

26^e SESSION
Strasbourg, 25-27 mars 2014

CG(26)10FINAL
26 mars 2014

La démocratie locale et régionale au Royaume-Uni

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Angelika KORDFELDER, Allemagne (L, SOC)
Alexander USS, Fédération de Russie (R, PPE/CCE)

Recommandation 353 (2014)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent document est le deuxième rapport sur l'état de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni. Il fait suite à la Recommandation 49 de 1998. Les rapporteurs s'y félicitent que le Royaume-Uni, d'une manière générale, respecte ses obligations au titre de la Charte et que, par rapport à 1998, la situation se soit améliorée, notamment par le biais du processus de décentralisation. Pour ce qui concerne les procédures de consultation, les rapporteurs saluent l'approche de partenariat adoptée avec succès en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord. Ils notent l'existence de quelques sujets de préoccupation, en particulier pour ce qui concerne les ressources financières des collectivités locales, leurs compétences fiscales limitées et leur dépendance vis-à-vis des dotations de l'Etat. Ils soulignent également l'existence d'ambiguïtés concernant par exemple l'absence de reconnaissance du droit à l'autonomie locale dans la législation, mis à part les compétences générales prévues par la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act*), ou la limitation, par l'intervention de divers ministères du pouvoir central, de la possibilité pour les collectivités locales de gérer les affaires locales.

Les rapporteurs, conscients des difficultés liées à l'inscription de l'autonomie locale dans le droit constitutionnel en raison du cadre législatif du pays, invitent le Gouvernement britannique à examiner les diverses propositions formulées pour la codification de l'autonomie locale en Angleterre afin de renforcer la position des collectivités locales. Ils recommandent au Gouvernement britannique de prendre des mesures pour réduire les contraintes financières qui pèsent sur les collectivités locales du fait des coupes budgétaires et de l'endettement, et pour renforcer le rôle des titulaires de fonctions électives en améliorant leur statut. Ils encouragent les autorités du Royaume-Uni à mettre à jour leur déclaration concernant le champ d'application de la Charte afin d'y inclure l'Autorité du Grand Londres et l'Irlande du Nord. Enfin, ils invitent le Gouvernement à envisager la ratification d'autres instruments liés à la Charte, notamment la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

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

La démocratie locale et régionale au Royaume-Uni

RECOMMANDATION 353 (2014)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 Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, 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, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel « le 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 la Résolution 299 (2010) du Congrès, 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 réformes ;

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

2. Le Congrès rappelle que :

a. le Royaume-Uni a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») 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. 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 159) ;

c. la commission de suivi a chargé Mme Angelika KORDFELDER (Allemagne, L, SOC) et M. Alexander USS (Fédération de Russie, R, PPE/CCE), en tant que corapporteurs sur la démocratie locale et régionale respectivement, de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni³ ;

d. 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 ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2014, 2e Séance (voir Document CG(26)10FINAL, exposé des motifs), rapporteurs : Angelika KORDFELDER, Allemagne (L, SOC) et Alexander USS, Fédération de Russie (R, PPE/CCE).

³ Ils ont été assistés par M. Jens WOELK, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par M. Jean-Philippe BOZOULS et Mme Sedef CANKOÇAK, membres du Secrétariat du Congrès.

e. les rapporteurs sont conscients, le Royaume-Uni étant en réalité composé de quatre pays dotés de caractéristiques territoriales et culturelles propres, 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 britannique 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 aux niveaux central, au niveau des entités décentralisées et au niveau local, 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 ceux 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 à :

a. 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. 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'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. 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 proposés ;

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'implication 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. réexaminer, dans un avenir proche, la déclaration du Royaume-Uni, 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. 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).

La démocratie locale et régionale au Royaume-Uni

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF DE LA VISITE, MANDAT, CHAMP D'APPLICATION	6
2.	CONTEXTE POLITIQUE	7
2.1	Evolutions depuis la Recommandation 49 (1998)	7
2.1.1	Le processus de décentralisation	7
2.1.2	« La Question anglaise »	8
2.1.3	« Mieux ensemble » ou « Deux avenir » : l'indépendance de l'Ecosse ?	9
2.2.	Contexte international et relations avec les pays voisins	10
2.3.	Contexte politique interne et élections	10
2.3.1	Structure gouvernementale	10
2.3.2	Les élections législatives	11
2.3.3	Les élections locales	11
2.4.	Recommandations et rapport antérieurs.....	12
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS	13
3.1.	Evolutions constitutionnelles	13
3.2.	L'autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale	14
3.2.1	Dispositifs institutionnels et transferts de compétences.....	14
3.2.2	Questions territoriales.....	15
3.2.3	Relations entre le pouvoir central et les collectivités locales	17
3.2.4	Ressources financières	18
3.2.5	Autonomie et liberté d'association.....	18
3.2.6	Statut de la capitale	18
4.	ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE.....	19
4.1.	Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale.....	19
4.2.	Article 4 : portée de l'autonomie locale	21
4.2.1	Angleterre	21
4.2.2	Ecosse	23
4.2.3	Pays de Galles.....	25
4.2.4	Irlande du Nord	26
4.3.	Article 5 : Protection des limites territoriales	27
4.4.	Article 6 : Structures administratives.....	29
4.5.	Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif	32
4.5.1	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	32
4.5.2	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales	34
4.6.	Article 9 : Ressources financières.....	39
4.7.	Article 10 : Droit d'association.....	46
4.8.	Article 11 : Protection légale des collectivités locales.....	51
4.9.	Article 12 : Engagements - déclarations des Etats, le cas échéant.....	52
5.	DÉMOCRATIE RÉGIONALE	53
6.	CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE SUIVI.....	59
	Annexe – Programme des visites de suivi du Congrès au Royaume-Uni	63

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

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et dans les pays candidats.

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 122, ci-après « la Charte ») le 3 juin 1997, et l'a ratifiée le 24 avril 1998. Il a formulé une déclaration indiquant qu'il se considérait comme lié par tous les paragraphes de la partie 1 de la Charte, mais qu'il entendait limiter son champ d'application aux catégories de collectivités suivantes⁴ : 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. Selon l'interprétation du Royaume-Uni, le terme « collectivité locale » n'inclut pas les structures locales et régionales telles que les autorités de police⁵ qui, étant donné leurs compétences spécialisées, sont composées de membres élus et nommés. La Charte ne s'applique ni à l'Irlande du Nord (non-incluse dans la déclaration de 1998 relative à l'application de la Charte, probablement en raison du processus de paix en cours à ce moment), ni aux assemblées des territoires décentralisés (Ecosse et pays de Galles).

3. Le Royaume-Uni a signé (mais n'a pas encore ratifié) la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE 144) le 5 février 1992. Il n'a pas non plus ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE 207), ni signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE 159).

4. Une première évaluation a été menée au Royaume-Uni lors de deux visites, en décembre 1997 et en mars 1998, à la suite desquelles la Recommandation 49 (1998) du Congrès sur la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni a été adoptée le 28 mai 1998⁶.

5. Le présent rapport fait suite aux visites effectuées par le Congrès au Royaume-Uni du 29 au 31 mai 2013 (Londres, Leeds, Edimbourg) et du 5 au 7 novembre 2013 (Londres, Cardiff), pour examiner la situation. Mme Angelika KORDFELDER (Allemagne, L, SOC) et M. Alexander USS (Fédération de Russie, R, PPE/CCE) ont été nommés corapporteurs pour la démocratie locale et régionale. Ils ont été assistés dans leur tâche par M. Jens WOELK, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par M. Jean-Philippe BOZOULS et Mme Sedef CANKOÇAK, membres du secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré des membres du Parlement, représentant le Royaume-Uni, l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, le Sous-secrétaire d'Etat parlementaire aux collectivités et à l'administration locale, des responsables gouvernementaux, des juges de la Cour suprême et l'Ombudsman de l'administration locale (Londres). Elle s'est également entretenue avec des représentants de l'Association des pouvoirs locaux (LGA, *Local Government Association*), de l'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (NILGA, *Northern Ireland Local Government Association*), de la Convention des pouvoirs locaux écossais (COSLA, *Convention of Scottish Local Authorities*) et de l'Association des pouvoirs locaux du pays de Galles (WLGA, *Welsh Local Government Association*). Enfin, elle a rencontré des experts et des élus locaux de l'Autorité du Grand Londres, de l'arrondissement londonien de Hackney, de Leeds, et de Cardiff, ainsi que des dirigeants de conseils écossais. Le programme détaillé est joint au présent document.

4. Déclaration consignée dans une lettre du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et au Commonwealth, en date du 14 avril 1998, remise au Secrétaire Général lors du dépôt de l'instrument de ratification, le 24 avril 1998. Ainsi, en Angleterre, les conseils de paroisse sont exclus, dans la mesure où ils ne sont pas considérés comme des structures de l'administration locale à part entière.

