servir les intérêts de la collectivité. Un élu qui se prononcerait en faveur d'une dépense illégale de la collectivité serait tenu personnellement et solidairement responsable du remboursement de la dépense ainsi engagée. Dans ce cas, des poursuites peuvent être engagées par le commissaire aux comptes du district (*district auditor*). S'il est établi que le montant attesté excède £2 000, l'élu est révoqué et ne peut briguer de nouveau mandat électif avant cinq ans. En outre, les commissaires aux comptes (*auditors*) peuvent faire appel aux cours pour faire recouvrer de telles dépenses illégales par des décisions de recouvrement.

La non participation d'un élu aux réunions de la collectivité pendant une période de six mois consécutifs est considérée comme une démission de fait, à moins que cette absence ne soit motivée par une raison reconnue comme valable par la collectivité.

Le programme politique du gouvernement comprend l'élaboration d'un nouveau cadre législatif fixant aux collectivités locales des normes de déontologie administrative élevées. Le Gouvernement du Royaume-Uni envisage de présenter au parlement, lorsque le calendrier le permettra, un projet de loi définissant un nouveau cadre déontologique pour les conseils d'Angleterre et du pays de Galles. Le Parlement écossais à l'intention d'introduire une législation similaire en Ecosse.

Les propositions de réforme comprennent notamment l'établissement de normes nationales cohérentes entérinées par le parlement, à travers des Codes de conduite légaux. Les codes établiront les règles concernant l'exercice des attributions de représentation par les conseillers, la conduite des conseillers par rapport aux intérêts financier et autres, les relations entre les conseillers et les fonctionnaires et des règles concernant le remboursement des dépenses, les indemnités et l'utilisation facilités du conseil.

Les conseils seraient chargés de définir leurs propres normes de déontologie administrative et de mettre sur pied leurs propres commissions d'éthique (*standards committees*), chargées d'en garantir le respect par les membres du conseil. Ces commissions joueraient un rôle prépondérant en supervisant les questions d'ordre moral et en conseillant les conseillers sur la conduite à tenir. Tous les conseillers seraient tenus de se conformer au code de leur conseil.

Un nouvel organe serait créé, le Conseil d'éthique (*Standards Board*), qui enquêterait sur toute dénonciation écrite d'un conseiller ayant failli au code de conduite adopté par sa collectivité; les manquements d'ordre délictueux ou entraînant une perte d'argent public ne seraient pas de son ressort et l'enquête serait alors confiée, selon la nature de la faute, à la police ou au commissaire aux comptes de la collectivité. Des jury (*case panel*) distincts seraient réunis pour imposer des sanctions pouvant aller du simple blâme à la suspension (de la commission ou du conseil) ou à l'inéligibilité au conseil pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans. Des preuves indiscutables devraient être fournies. Un recours contre les décisions du Comité d'arbitrage serait possible devant la Cour suprême (*High Court*).

### **5.3. Financement des campagnes électorales**

Les candidats ou leur parti ne reçoivent aucune subvention publique pour leurs frais de campagne et la somme totale qu'un candidat est autorisé à dépenser pour se faire élire est sévèrement réglementée. Celle-ci consiste en un montant forfaitaire auquel s'ajoute un montant additionnel par électeur inscrit dans la division électorale. Les plafonds en sont fixés par la loi, révisés régulièrement et relevés lorsque nécessaire pour tenir compte de l'inflation.

Nul autre que le candidat ou son agent (ou la personne mandatée par son agent) n'est autorisé à engager des dépenses pour promouvoir l'élection dudit candidat.

#### 5.4. Conditions de travail

Chaque organe représentatif doit se réunir au moins une fois par an. Ce temps de réunion est réparti de manière égale entre la journée et la soirée. Les conseillers sont tenus d'assister aux réunions du conseil et des commissions et peuvent également assurer des permanences dans leur arrondissement ou leur circonscription. Le volume de travail d'un élu dépendra dans une large mesure de l'importance et du type de collectivité dans laquelle il exerce ses fonctions, ainsi que de son implication personnelle dans les activités de ladite collectivité.

