

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 353 (2014)¹ La démocratie locale et régionale au Royaume-Uni

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

a. à l'article 2.1.b de la Résolution statutaire du Comité des Ministres CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. à l'article 2.3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel «[l]e Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), qui prévoit que le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011) Rec282 final) qui encourage les gouvernements des Etats membres à s'inspirer du Cadre de référence précité dans le contexte de leurs politiques et de leurs réformes;

d. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni;

2. Le Congrès rappelle :

a. que le Royaume-Uni a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 3 juin 1997 et l'a ratifiée le 24 avril 1998, accompagnée d'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 conformément à l'article 2 de la loi de 1994 (du pays de Galles) relative à l'administration locale; en Ecosse, tous les conseils constitués conformément à l'article 2 de la loi de 1994 (de l'Ecosse) relative à l'administration locale;

b. qu'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), ni signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159);

c. que la Commission de suivi a chargé Angelika Kordfelder et Alexander Uss, en tant que corapporteurs sur la démocratie locale et régionale, de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni²;

d. que la délégation du Congrès a effectué deux visites, respectivement du 29 au 31 mai 2013 (Londres, Leeds, Edimbourg) et du 5 au 7 novembre 2013 (Londres, Cardiff), afin d'étudier la situation de l'autonomie locale au Royaume-Uni;

e. que, le Royaume-Uni étant en réalité composé de quatre pays dotés de caractéristiques territoriales et culturelles propres, les rapporteurs sont conscients que leurs recommandations seront adressées au Royaume-Uni en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe mais que la mise en œuvre de ces recommandations sera soumise respectivement aux compétences et responsabilités du gouvernement du Royaume-Uni et à celles des gouvernements de l'Ecosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord en fonction de la répartition des compétences relatives à l'administration locale.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe, les autorités britanniques au niveau central, au niveau des entités décentralisées et au niveau local, toutes les associations des pouvoirs locaux, les experts et tous ses autres interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note 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 Ecosse, 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 faire davantage entendre leur voix, et négocient

avec le pouvoir central et avec les gouvernements des entités décentralisées, bien que cette négociation soit le plus souvent informelle et ne repose sur aucune garantie légale.

5. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation sur les points suivants :

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 Ecosse) 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 Ecosse). 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 ;

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.

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

a. à étudier les difficultés d'ordre constitutionnel et pratique 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 et, le cas échéant, des parlements dotés de compétences propres, en vue d'une approche plus codifiée ;

b. à 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, à s'inspirer de l'approche de partenariat et des expériences de coopération de l'Ecosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord pour les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales d'Angleterre ;

c. à 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 l'autonomie financière locale par une meilleure diversification de la base des revenus locaux pour les adapter aux services fournis ;

d. à réévaluer les activités des conseillers exécutifs de manière 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. à donner aux élus locaux des fonctions de direction et de coordination vis-à-vis d'autres prestataires de services locaux ;

f. à exercer le contrôle des collectivités locales d'une manière qui garantisse que l'implication des autorités de contrôle est proportionnelle à l'importance des intérêts que cette intervention vise à préserver, conformément à l'article 8.3 de la Charte ;

g. à réexaminer, dans un avenir proche, la déclaration du Royaume-Uni qui avait été faite au moment de sa ratification de la Charte, dans la mesure où elle porte en partie sur des autorités qui n'existent plus et n'inclut pas l'Autorité du Grand Londres ni l'Irlande du Nord ;

h. à envisager la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

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

1. Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2014, 2^e séance (voir le document [CG\(26\)10FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs : Angelika Kordfelder, Allemagne (L, SOC), et Alexander Uss, Fédération de Russie (R, PPE/CCE).

2. Ils ont été assistés par Jens WOELK, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Jean-Philippe BOZOULS et Sedef CANKOÇAK, membres du secrétariat du Congrès.