5. Qui n'existent plus sous la même forme.

6. Pour plus de précisions concernant les préoccupations exprimées dans l'exposé des motifs du Rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni (26-28 mai 1998), voir partie 4.1 : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%285%297&Language=lanFrench&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés pendant 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 l'ensemble des associations de collectivités locales pour leur contribution à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

2. CONTEXTE POLITIQUE

2.1 *Evolutions depuis la Recommandation 49 (1998)*

8. Depuis le dernier rapport relatif au Royaume-Uni établi en 1998, on peut objectivement affirmer que la situation a progressé, compte tenu de l'évolution profonde du contexte général. En effet, une vaste réforme constitutionnelle a été menée, qui a porté sur la décentralisation, la loi de 1998 relative aux droits de l'homme et la nouvelle Cour suprême du Royaume-Uni, ceci dans un contexte de croissance économique. Depuis 2008, comme partout en Europe, l'ordre du jour politique a été dominé par les problèmes financiers provoqués par la crise bancaire mondiale.

9. En ce qui concerne le présent rapport, le changement le plus remarquable a été le processus de décentralisation lancé en 1998. C'est vrai sur le plan constitutionnel, et au regard de son impact sur l'autonomie locale et sur la démocratie régionale, la plupart des pouvoirs s'y rapportant étant désormais sous la responsabilité des entités décentralisées (bien que le pouvoir de réorganiser la décentralisation soit presque entièrement resté entre les mains du pouvoir central). Dans le présent rapport, les rapporteurs aborderont séparément, pour la plupart des questions, la situation en Angleterre et dans les trois entités décentralisées, mais commenceront par dresser un tableau général du processus de décentralisation, dont les réformes des collectivités locales font partie intégrante.

10. Pour commencer, il n'existe pas, au Royaume Uni, de modèle unique de collectivité locale. Au contraire, les configurations varient dans les quatre « nations » que sont l'Angleterre, le pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord⁷. Selon le schéma général – qui vaut pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Angleterre urbaine – y compris Londres – des collectivités unitaires à un niveau fournissent l'ensemble des services locaux⁸, tandis que la plupart de l'Angleterre non métropolitaine s'appuie sur un système à deux niveaux, divisé entre conseils de district et conseils de comté⁹. L'histoire est importante pour mieux comprendre le processus et ses conséquences. Mais le déséquilibre démographique et économique que révèlent les différences de population entre l'Angleterre (52 millions d'habitants), l'Ecosse (5 millions), le pays de Galles (3,5 millions) et l'Irlande du Nord (1,8 millions) est également fondamental.

2.1.1 *Le processus de décentralisation*

11. Jusqu'en 1998, le Royaume-Uni pouvait être considéré comme un Etat unitaire relativement centralisé (même si la législation régissant l'administration locale présentait des caractéristiques quelque peu différentes, notamment en Ecosse). Cependant, la législation relative à la décentralisation adoptée après l'élection du Gouvernement travailliste en 1997 a conféré des pouvoirs décisionnels de degrés divers et des prérogatives importantes à de nouveaux organes démocratiquement élus en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord (et Londres)¹⁰. Il s'agit, notamment, de la loi de 1998 relative à l'Ecosse et de la loi de 1998 relative au Gouvernement du pays de Galles, entrées en vigueur après leur approbation par référendum en Ecosse et au pays de Galles en 1998¹¹. Ces lois ont été mises en œuvre par une série d'instruments de droit « mou »

7. Note concernant la terminologie : au Royaume-Uni, les unités constituantes, pays de Galles et Ecosse (ainsi que l'Angleterre et l'Irlande du Nord) sont souvent qualifiées de « nations ». Elles ne sont pas considérées comme des « régions ». En Ecosse, par exemple, le terme de gouvernement « national » se rapporte au Gouvernement écossais et, au pays de Galles, la dénomination officielle de l'assemblée est « Assemblée nationale du pays de Galles ».

8. A Londres, il y a également l'Autorité du Grand Londres. Dans la zone métropolitaine, certaines fonctions telles que la lutte anti-incendie, la protection civile et le transport de passagers sont exercés dans chaque comté par les districts agissant conjointement.

9. Voir Stevens Andrew, *History and many post-war reforms shape local government in UK* (10 April 2012), à l'adresse : [http://www.citymayors.com/government/uk_government.html]

10. Il s'agit de l'Autorité du Grand Londres et de son Assemblée ; voir ci-dessus, note 6, ainsi que ci-dessous par. 64, 67, 68 et 263 à 270.

11. Leyland, dans *The Constitution of the United Kingdom* (2012), p. 244, attire l'attention sur le contexte européen général dans lequel s'est inscrit le processus de décentralisation, notamment sur l'influence du principe de subsidiarité et du financement régional de l'Union européenne.

(« *soft law* » - mesures juridiques non contraignantes), à savoir un mémorandum d'accord et des concordats¹².

12. Il convient de noter que la décentralisation ne suit pas un schéma uniforme. Elle se caractérise principalement par une asymétrie dans la répartition des pouvoirs et par des relations différenciées selon l'histoire particulière de chaque nation. Si l'Ecosse a été unie à l'Angleterre en 1707 (Traité et actes d'Union), tout en conservant cependant ses propres systèmes juridique et éducatif, le pays de Galles est étroitement lié à l'Angleterre sur le plan institutionnel depuis 1536 (Acte d'union), mais a conservé une identité culturelle et linguistique forte et distincte¹³. A l'inverse de l'Ecosse, le pays de Galles n'a jamais été un Etat-nation indépendant. Historiquement, l'Angleterre et le pays de Galles ont partagé leurs institutions, notamment le droit pénal et le système judiciaire.

13. L'Irlande du Nord est un cas particulier. En vertu de la loi de 1920 relative au Gouvernement d'Irlande, elle a été la première entité du Royaume-Uni à avoir un gouvernement décentralisé. Cependant, son Parlement a été suspendu en 1972 lorsque la violence a pris des proportions inquiétantes pendant les « conflits ». Une période d'administration directe par le Gouvernement du Royaume-Uni a suivi jusqu'à l'Accord du Vendredi saint d'avril 1998. Cet accord visait à mettre fin au conflit et à réconcilier les deux communautés en partie par la mise en place d'un gouvernement décentralisé et d'un partage des pouvoirs spécifique à cette entité. L'Accord du Vendredi saint a été approuvé par référendum et mis en œuvre par la loi de 1998 relative à l'Irlande du Nord. Jusqu'en 2007, cependant, la décentralisation a été plusieurs fois suspendue en raison des difficultés rencontrées, notamment dans la mise en œuvre des Accords (liés au désarmement). Depuis 2007, elle est pleinement opérationnelle¹⁴.

14. En conséquence, le processus de décentralisation, ainsi que le statu quo pour l'Angleterre, ont fortement modifié les relations et les équilibres constitutionnels entre le Gouvernement du Royaume-Uni et les entités décentralisées. Il a été dit que si « la décentralisation ne faisait pas partie d'un grand dessein constitutionnel », elle avait toutefois « créé une nouvelle dynamique constitutionnelle ». Les changements qui ont suivi ont apporté de nouveaux pouvoirs aux entités décentralisées. Cependant, le rôle que continue de jouer le pouvoir central ne doit pas être sous-estimé¹⁵.

15. Quatre grandes questions « constitutionnelles » seront prochainement à l'ordre du jour : (a) les arguments en faveur de la codification d'une Constitution du Royaume-Uni, (b) les tentatives visant à accroître la participation des citoyens, (c) la position du Royaume-Uni vis-à-vis de l'intégration européenne et (d) l'aboutissement des dynamiques de la décentralisation, vers un Etat fédéral ou une partition du Royaume-Uni¹⁶.

2.1.2 « La Question anglaise »

16. Ne possédant pas de propre parlement ou gouvernement décentralisé, l'Angleterre reste un Etat unitaire ayant son parlement à Westminster et directement gouverné par le Gouvernement du Royaume-Uni à Whitehall¹⁷. Cette asymétrie dans la représentation politique (et le financement, voir ci-après), par rapport aux trois territoires décentralisés est souvent qualifiée de « question anglaise » et fait l'objet d'intenses débats. En effet, les membres écossais, gallois et nord-irlandais du Parlement continuent de participer aux décisions qui concernent l'Angleterre, alors que les députés anglais ne

12. Dans ce contexte, il faut également mentionner que la loi de 1999 relative à l'Autorité du Grand Londres a créé l'Assemblée et le Maire de Londres. Cependant, l'Autorité du Grand Londres ne faisant pas partie des collectivités reconnues au titre de l'article 13 de la Charte, elle sera généralement abordée dans la partie du rapport consacrée à la « démocratie régionale » (3.4.).