Seuls les présidents de commissions et les chefs de partis disposent de bureaux. Des services de secrétariat sont à la disposition des présidents de commissions et, si le conseil en décide ainsi, ils peuvent être également mis à la disposition d'autres élus. Une pièce réservée peut également être mise à la disposition des élus pour travailler, bien qu'il soit entendu que les conseillers s'acquittent d'une partie de leur tâche à leur domicile personnel.

#### 5.5. Rémunération

On considère que les conseillers exercent un service public à titre bénévole, mais ils peuvent toucher diverses indemnités pour la plupart de leurs tâches officielles. Chaque collectivité locale fixe le montant des indemnités qu'elle versera à ses conseillers, chacun d'eux ayant toutefois droit à une indemnité forfaitaire de base. Un conseil peut aussi être amené à verser des indemnités de présence (*attendance allowances*) et des indemnités de responsabilités particulières à certains conseillers. Le remboursement des frais de déplacement et de séjour est également possible, mais dans les limites d'un plafond fixé au niveau national.

Les employeurs sont légalement tenus d'accorder à leurs employés des congés pour exercer leurs fonctions de conseiller. Ils ne sont pas tenus de les rémunérer durant ces congés, mais beaucoup le font.

Aux termes des propositions de réformes résumées au § 3.1., le gouvernement envisage la possibilité de verser des salaires ouvrant droit à une retraite dans les cas où il est manifeste que les fonctions occupées – celles de maire et quelques autres postes d'administration politique et d'inspection (*scrutiny*) – requièrent de ceux qui les exercent qu'ils consacrent l'essentiel, voire la totalité de leur temps aux affaires du Conseil, avec la perte de revenu et de points de retraite (*pension rights*) que cela implique.

### 6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

#### 6.1. Principes régissant la répartition des pouvoirs

Sous réserve des pouvoirs législatifs des organes décentralisés spécifiés dans le § 2.3., tout changement dans l'organisation, les compétences et les pouvoirs de l'administration locale au Royaume-Uni aux niveaux local et intermédiaire est du ressort du Parlement du Royaume-Uni.

Les collectivités locales et les organes décentralisés tirent la légitimité de leurs pouvoirs et de leurs obligations des lois votées par le Parlement du Royaume-Uni et des initiatives législatives prises par les collectivités locales et n'affectant qu'elles-mêmes. Comme précisé au § 2.3., les organes décentralisés détiennent en propre certains pouvoirs législatifs qu'ils peuvent exercer sans l'aval du Parlement du Royaume-Uni.

Les principales aires de responsabilités de ces organes sont résumées au § 2.

La répartition des responsabilités, des pouvoirs et des obligations relatifs aux divers rôles et services des collectivités locales varie en fonction de la zone d'administration locale, du type de collectivité locale et de la nature de la fonction ou du service même. Dans les zones où l'on trouve deux niveaux d'administration locale, les conseils de comté ont seuls la charge des services ci-après:

- éducation;
- services sociaux individuels;
- police;
- incendies;
- petites propriétés terriennes (*smallholdings*);
- enregistrement des naissances, des mariages, des décès;
- défense du consommateur;
- bibliothèques;
- retraite des employés municipaux (du comté et du district).

Dans les zones d'administration à deux niveaux, les conseils de district ont seuls la charge de:

- la tenue des listes électorales;
- la collecte des taxes foncière et d'habitation et de l'impôt unique sur les sociétés;
- du logement et des jardins familiaux;
- des cimetières et des crématoriums.

Dans les zones administrées à deux niveaux, les conseils de comté et de district ont une responsabilité partagée dans les domaines suivants: urbanisme et aménagement du territoire, transports, plans d'urgence, services environnementaux, loisirs, arts, développement économique.

Dans les zones d'administration unitaire, une seule et unique collectivité locale a en charge toutes les fonctions réparties entre les conseils de comté et de district dans les zones à deux niveaux d'administration.

Le partage des responsabilités en Irlande du Nord ne se fait pas suivant les mêmes lignes que dans le reste du Royaume-Uni; on en trouvera un résumé au § 2.3.