13. L'Acte de l'Union 1707 stipule expressément dans son article 22 que l'autonomie locale écossaise restera une juridiction séparée du reste du Royaume-Uni, non-modifiée par l'Union - un cas unique en Europe à ce jour.

14. Si le Royaume-Uni n'a pas inclus les collectivités locales d'Irlande du Nord parmi les collectivités auxquelles s'appliquent la Charte, son Gouvernement a aimablement aidé à organiser des réunions avec le Bureau d'Irlande du Nord et d'autres représentants. Il y a aussi eu une réunion avec la *Northern Ireland Local Government Association*. Ces réunions visaient essentiellement à s'entretenir informellement de la situation et à réfléchir à la possibilité d'une application, à l'avenir, de la Charte à l'Irlande du Nord.

15. « Dans la mesure où le Parlement de Westminster conserve sa souveraineté et a gardé le contrôle sur les cordons de la bourse », Leyland, *The Constitution of the United Kingdom* (2012), p. 245. Selon Leyland, le caractère non contraignant des concordats renforce la domination du pouvoir central sur les entités décentralisées. D'autres experts insistent plutôt sur le rôle des textes de loi qui les accompagnent et sur le rôle du contrôle gouvernemental.

16. Voir Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, 2012, pages 295-306.

17. Historiquement, l'Angleterre n'a jamais été systématiquement organisée en zones géographiques (à l'exception de la période entre 1994 et 2011, quand neuf régions administratives, abolies depuis, exerçaient des fonctions dévolues).

peuvent participer aux décisions concernant les domaines de compétences décentralisés¹⁸. Différentes propositions de solution ont été examinées : l'une serait d'empêcher les membres non anglais du Parlement de voter sur les projets de loi relatifs à l'Angleterre (ce qui aurait diverses conséquences constitutionnelles et politiques majeures)¹⁹ ; une autre de créer un Parlement anglais. La création d'un tel Parlement (qui représenterait 80 % de la population du Royaume-Uni) semble toutefois peu probable dans la mesure où les principaux partis et l'électorat n'y sont pas favorables²⁰. En mars 2013, la Commission McKay, chargée d'examiner les « Conséquences de la décentralisation pour la Chambre des communes », a remis son rapport, qui abordait directement la « question anglaise ». Tout en admettant que le cas de l'Angleterre constituait une tâche aveugle au sein du système général de décentralisation, le rapport rejetait toutes les solutions qui n'allaient pas dans le sens d'un maintien du statu quo.

17. Le précédent gouvernement travailliste avait espéré trouver un consensus concernant la décentralisation en proposant la mise en place d'un gouvernement régional directement élu en Angleterre. Cependant, il n'y a eu, à ce jour, que deux référendums régionaux sur la question. Le premier (en mai 1998) concernait Londres et, suite au résultat positif du référendum, a abouti à la mise en place de l'autorité régionale à Londres. Le deuxième a eu lieu en novembre 2004 et la proposition de créer une telle région a été rejetée à une écrasante majorité par l'électorat du nord-est de l'Angleterre (où les désavantages par rapport à l'Écosse voisine étaient le plus vivement ressentis). Le résultat négatif du référendum (46 % de participation, dont seulement 22 % de réponses favorables) a mis fin politiquement au processus dans le reste de l'Angleterre également.

18. Jusqu'à fin mars 2012, le niveau supérieur de l'administration subnationale de l'Angleterre consistait en neuf régions administratives (utilisées par le pouvoir central à des fins statistiques) et bureaux gouvernementaux, ainsi qu'en d'autres institutions, notamment les Agences de développement régional (*Regional Development Agencies* – RDA, fondées sur la loi de 1998 relative aux RDA). Le Gouvernement travailliste avait pour projet de faire de ces régions un nouveau niveau de gouvernement. Leurs assemblées, constituées de membres désignés par les collectivités et les parties prenantes locales, devaient être transformées en assemblées régionales élues, sans pouvoirs législatifs, mais dotées de fonctions de contrôle et de coordination stratégique (soit beaucoup moins puissantes que les autres entités décentralisées). Cependant, les régions ont été supprimées par le nouveau Gouvernement conservateur/démocrate libéral en 2010. Seule l'Autorité du Grand Londres, avec son Maire et Assemblée directement élus, peut être considérée comme une « région » au sens fonctionnel du terme.

2.1.3 « Mieux ensemble » ou « Deux avenir » : l'indépendance de l'Écosse ?²¹

19. Depuis les élections de mai 2010 (Royaume-Uni) et de mai 2011 (Écosse), le paysage politique a complètement changé. Une coalition, formée de conservateurs et de libéraux démocrates, est arrivée au pouvoir à Westminster, tandis que le Parti national écossais (*Scottish National Party* – SNP) a obtenu la majorité absolue au Parlement écossais. Dominant le Parlement et le Gouvernement écossais, le SNP met actuellement en œuvre un programme d'action propre et distinct, en particulier dans les secteurs des affaires sociales et de l'éducation. Cependant, cette situation a aussi accru les risques de querelles (politiques et juridiques) avec le Gouvernement britannique, dans la mesure où le compromis n'est plus nécessaire, le pouvoir étant concentré entre les mains d'un seul parti²². De plus, l'attachement du SNP à l'indépendance l'a conduit à conclure un accord avec le Pouvoir central en vue d'organiser un « référendum consultatif » sur l'indépendance de l'Écosse, qui se tiendra le 18 septembre 2014²³. Si de nombreuses questions liées à la perspective d'une Écosse indépendante

18. Il convient de noter que le nouveau projet de loi relatif à l'Irlande du Nord contient des dispositions visant à empêcher les membres de la Chambre des communes de siéger simultanément à l'Assemblée nord-irlandaise.

19. En juillet 2013, le Gouvernement de coalition a proposé d'adopter une législation qui conférerait aux députés anglais un droit de veto effectif sur l'ensemble de la législation britannique ne concernant pas l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Cependant, l'opposition travailliste est fermement opposée à toute « quatrième lecture » de ces projets de lois, qui ne seraient votés que par les députés anglais.

20. Pour un résumé du débat concernant la décentralisation et l'Angleterre, voir Leyland, "Devolution and England", *The Constitution of the United Kingdom*, 2012, pages 272-278 (avec d'autres références). Voir aussi le site Web de la Campagne en faveur d'un Parlement anglais [<http://www.thecep.org.uk/>].

21. Ce titre s'inspire de deux slogans choisis par les deux camps opposés pour la campagne référendaire : « Mieux ensemble », contre l'indépendance et pour l'union [<http://bettertogether.net/>] et « Un choix entre deux avenir » l'un des slogans de la campagne « Oui à l'Écosse », en faveur de l'indépendance [<http://www.yesscotland.net/>].

22. Cependant, en réalité, il y a eu peu de controverses juridiques depuis 1999.

23. Conformément à l'« Accord d'Edimbourg », conclu le 15 octobre 2012 entre le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement écossais en vue d'un référendum sur l'indépendance de l'Écosse. Voir les sites Web du Gouvernement écossais [<http://www.scotreferendum.com/>] et du Parlement britannique.

n'ont pas été élucidées – sa viabilité économique et son adhésion à l'Union européenne n'étant que deux parmi d'autres questions incertaines – un résultat favorable à l'indépendance ne serait probablement qu'une première étape dans le processus de négociation sur les modalités exactes d'une telle décision²⁴. Moins d'un an avant la date du référendum, il ressort des sondages d'opinion que selon toute probabilité, l'indépendance écossaise ne recueillera pas la majorité des suffrages²⁵.

2.2. Contexte international et relations avec les pays voisins

20. Le Royaume-Uni est membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. Le contexte général de l'intégration européenne lui a été bénéfique, notamment pour l'Irlande du Nord la seule partie du Royaume-Uni qui partage une frontière terrestre avec un autre pays de l'UE. Cependant, l'appartenance aux deux organisations n'a jamais été aisée, ni exempte de controverses, en raison des différences considérables, réelles ou supposées, qui séparent « l'Europe continentale » des îles britanniques. L'« Europe continentale » n'est toutefois qu'un concept géographique, voir simpliste, compte tenu de l'immense diversité des pays européens. De plus, comme dans la plupart des pays européens, la distinction entre les deux organisations n'est pas toujours clairement faite, ni par la population, ni dans le débat public, et les différences entre les deux sont souvent ignorées. En fait, les rapporteurs ont constaté pendant la visite que, assez souvent, la Charte était associée à l'Union européenne et non pas au Conseil de l'Europe.

21. Le récent débat sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne (notamment au sujet d'un référendum sur l'appartenance à l'Union européenne annoncé pour 2017²⁶) et la campagne pour les élections du Parlement européen (mai 2014) tendent à avoir des répercussions sur d'autres « affaires européennes » sans lien avec ces derniers. De même, les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (par exemple sur le droit de vote des détenus) ont suscité d'âpres critiques et donné lieu à un débat général sur les « normes européennes ».

2.3. Contexte politique interne et élections

2.3.1 Structure gouvernementale

22. Le Royaume-Uni est une démocratie parlementaire. Le chef de l'Etat est le roi ou la reine, actuellement la reine Elizabeth II (depuis le 6 février 1952).

23. Le Parlement, bicaméral, est composé de la Chambre des communes et de la Chambre des Lords.

24. La composition de la Chambre des Lords n'est pas fixe. Au 1^{er} avril 2012, ses 788 sièges étaient répartis entre 670 pairs à vie, 92 pairs héréditaires et 26 membres du clergé. Il n'y a pas d'élections à la Chambre des Lords. En 1999, des élections se sont tenues pour désigner les 92 pairs héréditaires qui seraient maintenus ; après celles-ci, il n'y aura plus d'élections qu'en cas de vacance au sein de la pairie héréditaire.

25. La plus haute instance judiciaire est la (nouvelle) Cour suprême, composée de 12 juges, dont un Président et un Vice-Président. La Cour suprême a été instituée par la loi de réforme constitutionnelle de 2005 et mise en place en octobre 2009, remplaçant la Commission judiciaire de la Chambre des Lords en tant qu'instance judiciaire suprême du Royaume-Uni²⁷. Elle est également compétente en matière de litiges liés aux pouvoirs décentralisés.

[<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldconst/62/6203.htm>].

24. Certains soutiennent qu'un second référendum sera nécessaire après un accord sur les modalités de l'indépendance, auquel pourrait même participer l'électorat de l'ensemble du Royaume-Uni; Tierney, 'It Will Take Two to Tango: If the Voters Do Say Yes', The Scotsman 7 June 2011; 'Two Referendums Needed for UK Split', The Scotsman 7 June 2011; Leyland, p. 251-252.

25. Voir, par exemple, UK Polling Report [<http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence-referendum>].

26. Voir par exemple [<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-24859102>] et [<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-22509588>]

27. Dans de nombreux domaines à l'exception des affaires pénales écossaises.

2.3.2 Les élections législatives

26. Les 650 membres de la Chambre des communes sont élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans, à moins d'une dissolution de la chambre avant ce terme. Les dernières élections du 6 mai 2010 ont eu les résultats suivants : conservateurs 36,1 % (305 sièges), travaillistes 29 % (258), libéraux démocrates 23 % (57), autres 11,9 % (30).

27. En 1998, des élections se sont tenues en vue d'élire l'Assemblée d'Irlande du Nord. En 1999 ont eu lieu les premières élections du Parlement écossais et de l'Assemblée galloise. Les plus récentes élections à l'Assemblée nord-irlandaise, au Parlement écossais et à l'Assemblée galloise se sont tenues en mai 2011.

28. Le Gouvernement du Royaume-Uni est un gouvernement de coalition rassemblant conservateurs et libéraux démocrates (depuis le 11 mai 2010) et dirigé par le Premier ministre David Cameron. Sous réserve de l'accord de coalition, le Cabinet des ministres est désigné par le Premier ministre.

2.3.3 Les élections locales

29. La représentation des partis politiques et l'équilibre des pouvoirs au sein de l'administration locale en Angleterre et au pays de Galles changent fréquemment en raison de la tenue d'élections générales et partielles²⁸.

30. A l'issue des élections locales de mai 2011, la représentation des partis politiques en Angleterre et au pays de Galles était la suivante : les conservateurs contrôlaient 202 conseils (+1, 47,9 %) et disposaient de 9 307 conseillers ; les travaillistes, 79 conseils (+28, 27,6 %) et 5 358 conseillers ; les libéraux démocrates, treize conseils (-12, 15,1 %) et 2 926 conseillers ; les autres partis contrôlaient six conseils (-3, 9,5 %) et disposaient de 1 864 conseillers ; enfin, 73 conseils n'étaient sous le contrôle général d'aucun parti (-14).

31. A l'issue des élections locales de mai 2012, tenues dans 128 collectivités locales anglaises et dans 21 collectivités locales galloises²⁹, la représentation des partis politiques était la suivante : les conservateurs contrôlaient 42 conseils (28,2 %) ; les travaillistes, 71 conseils (47,7 %) ; les libéraux démocrates, six conseils (4 %) ; les autres partis, deux conseils (1,3 %) ; 28 conseils n'étaient sous le contrôle général d'aucun parti (18,8 %). Après ces élections, la répartition des partis politiques dans les 373 conseils d'Angleterre et du pays de Galles était la suivante : les conservateurs contrôlaient 190 conseils (50,9 %) ; les travaillistes, 110 conseils (29,5 %) ; les libéraux démocrates, douze conseils (3,2 %) ; les autres partis, quatre conseils (1,1 %) ; 57 conseils n'étaient sous le contrôle général d'aucun parti (15,3 %).

32. En mai 2013, des élections se sont tenues dans 35 collectivités locales en Angleterre: tous les conseils de comté, une collectivité unitaire, les Îles Scilly et la City de Londres, et une collectivité unitaire du pays de Galles. Suite à cette élection, les conservateurs contrôlent dix-huit conseils ; les travaillistes, trois conseils, tandis que les libéraux démocrates et les autres partis n'en contrôlent aucun. Quatorze conseils ne sont sous le contrôle général d'aucun parti.

- Les élections locales en Ecosse

33. Les élections locales écossaises de 2007 se sont tenues dans l'ensemble des 32 collectivités locales le 3 mai 2007, le même jour que les élections législatives écossaises et les élections locales dans une partie de l'Angleterre. Ce sont les premières élections locales auxquelles le vote unique transférable (VUT) a été appliqué. Ce système, utilisé en Irlande du Nord, a été introduit en Ecosse par la loi de 2004 (de l'Ecosse) relative à l'administration locale et a créé une situation dans laquelle des accords de coalition ont dû être conclus dans la plupart des conseils. Malgré des pertes considérables, le parti travailliste a obtenu la plus grande proportion de voix (28,1 %, 348 conseillers, soit 161 conseillers de moins que quatre ans auparavant), immédiatement suivi par le Parti national écossais (27,9 %, 363 conseillers, +181). Les libéraux démocrates ont obtenu 166 conseillers (12,7 %), les conservateurs 143 (15,6 %) et les autres partis dix conseillers (4,9 %).

28. Voir précisions concernant les élections locales aux adresses suivantes : <http://www.local.gov.uk/local-government-elections> et <http://www.electoralcommission.org.uk>.

29. Les élections locales ont été reportées pour le Conseil du comté Anglesey à 2013.

34. Les élections locales écossaises suivantes ont eu lieu cinq ans après, soit en mai 2012 (au lieu de 2011, conformément à la recommandation du rapport Gould et la Commission MacIntoch précédente). Le Parti national écossais (SNP) a devancé le parti travailliste, emportant la plus grande proportion de voix (32,3 %), et a maintenu et renforcé sa position en tant que parti ayant le plus de conseillers (425, +62 conseillers). Le parti travailliste a également progressé (31,4 %, +46 conseillers, 394 au total), tandis que les libéraux démocrates se sont effondrés (6,6 %, 71 conseillers, -95), se plaçant derrière les conservateurs (13,3 %, 115 conseillers, -28). Le SNP a obtenu le contrôle majoritaire de deux conseils sur lesquels il n'avait pas de contrôle général précédemment. De même, le parti travailliste a obtenu le contrôle majoritaire de deux conseils sur lesquels il n'avait pas de contrôle général précédemment, et a maintenu un contrôle majoritaire sur deux conseils. Des conseillers indépendants ont conservé le contrôle majoritaire des trois conseils insulaires. Les 23 autres conseils sont demeurés sans aucun contrôle général nécessitant des accords de coalition ou des administrations minoritaires. Au-delà des résultats réels, le passage du précédent système uninominal majoritaire au VUT a fait des coalitions la règle partout en Ecosse. Selon de nombreux interlocuteurs, ce style plus «continental» de gouvernance a provoqué un changement significatif dans la manière de fonctionnement des collectivités locales.