## **6.2. Tâches déléguées aux collectivités locales ou régionales agissant en tant qu'agents de l'Etat**

Les collectivités locales tiennent une grande partie de leurs charges et de leurs pouvoirs du Parlement en leur nom propre et n'agissent généralement pas en tant qu'agents de l'Etat. Elles agissent toutefois en tant que tel dans les domaines suivants: versement de l'allocation d'aide au logement des locataires, l'allègement des loyers (*rent rebates*) sur les logements appartenant à la collectivité elle-même et les dégrèvements fiscaux sur les impôts locaux. Les autorités locales en matière d'éducation agissent également en tant qu'agent de l'Etat s'agissant du paiement de certains subsides aux étudiants.

Comme précisé au §2.3., les régions du Royaume-Uni dotées d'un niveau intermédiaire de gouvernement sont politiquement et administrativement autonomes dans les domaines pour lesquels le Parlement du Royaume-Uni leur a délégué les pleins pouvoirs.

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

### 7.1. Coopération institutionnalisée pour la réalisation de travaux d'intérêt commun

La collaboration entre les collectivités locales peut être volontaire ou leur être imposée par la loi. Cette collaboration a notamment, pour les contribuables, une incidence particulière sur la recherche du meilleur rapport service/coût.

Les collectivités locales peuvent conclure diverses sortes d'accords concernant notamment la création de commissions mixtes (*joint committees*) et la désignation de collectivités pourvoyeuses (*lead authorities*), c'est-à-dire fournissant un service aux autres. Elles peuvent aussi s'entendre sur la fourniture de biens et de services, tels que les achats groupés de fourniture ou l'échange de services techniques, ou sur la fourniture de tels services à certains types d'organes publics dans des domaines tels que les achats groupés de fournitures.

Les autorités mixtes (*joint authorities*) ou les conseils mixtes (*joint boards*), composés de représentants nommés par les collectivités locales constituantes, sont également chargés de certaines fonctions, telles que l'élimination des déchets dans les conurbations métropolitaines.

La coopération volontaire entre les collectivités locales et avec d'autres organes passe par leur participation à divers réseaux et programmes les encourageant à échanger des informations sur les meilleures pratiques et à se trouver des domaines d'intérêts communs. La diffusion de l'information sur les meilleures pratiques par des organes tels que l'Association des administrations locales (*Local Government Association*) et l'Agence pour le progrès et le développement (*Improvement and Development Agency*) relève par exemple de tels réseaux et programmes. D'autres réseaux et accords de partenariat avec le secteur privé sont également encouragés, par exemple par l'intermédiaire du nouveau réseau d'administration locale (*New Local Government Network*).

La politique du gouvernement consiste à renforcer les pouvoirs des conseils dans le domaine de la collaboration avec d'autres organismes publics, privés et bénévoles, ainsi qu'avec les membres de la collectivité afin de leur offrir le meilleur rapport service/coût, de résoudre les problèmes transversaux et de favoriser la cohésion sociale.

Les nouveaux organes décentralisés élaborent leur propre cadre de coopération avec d'autres partenaires. Par exemple, la mise en place d'une collaboration efficace entre le Parlement écossais, le gouvernement écossais et les membres démocratiquement élus de l'administration locale progresse sur la base des recommandations d'une commission indépendante sur l'administration locale et le Parlement écossais. Au pays de Galles, la loi sur le gouvernement requiert que l'Assemblée nationale du pays de Galles établisse un Conseil de partenariat comprenant des élus de l'assemblée et des élus locaux pour donner à l'assemblée des avis dans ses domaines de compétence, pour connaître les points de vue des élus locaux et pour offrir des lignes directrices aux autorités locales. La loi demande aussi à l'Assemblée nationale de préparer un Schéma de l'administration locale afin de promouvoir et de soutenir l'autonomie locale.

## 7.2. Associations de collectivités locales au niveau régional/national

Les collectivités locales sont libres de se constituer en associations volontaires pour défendre leurs intérêts communs. Par exemple: l'Association des administrations locales (qui représente les intérêts des collectivités locales en Angleterre), le Congrès des collectivités locales écossaises (*Convention of Scottish Local Authorities*), l'Association des administrations locales galloises (*Welsh Local Government Association*) et l'Association des collectivités locales d'Irlande du Nord (*Association of Local Authorities in Northern Ireland*).