- Les élections locales en Irlande du Nord

35. En Irlande du Nord, les élections locales les plus récentes se sont tenues en mai 2011. Elles auraient normalement dû avoir lieu en 2009, mais elles ont été reportées à 2011 pour permettre la mise en œuvre d'une réforme de l'administration locale qui envisageait de réduire le nombre des conseils locaux de 26 à 11. Le mandat des conseillers a donc été prolongé jusqu'au lendemain du jour du scrutin de 2011. Cependant, en juin 2010, la réforme proposée a été retardée par l'exécutif d'Irlande du Nord (lequel a la responsabilité des collectivités locales sous le régime de dévolution. Les élections de 2011 ont toutefois été confirmées, et devaient s'appliquer au 26 conseils existants. Le même jour ont également eu lieu des élections à l'Assemblée nord-irlandaise et un référendum sur la réforme du scrutin. Depuis lors, la réforme a été adoptée et les prochaines élections locales en Irlande du Nord (2014) porteront sur les onze nouveaux districts.

36. En 2005, le Parti démocratique unioniste (*Democratic Unionist Party – DUP*) a remporté la majorité des voix (29,6 %) et des sièges (182 conseillers), suivi par le *Sinn Fein* (23,2 %, 126), tandis que le Parti unioniste d'Ulster (*Ulster Unionist Party – UUP*) s'est trouvé en troisième position (18 %, 115), suivi par le Parti social-démocrate et travailliste (*Social Democratic and Labour Party – SDLP*) (17,4 %, 101) et l'Alliance (5,0 %, 30). Les autres partis ont obtenu 6,8 % des voix (28). Aux élections locales du 5 mai 2011, le DUP a une nouvelle fois remporté la majorité des voix et des sièges (27,2 %, 175, -7), et le *Sinn Fein* a obtenu la deuxième place (24,8 %, 138, +12). L'UUP a recueilli 15,2 % des voix (99, -16), suivi par le SDLP (15 %, 87, -14). L'Alliance (7,4 %, 44) et les autres partis (10,4 %, 39, + 11) ont amélioré leur score.

2.4. Recommandations et rapport antérieurs

37. Une seule évaluation de la démocratie locale a été menée à ce jour au Royaume-Uni par le Congrès. Elle date de la période de ratification de la Charte, durant laquelle des réformes majeures avaient été menées par le Gouvernement travailliste alors au pouvoir.

38. Dans sa Recommandation 49 (1998) sur la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni, le Congrès recommandait en particulier de :

- i. mettre en place un cadre juridique servant clairement de fondement à l'administration locale et lui attribuant une compétence générale au profit des citoyens et des autres habitants ;
- ii. clarifier la distinction entre les pouvoirs propres de l'administration locale et ceux que lui délègue le Gouvernement ;
- iii. augmenter les compétences financières de l'administration locale en développant ses recettes propres par rapport aux dotations de l'Etat, en abolissant certaines pratiques telles que le « plafonnement des taux des impôts locaux » et en relocalisant le pouvoir de lever les impôts sur les activités commerciales et industrielles ;
- iv. doter les pouvoirs locaux d'une plus grande responsabilité à l'égard des citoyens ;
- v. réduire les pouvoirs d'organes extérieurs sur la gestion des administrations locales dans des domaines où le « bon rapport qualité-prix » ou le « meilleur service » sont en jeu ;

- vi. veiller à ce que les maires et conseillers élus, contraints de travailler à temps complet, soient en mesure d'obtenir un revenu décent de leur activité sans se retrouver dans une situation fautive par rapport aux hauts fonctionnaires qui travaillent pour eux ;
- vii. faire en sorte que les principes de la Charte acceptés par le Royaume-Uni soient intégrés au droit national et considérés comme contraignants par les juridictions nationales.

39. Dans la même recommandation, le Congrès exprimait également « l'espoir que le Gouvernement britannique accept[e], dans un proche avenir, de signer et de ratifier d'autres conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale et régionale, et en particulier :

- la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales [STE 106] et ses protocoles additionnels [STE 159 et STE 169] ;
- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local [STE 144] ;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires [STE 148] ».

40. Le Royaume-Uni a mis un certain temps avant de signer la Charte, essentiellement parce que la question de l'administration locale n'était pas perçue par le Gouvernement d'alors comme nécessitant l'établissement de normes internationales³⁰. Aujourd'hui encore, il existe une certaine ambiguïté lorsque l'on évoque les principes de la Charte et l'évaluation de leur mise en œuvre dans la pratique. Si, d'un côté, l'image d'une relation conflictuelle entre le Royaume-Uni et le reste de l'Europe est trop souvent utilisée à des fins politiques (des deux côtés de la Manche), d'un autre côté, de nombreux éléments du système d'autonomie locale du Royaume-Uni sont de fait très différents de ceux de nombreux autres pays (les différences étant cependant beaucoup moins marquées, par exemple, avec les pays d'Europe du Nord).

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

41. Le Royaume-Uni a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 24 avril 1998. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} août 1998.

3.1. *Evolutions constitutionnelles*

42. Le système constitutionnel du Royaume-Uni se caractérise par trois spécificités qui ont des conséquences importantes pour l'administration locale et ses relations avec le Gouvernement du Royaume-Uni et/ou les entités décentralisées³¹.

- Avant tout, chacun sait que le Royaume-Uni a une Constitution « non écrite ». Cela signifie qu'il n'existe pas de document constitutionnel unique définissant toutes les institutions et procédures, ni de Cour constitutionnelle. En conséquence, il n'y a pas de dispositions constitutionnelles concernant l'administration locale (ou toutes autres institutions) et donc, rien de solidement établi face aux amendements législatifs.
- De plus, la description du Royaume-Uni comme un « Etat d'union » montre que plutôt qu'unitaire, il est en réalité constitué de quatre pays conservant leurs caractéristiques territoriales et culturelles propres. Malgré l'autorité législative suprême du Parlement britannique, des dispositions législatives distinctes s'appliquent aux différents pays³². La différenciation et les asymétries ont donc toujours caractérisé la structure de l'administration locale.
- Troisièmement, le processus de décentralisation a conféré les compétences législatives relatives à l'administration locale aux assemblées et aux gouvernements d'Irlande du Nord, d'Ecosse et du pays de Galles. Dans une certaine mesure, le Grand Londres peut aussi être considéré comme un cas particulier.

30. Smith, *Local Government in England: do we comply with the European Charter of Local Self-Government?* (2013), p. 2.

31. Selon l'analyse de Himsforth, *Local Government in the United Kingdom* (2011), dans Moreno, Angel-Manuel (ed.), *Local Government in the member States of the European Union : A Comparative Legal perspective*, Madrid (2012), p. 6630

32. Même avant la décentralisation, avec des dispositions (communes) pour l'Angleterre et le pays de Galles, et des dispositions distinctes pour, d'une part, l'Ecosse et, d'autre part, l'Irlande du Nord.

3.2. L'autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale

43. Depuis la précédente Recommandation du Congrès de 1998, plusieurs vagues de réformes radicales liées aux changements de majorités politiques et de gouvernements ont entraîné une transformation importante et radicale de l'administration locale. Cependant, les principaux éléments suivants continuent de caractériser l'autonomie locale du Royaume-Uni et doivent être pris en compte lorsque l'on évalue la conformité de l'état actuel de l'administration locale du Royaume-Uni avec la Charte :

- a) les collectivités locales sont comparativement de taille importante, en termes de territoire et de population (une caractéristique commune avec la tradition « nordique ») ;
- b) une place importante est accordée à l'efficacité et à l'économie dans la prestation des services ;
- c) le cadre juridique est caractérisé par le poids de la tradition et de la *common law*. Le droit écrit est souvent constitué de dispositions ad hoc détaillées visant à assigner des compétences uniques. Malgré le « pouvoir général » conféré aux collectivités locales par la loi de 2011 sur l'organisation locale en Angleterre (*Localism Act 2011*), de nombreuses compétences demeurent fondées sur une législation séparée et sectorielle (comme dans d'autres pays) ;
- d) le processus de décentralisation a modifié l'organisation générale, marquée par une diversité et une complexité plus grandes encore qu'auparavant.

3.2.1 Dispositifs institutionnels et transferts de compétences

44. Les origines de l'administration locale remontent au Moyen-Age. Elle s'est développée sous une forme reconnaissable et démocratique à la suite de la révolution industrielle et de l'émergence d'une classe urbaine défavorisée. En Angleterre et au pays de Galles, la loi de 1888 relative à l'administration locale a créé 66 conseils de comté, ainsi que le Conseil de comté de Londres, tous dirigés par des conseillers élus. La distinction entre zones rurales (avec le comté comme unité principale) et zones urbaines (villes, arrondissements) continue de caractériser, dans une certaine mesure, l'Angleterre d'aujourd'hui. En revanche, les territoires décentralisés ont récemment opté pour des collectivités unitaires. L'Ecosse a créé des institutions d'autonomie locale distinctes pendant 700 ans, maintenant une juridiction séparée du reste du Royaume-Uni. Entre 1707 et 1999, le Parlement britannique a dû légiférer séparément sur les collectivités locales écossaises. Ce pouvoir est maintenant dévolu au Parlement écossais.

45. Malgré l'importance considérable des traditions, en particulier dans un contexte constitutionnel basé sur des conventions, on ne peut ignorer que depuis les années 1970, les changements de majorité politique ont entraîné plusieurs vagues de réformes radicales de l'administration territoriale anglaise, contrastant parfois avec les traditions profondément enracinées qui fondaient le système d'administration locale du Royaume-Uni³³. Les comtés métropolitains et le Conseil du Grand Londres ont été supprimés en 1986, après quoi une nouvelle vague de réorganisation des collectivités unitaires a eu lieu en 1996-98, suivie d'une deuxième en avril 2009. Ainsi, depuis 1980, le secteur public du Royaume-Uni a connu plus de vingt réformes structurelles majeures. Le système actuel des collectivités locales, qui comptent comparativement une population importante et exercent un large éventail de compétences³⁴, résulte donc de deux facteurs – les traditions et les réformes – dont l'influence est, dans les deux cas, considérable.

46. Les objectifs de ces réformes correspondaient à différentes conceptions du rôle que devait jouer l'administration locale dans la fourniture de services locaux qui pouvaient aussi bien être gérés par d'autres structures (notamment par des prestataires privés). Si l'on estime toujours important de maintenir un juste équilibre entre démocratie locale et efficacité et efficacité dans la prestation des services, les changements apportés à cet équilibre ont influencé le débat sur la légitimité même des bases de l'administration locale – qui plus est en temps de crise financière mondiale. Globalement, « une préférence déclarée pour les idées d'efficacité et d'économie a été observée, ce qui a, lors des

33. C. Himsworth a constaté l'existence d'une « souplesse considérable au fil du temps », même en ce qui concerne les structures de l'administration locale, dans *Local Government in the United Kingdom* (2011), p. 665. Par exemple, les conseils de paroisse en Angleterre et les conseils de localité au pays de Galles ont été supplantés au début du XXe siècle. Relégués à des fonctions mineures, ils ne sont plus considérés comme faisant partie des « principales collectivités locales » et ne sont donc pas inclus dans le champ d'application de la Charte.

34. C. Himsworth, dans *Local Government in the United Kingdom* (2011), p. 664, fait un rapprochement entre les pays nordiques et scandinaves et le Royaume-Uni où, selon les études du CCRE, la population moyenne des collectivités locales est supérieure à 151 000 habitants, contre une moyenne de 5 500 habitants dans l'Union européenne.

réorganisations successives, généralement produit des réformes privilégiant les collectivités plus grandes, plutôt que plus petites »³⁵.

47. En conséquence, la souplesse et la différenciation fondées sur des éléments de tradition historique caractérisent le système actuel. Au total, il existe 433 collectivités locales au Royaume-Uni, dont 353 se trouvent en Angleterre, 32 en Ecosse, 22 au pays de Galles et 26 en Irlande du Nord.

48. Les systèmes traditionnels à deux niveaux (Angleterre) coexistent avec des systèmes à un niveau et à vocation générale (Irlande du Nord, Ecosse, pays de Galles et certaines parties de l'Angleterre). Leurs pouvoirs diffèrent entre les trois (*de facto* quatre) juridictions séparées.

49. S'agissant du fondement juridique de l'administration locale en Angleterre, la tendance générale a été de définir la législation relative à la structure générale de l'administration locale et la composition et l'organisation des collectivités locales au moyen de lois relatives à l'administration locale. Ainsi, la législation actuelle repose encore sur la loi de 1972 (souvent amendée) relative à l'administration locale, qui contient également des dispositions-cadre touchant aux compétences et aux finances des collectivités locales. Cependant, la législation la plus substantielle concernant les fonctions des collectivités locales a le plus souvent été adoptée dans le cadre de textes de lois sectoriels, détaillés et distincts³⁶.

50. D'une manière générale, depuis 2010, le Gouvernement de coalition a exprimé l'intention de déléguer des pouvoirs et des compétences à l'administration locale lorsque cela était « possible et approprié », en particulier sur la base de la loi de 2011 sur l'organisation locale. Dans ce texte de loi particulièrement volumineux (près de 500 pages), sous le thème unificateur du « développement des initiatives locales », trois principaux domaines de réglementation sont abordés : l'administration locale, l'aménagement du territoire et le logement social. Cependant, les pouvoirs et les compétences des conseils sont aussi définis dans de nombreux textes de loi et règlements distincts, couvrant de multiples questions, notamment l'aménagement du territoire, le logement, la gestion des déchets, l'environnement et les transports locaux.

51. La structure actuelle de l'administration locale écossaise est le fruit de la réorganisation de 1996³⁷, dont la base législative est la loi de 1994 (de l'Ecosse) relative à l'administration locale. Avant 1999, l'ensemble de la législation relative à l'administration locale écossaise émanait du Parlement du Royaume-Uni. Le 1^{er} juillet 1999, le Parlement écossais a été établi et doté du pouvoir d'édicter la législation primaire touchant à l'administration locale. Toutefois, les collectivités locales d'Ecosse ne peuvent agir que dans le cadre des prérogatives que leur a conférées le Parlement écossais, et une grande partie de la législation britannique d'avant 1999 est toujours en vigueur.

52. S'agissant du pays de Galles, certains principes de la Charte ont été repris dans la loi de 2006 relative à l'administration du pays de Galles – tout comme dans la loi de 2000 relative à l'administration locale du Royaume-Uni³⁸ – qui accorde des pouvoirs d'initiative locale et prévoit une obligation pour les 22 collectivités locales d'assurer le bien-être économique, social et environnemental du territoire.

3.2.2 Questions territoriales

- Angleterre

53. Une administration locale à deux niveaux était autrefois la norme en Angleterre et a été conservée à certains endroits : subsistent ainsi un total de 27 « *shires* », qui forment le niveau supérieur de l'administration locale et qui se divisent en leur niveau inférieur en conseils de district. Avec la réorganisation des zones d'administration à deux niveaux, 55 collectivités unitaires à un seul niveau à vocation générale ont été créées (pour la plupart en application de la loi de 2007). Ces deux différents types de collectivités locales ne correspondent pas nécessairement à une répartition entre

35. C. Himsworth, *Local Government in the United Kingdom* (2011), p. 665.

36. C. Himsworth, *Local Government in the United Kingdom* (2012), p. 666, qui donne, à titre d'exemple, une liste de lois spécifiques, comme la loi de 1996 relative à l'éducation.

37. Le rythme de la consolidation des conseils écossais a été rapide : ils étaient plus de 1000 en 1900 et ont passé à 430 en 1928, et à 232 en 1947, puis à 65 par la réforme de 1974 à 32 depuis 1996. Cela rend les conseils écossais parmi les plus importants par taille et par population moyenne en Europe.

38. Voir [<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/contents>].

zones urbaines et rurales³⁹. En outre, dans six zones urbaines, il existe 36 conseils métropolitains à vocation générale, ainsi que l'Autorité du Grand Londres, qui constitue un cas particulier (le Grand Londres est composé des 32 arrondissements de Londres et de la Ville de Londres, voir ci-après). Au-dessous du niveau des districts, on rencontre, bien que non uniformément, des paroisses civiles, dont les fonctions sont limitées⁴⁰.

54. Certains districts ou villes peuvent avoir le statut de bourgs (octroyé par Chartes royales, bien qu'un certain nombre de bourgs aient été convertis ou promus au statut de villes, du fait que ce statut leur a été octroyé plus récemment. Le statut de ville ou de bourg ne confère pas de pouvoirs supplémentaires en droit et, contrairement à une idée répandue, il n'est lié à aucun facteur particulier, comme la taille de la population ou l'importance religieuse : il n'est dû qu'à l'existence d'un édit royal⁴¹.

55. En Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, l'ancien système à deux niveaux a généralement été remplacé par des collectivités unitaires à vocation générale :

- Ecosse

56. Depuis 1996, il existe 32 conseils en Ecosse, couvrant les villes les plus importantes, les zones rurales et les îles, et une population de près de 5,3 millions d'habitants (recensement de 2011)⁴². Ces collectivités unitaires s'étendent sur une surface géographique pouvant aller de 67 km² pour Dundee, à 25 659 km² pour les Highlands (un territoire immense équivalent à la superficie de la Belgique), et leur population peut aller de moins de 20 000 personnes pour le territoire du conseil des Orcades à plus de 600 000 habitants pour le conseil de la ville de Glasgow. Huit territoires partageaient par le passé des « comités communs » (« *joint boards* »), chargés des services de police, d'incendie et de secours, mais il existe aujourd'hui des organisations nationales (la Police d'Ecosse et les Services de pompiers et de sauvetage d'Ecosse), qui gère aussi les services d'incendie et de secours. Au-dessous du niveau des conseils, il existe différents niveaux de comités territoriaux dans les territoires les plus étendus et de nombreux petits conseils de localité qui ont peu de pouvoirs, voire aucun, outre le fait d'être des lieux de discussion sur des sujets de préoccupation. On dénombre au total 1 223 conseillers élus.