## 7.3. Coopération entre collectivités locales/régionales de pays différents

Il n'existe aucune restriction concernant l'appartenance des collectivités locales à des associations internationales volontaires telles que le Conseil des municipalités et régions d'Europe. Les collectivités locales du Royaume-Uni sont aussi représentées auprès d'organes consultatifs internationaux officiels tels que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe au Conseil de l'Europe, et au Comité des régions de l'Union européenne.

Les collectivités locales sont libres d'entrer dans diverses formes d'accords de coopération internationale avec des collectivités locales étrangères, tels que le jumelage de villes ou les projets d'échanges techniques. De tels accords peuvent comprendre des dépenses en vue de la fourniture d'une assistance technique, avec toutefois un plafond autorisé fixé par la loi de 1993 sur l'assistance étrangère aux collectivités locales (*Local Government Overseas Assistance Act – 1993*).

Les projets de coopération transfrontalière se limitent dans une large mesure aux accords entre l'Irlande du Nord et la république d'Irlande (dont la frontière constitue la seule et unique frontière terrestre du Royaume-Uni) et à divers accords de coopération entre les pays riverains de la Manche et les régions continentales de l'Europe du nord-ouest. Ces accords de coopération portent essentiellement sur la mise en valeur de l'espace, les infrastructures de transport et de communication, la protection de l'environnement, l'emploi, et le développement économique.

## 8. FINANCES

La description du système de financement de l'administration locale qui suit repose largement sur l'état de choses en Angleterre. Les collectivités locales des autres pays du Royaume-Uni connaissent toutefois un système similaire.

### 8.1. Impôts

Le seul impôt véritablement local est la taxe foncière et d'habitation (*council tax*), introduite en Angleterre, en Ecosse et au pays de Galles le 1<sup>er</sup> avril 1993, et dont la base est la valeur marchande des biens immobiliers évaluée au cours du marché au 1<sup>er</sup> avril 1991.

Cette taxe est fixée par les autorités locales en fonction de leurs contraintes budgétaires, c'est-à-dire du montant des dépenses envisagées estimé par chaque collectivité au début de l'année financière après déduction des réserves d'argent et autres recettes attendues (autres que la taxe foncière et d'habitation et les subventions versées par l'Etat). Le montant total des recettes fiscales perçues par une collectivité locales au titre de la taxe foncière et d'habitation doit être égal à la différence entre les contraintes budgétaires et le montant des subventions allouées par l'Etat.

Les conseils de district, les *boroughs* de Londres et les collectivités unitaires («administrations émettrices») sont chargés de la mise en recouvrement de l'impôt, de son recouvrement et de sa répartition entre les conseils de comté, l'administration policière, la police métropolitaine, les conseils de paroisse et certains services de lutte contre les incendies («administrations perceptrices») pour financer leurs services. Le détail de toutes les administrations locales pourvoyeuses de services dans une zone donnée figure sur l'avis d'imposition au titre de la taxe foncière et d'habitation.

Les occupants d'immeubles non affectés à l'habitation (boutiques, usines, bureaux, entrepôts, par exemple) ne sont pas assujettis à cet impôt, mais paient un impôt sur les sociétés (*business rates*), aussi connu sous le nom de *National Non-Domestic Rates* (impôts locaux nationaux sur les immeubles non affectés à l'habitation). L'assiette du NNDR est la valeur imposable de ces locaux à usage professionnel. L'Etat fixe chaque année le taux de base (*poundage*) pour l'Angleterre, c'est-à-dire le montant de la fraction par livre sterling de valeur imposable qui servira de base d'imposition à chaque contribuable redevable de l'impôt sur les sociétés. Ce montant est de 48,9 pence par livre sterling pour l'année 1999/2000. La valeur imposable de toutes les sociétés est révisée tous les cinq ans. La prochaine évaluation prendra effet en avril 2000. En Ecosse, le gouvernement écossais fixe une taxe forfaitaire (*uniform rate*). Un seul conseil par région est chargé de son recouvrement. Les recettes fiscales perçues au titre de cet impôt sont ensuite reversées dans une caisse nationale. En Angleterre, l'Etat redistribue le contenu de la caisse commune aux différentes collectivités locales proportionnellement à l'importance de leur population. En Ecosse, la caisse est gérée par le Gouvernement écossais.