- Pays de Galles

57. Les 22 conseils du pays de Galles, établis en 1996, sont également des collectivités locales unitaires, pouvant être classées comme étant essentiellement urbaines ou essentiellement rurales. On dénombre dix bourgs-comtés, neuf comtés et trois villes. Les services de police et de pompiers sont communs. Dans la législation, ces collectivités sont également mentionnées sous le nom de « territoires principaux ». D'un point de vue démographique, leur taille peut aller de 324 000 habitants (Conseil de la ville de Cardiff) à 55 000 habitants (bourg-comté de Merthyr Tydfil). Les collectivités locales dépensent environ 4 milliards de GBP par an et emploient actuellement quelque 140 000 personnes, au service de 1 254 conseillers. Sous le niveau des conseils, il existe 735 conseils municipaux et conseils de localité qui ont des pouvoirs similaires à ceux des conseils de paroisse anglais⁴³.

58. Six territoires du pays de Galles ont le statut de villes. Les territoires de la capitale, Cardiff, et de Newport, sont qualifiés de « conseils de villes », tandis que celui de Swansea est un « conseil de ville et de comté ». Tous sont situés dans le sud du pays de Galles. Les trois autres territoires, Bangor, St Asaph et St Davids, sont qualifiés de « villes » en raison de leurs cathédrales plutôt que de leur population. Depuis 1996, ces conseils fonctionnent de manière très identique aux autres collectivités

39. Les collectivités unitaires et les conseils de district peuvent couvrir aussi bien des zones urbaines que rurales. En revanche, dans les systèmes à deux niveaux, le niveau supérieur a le plus souvent un caractère rural prédominant (Himsworth, *Local Government in the United Kingdom* (2011), p. 666.

40. Il existe des conseils paroissiaux ou municipaux dans les villages et les petites villes, mais rarement dans les collectivités urbaines (conseils de ville).

41. Actuellement, le statut de ville est octroyé par la Couronne sur les conseils du Premier ministre, généralement en relation avec un événement spécifique. Historiquement, la décision d'accorder le statut de ville dépendait du monarque. Stevens, Andrew, *History and many post-war reforms shape local government in UK* (10 avril 2012), à l'adresse [http://www.citymayors.com/government/uk_government.html].

42. L'Ecosse présente, dans le monde développé, l'un des nombres d'habitants par collectivité locale les plus élevés, avec en moyenne plus de 160 000 habitants par conseil.

43. Voir le récent accord officiel conclu entre la WLGA et One Voice Wales (représentant les conseils municipaux/de localité), visant à développer la coopération pour soutenir la démocratie locale et améliorer les services publics [<http://www.wlga.gov.uk/media-centre/new-agreement>].

unitaires, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de différence en pratique entre un conseil de ville (trois au total, Swansea compris), un conseil de comté (dix au total) et un conseil de bourg-comté (neuf au total).

- Irlande du Nord

59. Il existe actuellement 26 conseils locaux unitaires en Irlande du Nord. Belfast, en tant que capitale, ne jouit pas de compétences ou de statut spéciaux, l'ensemble des 26 conseils ayant les mêmes pouvoirs avec peu de différences, voire aucune. Une réorganisation territoriale est en cours, visant à réduire le nombre de collectivités locales à onze (le nombre de conseillers sera réduit en conséquence de 582 à 462). Les élections concernant les onze nouvelles collectivités sont prévues pour le 22 mai 2014 et le processus de fusion sera achevé d'ici à avril 2015. Pour cette raison, plusieurs représentants des autorités gouvernementales du Royaume-Uni se sont montrés favorables à ce que la question de l'application de la Charte à l'Irlande du Nord ne soit examinée qu'après la fusion en 2015.

3.2.3 Relations entre le pouvoir central et les collectivités locales

60. Le ministère des Collectivités et de l'Administration locale (*Department for Communities and Local Government*) est chargé de soutenir les collectivités locales d'Angleterre. Il a pour mission d'élaborer la législation, la réglementation et les politiques guidant la gouvernance et l'organisation des collectivités locales en Angleterre. Il est aussi l'organe responsable de l'octroi des subventions de l'Etat aux collectivités locales en Angleterre.

61. Les principes et procédures régissant les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales d'Angleterre sont actuellement définis par le Concordat central-local du 12 décembre 2007, texte non contraignant conclu entre le Gouvernement de Sa Majesté et la LGA. Ce concordat envisage un renouvellement du partenariat central-local (formé à l'origine en 1997), dont le bon fonctionnement sera examiné lors de réunions régulières à haut-niveau. En 2010, le concordat a fait l'objet d'un examen parlementaire, en vue de son éventuelle codification. La Commission de la réforme politique et constitutionnelle (CPRC) de la Chambre des communes a décidé de mener une enquête pour examiner les questions constitutionnelles et pratiques qu'une possible codification (ou formalisation) des principes et des mécanismes régissant les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales peuvent engendrer. En janvier 2013, le CPRC a publié un rapport intitulé «Les perspectives pour codifier les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales». Le gouvernement a répondu à ce rapport en mai 2013, en insistant sur la mise en place des «politiques liés au changement législatif, le cas échéant, [...] plutôt que de chercher à établir un plan constitutionnel plus rigide à travers un code législatif ».⁴⁴

62. En Ecosse, le Concordat signé par le gouvernement écossais et COSLA en 2007 a lancé une nouvelle dynamique partenariale entre les deux niveaux de gouvernement. Parmi les garanties financières supplémentaires données, on peut citer les Accords de résultat uniques et la Planification communautaire, qui révèlent un caractère unique Europe en ce qui concerne les relations entre les niveaux de gouvernance central et local. Comme la relation a changé au fil du temps, certains de ses principes clés ont été confirmées par la «Déclaration de l'ambition" de 2012.⁴⁵

63. Les quatre associations de collectivités locales du Royaume-Uni jouent un rôle important en rassemblant des représentants de collectivités locales de différentes obédiences politiques et en portant la voix de l'ensemble des pouvoirs locaux. Les associations négocient avec le pouvoir central et avec les entités décentralisées (voir paragraphe 3.2.5). La consultation est une pratique courante. Le plus souvent, elle est cependant informelle et ne bénéficie d'aucune garantie juridique.

44. « L'approche du gouvernement est donc d'introduire des politiques liés au changement législatif, le cas échéant, qui augmentent les pouvoirs des institutions locales, d'améliorer la responsabilisation et la transparence locale, de réduire les obstacles qui empêchent les individus de faire des choses pour eux-mêmes et de réduire les charges administratives et réglementaires qui prennent du temps et énergie ... nous croyons que cela permet un moyen plus efficace de réaliser des réformes plutôt que de chercher à établir un plan constitutionnel plus rigide grâce à un code législatif", par le Secrétaire d'Etat aux Collectivités et l'Administration locale, La réponse du gouvernement au Rapport de la Commission de la réforme politique et constitutionnelle de la Chambre des communes: les perspectives pour codifier les relations entre le gouvernement central et les collectivités locales », mai 2013.

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197672/29289_Cm_8623_Proof_V0_2.pdf]

45. Déclaration d'ambition (2012), voir le site [<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/local-government/CP/soa>].

3.2.4 Ressources financières

64. Le financement des collectivités locales au Royaume-Uni reste relativement centralisé, sauf en Irlande du Nord. Globalement, les revenus des collectivités locales sont essentiellement tirés des subventions (48,5 %), des impôts (27,3 %) et d'autres sources de revenus comme les droits et les ventes (24,2 %).

- les revenus des collectivités locales anglaises sont composés d'environ 15,4 % de ressources fiscales propres, 13,1 % d'impôts partagés, 48,2 % de subventions et 23,3 % de revenus d'autres sources (dont 7,5 % sont issus des ventes, droits et redevances).
- les revenus des collectivités locales écossaises sont composés d'environ 10,4 % de ressources fiscales propres, 10 % d'impôts partagés, 59,9 % de subventions et 20 % de revenus d'autres sources (dont 11 % sont issus des ventes, droits et redevances).
- au pays de Galles, les revenus locaux sont composés d'environ 13,7 % de ressources fiscales propres, 9,1 % d'impôts partagés, 60,3 % de subventions et 16,9 % de revenus d'autres sources (dont 8,7 % sont issus des ventes, droits et redevances).
- en Irlande du Nord, les revenus sont composés d'environ 66,5 % de ressources fiscales propres, 9,5 % de subventions et 24 % de ressources issues des ventes, droits et redevances⁴⁶.