La politique du gouvernement pour l'avenir en Angleterre est que les conseils devraient pouvoir, dans certaines limites et en consultation avec les représentants des milieux professionnels locaux, soit lever un impôt local supplémentaire sur les sociétés, soit accorder un dégrèvement sur l'impôt national.

En Ecosse et au pays de Galles, le Parlement écossais et l'Assemblée galloise sont respectivement chargés des finances et des impôts locaux. Le Parlement écossais est en outre habilité à moduler le taux de base de l'impôt sur le revenu dans une fourchette de 3 pence par livre sterling.

## **8.2. Subventions de l'Etat**

Il existe deux grandes catégories de subventions de l'Etat aux collectivités locales pour couvrir leurs dépenses, générales et spécifiques/spéciales. La subvention de fonctionnement général est connue sous le nom de dotation complémentaire de recettes (*Revenue Support Grant – RSG*); elle n'est soumise à aucune condition et peut être affectée à n'importe quel usage dans la limite des compétences de la collectivité. L'Etat verse en outre aux collectivités locales toute une série de dotations spécifiques ou spéciales affectées à des programmes à vocation spécifique (par exemple pour diminuer les effectifs scolaires dans les classes).

L'Ecosse reçoit, au titre de ses responsabilités déléguées, une subvention globale puisée sur les recettes fiscales de tout le Royaume-Uni. De même, l'Assemblée galloise reçoit une dotation du Trésor public du Royaume-Uni pour couvrir ses dépenses liées à ses responsabilités déléguées.

### 8.3. Péréquation financière

Le gouvernement central calcule chaque année une évaluation type des dépenses (*Standard Spending Assessment – SSA*) de chaque conseil local en Angleterre. Le total des SSA des conseils locaux, plus les dotations et les subventions, forment le total type des dépenses (*Total Standard Spending*) des collectivités locales que le gouvernement est prêt à supporter à travers les transferts financiers.

L'évaluation type des dépenses (SSA) est la clé de répartition par le gouvernement de la TSS. Le calcul du SSA pour une collectivité obéit à des règles générales uniformément appliquées à toutes les collectivités locales et tenant compte de leurs particularités démographiques, géographiques et sociales.

La dotation complémentaire de recettes est redistribuée de manière à ce que, considérant que chaque collectivité locale a aligné son budget sur le montant de son évaluation type des dépenses, la taxe foncière et d'habitation soit la même pour tous les immeubles d'habitation se trouvant, d'un bout à l'autre de l'Angleterre, dans la même tranche d'évaluation fiscale. Le montant de la dotation complémentaire de recettes perçue par une collectivité locale correspond à celui de l'évaluation type de ses dépenses moins le montant de la subvention qu'elle percevra de la caisse nationale des impôts sur les sociétés et le montant qu'elle percevrait si le taux de la taxe foncière et d'habitation était fixé au niveau national.

Le gouvernement travaille actuellement à une révision en profondeur du système de distribution des subventions aux collectivités locales en Angleterre, cherchant à le rendre plus simple, plus régulier, plus sûr et plus équitable qu'il ne l'est actuellement.

### 8.4. Autres sources de revenus

Les collectivités locales ont toute latitude pour tarifier certains services de leur ressort, tels que les restaurants scolaires, les aides à domicile, les piscines et bains publics et autres équipements de loisirs. Certains services sociaux individualisés sont obligatoirement tarifés. Les autres revenus comprennent notamment les subventions au logement et les produits d'intérêts.

### 8.5. Emprunts

Les collectivités locales sont libres de financer des projets d'investissement – tels que l'achat ou la mise en valeur de terres, le creusement d'une route ou la construction d'une école, ou la revalorisation de biens (comme les logements) – en empruntant, vendant ou louant des terres ou des immeubles, ou à l'aide des recettes de la taxe foncière et d'habitation. Ces projets sont, dans une proportion grandissante, partiellement ou entièrement financés en partenariat avec des promoteurs du secteur privé.

Le gouvernement délivre chaque année des autorisations de crédit limitant les emprunts que les collectivités locales peuvent contracter. La loi fixe une limite équivalente aux emprunts à court terme destinés à combler les écarts dans leurs flux de trésorerie.

Les collectivités locales sont libres de négocier ou de renégocier les conditions de prêt, sous réserve d'un contrôle légal de l'origine du prêt. La plupart des emprunts à long terme sont contractés auprès du Conseil des prêts aux travaux publics (*Public Works Loan Board – PWLB*).

## **8.6. Contrôle des dépenses**

Auparavant, le gouvernement fixait chaque année, pour chaque conseil, un plafond (*cap*), ou une limite à ses contraintes budgétaires, et en annonçait les principes à l'avance. Ce système rudimentaire et universel a pris fin. Les collectivités locales ont désormais les coudées franches pour déterminer leur budget, compte tenu de la situation locale et de l'avis des administrés. Aux termes d'une législation récente concernant l'Angleterre, la capacité de fixer des plafonds a disparu au profit d'une autre, plus nuancée et plus avisée, permettant au gouvernement de protéger les administrés locaux contre toute augmentation excessive des impôts locaux. Le gouvernement a également mis en place un plan de limitation des subsides au dégrèvement de la taxe foncière et d'habitation visant à protéger les contribuables nationaux des coûts du dégrèvement de la taxe foncière et d'habitation entraînés par la décision des collectivités locales d'en augmenter massivement le montant. En Ecosse, le gouvernement fournit aux collectivités locales des directives générales concernant les dépenses à titre indicatif des limites qu'il estime prudent de ne pas franchir en la matière.

## **9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES**

### **9.1. Organe responsable du contrôle de l'ensemble de l'administration**

Quoiqu'il n'existe pas d'organisme unique ayant pour vocation d'exercer un contrôle administratif général des actions des collectivités locales, celles-ci sont justiciables des tribunaux au même titre ou presque que toute personne morale ou physique, en ce sens que si elles empiètent sur un droit privé ou rompent un contrat, elles peuvent être poursuivies devant la justice civile pour obtenir réparation du préjudice ou des dommages et intérêts, ou au pénal si elles commettent un délit.

### **9.2. Contrôle financier des comptes des collectivités locales**

Le contrôle financier et la vérification des comptes des autorités locales est, en Angleterre et au pays de Galles, du ressort de la Cour des comptes (*Audit Commission*), en Ecosse de celui de la Cour des comptes pour l'Ecosse (*Accounts Commission for Scotland*) et en Irlande du Nord de celui du Commissaire aux comptes du gouvernement local d'Irlande du Nord (*Local Government Auditor for Northern Ireland*). La Cour des comptes, par exemple, nomme un commissaire aux comptes pour chaque collectivité locale; ces commissaires peuvent être soit des magistrats de la cour soit des comptables du secteur privé. La Cour des comptes conçoit et met à jour un code des pratiques de contrôle décrivant aux commissaires la procédure à suivre dans l'exercice de leurs fonctions. Ce code doit être approuvé par voie de résolution par chaque chambre du parlement.

Les commissaires aux comptes ont compétence juridique en matière de régularité et de conformité des écritures, ainsi qu'en matière d'évaluation du rapport service/coût. Ils sont légalement habilités à obtenir toutes les informations qu'ils exigent et à publier un rapport s'ils découvrent que la collectivité locale agit en marge de la loi ou s'ils relèvent un détail devant être porté à la connaissance de l'organe concerné ou du public. En dernier ressort, ils sont aussi habilités à inculper les responsables de la saisie d'un poste irrégulier ou d'une perte occasionnée par une faute intentionnelle ou de l'omission de certaines sommes. Les personnes inculpées peuvent former un recours devant la Cour suprême.

## **10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE LES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES**

Les décisions des collectivités locales peuvent, pour peu qu'elles soulèvent un point de droit, être contestées par les personnes intéressées devant les tribunaux. Les tribunaux sont habilités dans l'exercice de cette juridiction à rendre des ordonnances contraignant la collectivité à remplir ses obligations aux termes de la loi; interdisant à une collectivité d'enfreindre la loi à l'avenir ou de poursuivre une action déjà entamée; permettant la révision et, le cas échéant, la cassation d'une décision déjà rendue; ou déclarant qu'une collectivité devrait accomplir telle action ou renoncer à accomplir telle action entamée. Dans certains cas, une procédure d'appel est spécifiée par la loi (par exemple dans les recours formés auprès du ministre d'Etat contre les décisions des autorités locales concernant l'aménagement du territoire).

Le recours administratif contre les mesures prises par les collectivités locales est exercé par le médiateur de l'administration locale (*local government ombudsmen*), qui n'exerce autrement aucun contrôle juridictionnel. Le médiateur peut enquêter sur les plaintes selon lesquelles une collectivité locale aurait agi de telle sorte que sa mauvaise administration aurait résulté en une injustice. Dans son rapport, le médiateur est autorisé à faire des recommandations quant aux possibilités de réparation de toute injustice éventuellement reconnue par lui. Hormis en Irlande du Nord, les recommandations du médiateur n'ont pas force exécutoire. Néanmoins, le médiateur a le pouvoir de contraindre une collectivité locale à faire publiquement état des raisons pour lesquelles elle ne se conforme pas à ses recommandations; mais le nombre des cas de non-observation des recommandations reste, dans la pratique, minime.

Le recours administratif contre les mesures prises par le Gouvernement écossais et autres organes connexes est du ressort du même médiateur chargé des recours contre les décisions des organes d'Etat du Royaume-Uni et de certains autres organismes publics. Un médiateur pour le pays de Galles est chargé des questions de mauvaise administration aux termes des accords de transfert de pouvoirs vers le pays de Galles.

## **11. PERSONNEL ADMINISTRATIF DES COLLECTIVITÉS LOCALES/RÉGIONALES**

Hormis les dispositions légales régissant le pourvoi de certains postes (voir §3.4.), les collectivités locales ont l'entière responsabilité de la composition, de l'effectif et de la répartition de leur personnel. Fonctionnaires et membres du personnel sont recrutés directement et les titularisations doivent être au mérite.

La rémunération et les conditions de travail des salariés de la fonction publique territoriale sont généralement déterminées dans le cadre de négociations directes par un accord entre les collectivités locales et les syndicats représentant leur personnel. Ces pourparlers sont ordinairement menés au sein d'organes communs de négociation, même si les collectivités locales gardent la possibilité de conclure un accord séparé en dehors du cadre de ces organismes si elles le souhaitent.

Les termes et conditions d'emploi du personnel des organes décentralisés sont les mêmes que ceux s'appliquant aux agents de la fonction publique nationale unifiée, y compris le personnel des ministères du gouvernement central du Royaume-Uni, et aux agents de la fonction publique d'Irlande du Nord en Irlande du Nord.

## 12. REFORMES PRÉVUES OU EN COURS

Les principales réformes prévues ou en cours affectant l'organisation et le fonctionnement de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni sont:

- la poursuite du processus de transfert des pouvoirs en Irlande du Nord (§ 2.3.3.);
- la mise en place d'une nouvelle administration locale générale pour la conurbation londonienne (§ 2.3.4.);
- la finalisation des arrangements concernant les offices pour le développement régional en Angleterre (§ 2.5.);
- la mise en place d'un système d'élection au suffrage direct des membres de l'administration régionale dans les régions qui le demandent (§ 2.5.);
- l'abandon du cadre de gestion politique unitaire au profit d'une nouvelle constitution séparant nettement les fonctions d'exécution et de contrôle, renforçant le pouvoir politique et élargissant la participation des administrés au sein des conseils (§ 3.1., 3.2. et 5.4.);
- de nouvelles dispositions permettant aux collectivités locales de consulter leurs administrés et de prendre, en collaboration avec d'autres organes appropriés, des mesures pour le bien de leur communauté (§ 4.1., 4.2., 7.1. et 8.1.);
- l'augmentation de la fréquence des élections locales (§ 5.1.);
- un nouveau cadre législatif fixant des règles de déontologie administrative plus élevées aux collectivités locales (§ 5.2.);
- une révision en profondeur du système de distribution des subventions aux collectivités locales en Angleterre, dans le but de le rendre plus simple, plus régulier, plus sûr et plus équitable qu'il ne l'est actuellement (§ 8.3.);
- propositions pour un nouveau cadre éthique pour les conseils comprenant un nouveau code de conduite, la nécessité pour les conseils d'établir leurs commissions d'éthique et l'établissement d'un Comité d'éthique (Commission d'éthique dans le pays de Galles) et d'un Comité d'arbitrage, afin de renforcer le niveau éthique et la probité dans l'administration locale.