65. La loi de 1999 relative à l'Autorité du Grand Londres confère à cette collectivité le pouvoir d'imposer une taxe d'habitation (un précepte), prélevée par les arrondissements de Londres et transmise à l'Autorité, dont les recettes proviennent d'une part d'une subvention du gouvernement (pour la plus grande partie), et d'autre part des taxes professionnelles générés à Londres, et des frais et redevances. Ses revenus proviennent d'une subvention du pouvoir central et d'une partie de la taxe d'habitation.

66. Les conséquences de la crise financière ont entraîné une réduction considérable des budgets des collectivités locales (voir ci-après).

3.2.5 Autonomie et liberté d'association

67. Il y a quatre organisations de collectivités locales au Royaume-Uni :

- a. l'Association des pouvoirs locaux d'Angleterre et du pays de Galles – LGA (*Local Government Association for England and Wales*) ;
- b. l'Association des pouvoirs locaux du pays de Galles – WLGA (*Welsh Local Government Association*), qui fait partie de la LGA mais est pleinement autonome pour ce qui concerne les affaires galloises ;
- c. la Convention des pouvoirs locaux écossais – COSLA (*Convention of Scottish Local Authorities*) ;
- d. l'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord – NILGA (*Northern Ireland Local Government Association*).

Ces organisations coopèrent dans plusieurs domaines, notamment sur les questions relevant des « pouvoirs réservés » du Gouvernement britannique (notamment la protection sociale et les prestations sociales). Outre de nombreux échanges ponctuels et informels, les quatre organisations se réunissent chaque trimestre au niveau national pour examiner ces questions.

3.2.6 Statut de la capitale

68. Londres ne jouit d'aucun statut spécial lié à sa fonction de capitale du Royaume-Uni. Cependant, du fait de son caractère de métropole, elle a adopté très tôt des formes d'administration différentes du reste du pays. Le Conseil de comté de Londres (1889-1965) a été remplacé par le Conseil du Grand Londres (1965 -1986), conçu pour former un niveau stratégique d'administration locale. Il couvrait les arrondissements de Londres à vocation générale, ainsi que quelques dispositifs conjoints spécifiques aux domaines du logement et de l'éducation.

69. A la suite de la suppression, en 1986, du Conseil du Grand Londres, ses compétences ont été réparties entre les arrondissements (le logement et l'éducation dans le centre de Londres), le pouvoir

46. D'après un travail collectif du service d'études de Dexia- Crédit local, *Sub-national governments in the European Union – Organisation, responsibilities and finance*, Dexia Ed., La Défense, 2008, pages 635-640 ; Comité des Régions (CoR), *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities (2012)* [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/division_of_powers/division_of_powers.pdf]

central (transport) et quelques dispositifs conjoints (aménagement du territoire et gestion des déchets). Le référendum de 1998 a permis la restauration de ce niveau stratégique en 2000, qui a été rétabli dans ses anciennes limites. La nouvelle Autorité du Grand Londres, cependant, ne fournit pas de services directs comme le faisait son prédécesseur. En effet, contrairement au Conseil du Grand Londres, il s'agit avant tout d'un organe stratégique travaillant avec les 32 arrondissements de Londres et la Ville de Londres. L'Autorité dispose également de pouvoirs de supervision indirects sur la Police métropolitaine et sur la Brigade des sapeurs-pompiers de Londres tandis que le Maire contrôle les Transports pour Londres..

4. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE A LA LUMIERE DE LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.

4.1. *Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale*

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

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

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 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.

70. La situation actuelle de l'administration locale semble résulter de l'évolution historique, d'une superposition de réformes et de mesures ad hoc, plutôt que de l'application d'un programme national global ou d'un système général d'administration locale. Aujourd'hui, le Royaume-Uni ne possède pas de constitution écrite, ou de garanties juridiques spécifiques consacrant les principes de l'autonomie locale. Bien qu'il ait ratifié la Charte sans aucune réserve (voir ci-après, article 12), 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.

71. Donner à la Charte une base légale serait un pas vers une forme de constitution et représenterait un changement fondamental et historique à l'actuel système conventionnel fondé sur des conventions constitutionnelles. La décentralisation (en particulier, le débat sur l'avenir de l'Ecosse) et l'attachement du nouveau Gouvernement au développement des initiatives locales ont suscité un débat sur la codification de la législation relative à l'administration locale⁴⁷.

72. En 2011, la nouvelle Commission de réforme politique et constitutionnelle de la Chambre des communes a mené une enquête sur « Les perspectives de codification des relations entre le pouvoir central et les collectivités locales » en Angleterre, dans laquelle la possibilité d'une inclusion de la Charte a également été examinée. Dans son rapport, la commission présente un projet de code décrivant les principaux éléments nécessaires à une nouvelle relation entre le pouvoir central et les collectivités locales. Elle recommande de donner un statut légal à ce code et propose de consolider ce statut en lui conférant un certain degré d'« immuabilité ». La commission a également suggéré quelles pourraient être les « prochaines étapes » en vue de l'adoption d'un tel code⁴⁸. Dans sa réponse, en mai 2013, le Gouvernement c'est montré sceptique face à la proposition d'un code immuable, qui risquait de « favoriser une culture de plus en plus procédurière ».

47. Voir, par exemple Himsworth, *Prospects for codifying the relationship between central and local government*, in Public Law 2013, 703, ainsi que les preuves fournies par l'Association des Pouvoirs Locaux à la Chambre des Communes suivant le lien : [<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/656/656iivw79.htm>].

48. Troisième rapport de la Commission de réforme politique et constitutionnelle "Prospects for codifying the relationship between central and local government" (janvier 2013), vol. I. Dans son quatrième rapport, la commission a examiné la question d'un processus constitutionnel et d'une Constitution écrite, voir quatrième rapport, "Do we need a constitutional convention for the UK?" (25 mars 2013).

73. Donner un ancrage constitutionnel ou législatif à l'administration locale n'est pas une chose aisée dans le(s) système(s) juridique(s) du Royaume-Uni. On pourrait faire un parallèle avec la Convention européenne des droits de l'homme, qui a été intégrée par la loi de 1998 relative aux droits de l'homme et est donc devenue applicable sans être toutefois réellement enracinée dans le droit, dans la mesure où son abrogation par le Parlement demeure possible⁴⁹. Dans son rapport, la Commission de réforme politique et constitutionnelle de la Chambre des communes a évoqué la possibilité d'intégrer la Charte, mais a rejeté cette éventualité au profit de son projet de code, présenté comme conforme aux principes de la Charte, tout en étant, dans le même temps, mieux adapté aux particularités du Royaume-Uni⁵⁰.

74. Cependant, les rapporteurs souhaitent rappeler que si le Royaume-Uni est déjà lié par la Charte (y compris en ce qui concerne son exigence – « autant que possible » – d'ancrage juridique), les différences entre les quatre systèmes d'administration locale du pays sont considérables et sont vouées à s'accroître, dans la mesure où les instruments et les priorités de chacun divergent. Si ce processus se poursuit, une *Magna Carta* de l'administration locale, offrant un cadre commun aux quatre systèmes pourrait se justifier : elle permettrait de mettre en évidence les principes communs et fondamentaux. La Charte offre un tel cadre.

75. Comme dans les autres entités du Royaume-Uni, il n'y a pas de protection constitutionnelle de l'administration locale en Ecosse, et le principe de subsidiarité n'est pas défini dans la législation interne. La loi relative à l'Ecosse ne reconnaît pas le droit à l'autonomie locale. Sur le plan strictement juridique, le statut, la forme et les prérogatives des collectivités locales sont par conséquent totalement dépendants du Parlement écossais, qui a le pouvoir d'imposer des changements de manière unilatérale⁵¹. Les relations entre les collectivités locales et le Gouvernement écossais sont donc essentiellement basées sur la bonne volonté et la confiance. Pourtant, pendant la visite, le ministre écossais de l'Administration locale et de l'Aménagement du territoire a insisté à plusieurs reprises sur l'importance d'une « approche fondée sur le partenariat » et sur l'intention du Gouvernement d'accorder à l'autonomie locale une protection constitutionnelle si l'Ecosse accédait à l'indépendance.⁵²

76. Dans le cadre du débat relatif au projet de loi sur l'autonomie des collectivités (Ecosse) (*Community Empowerment (Scotland) Bill*)⁵³, la COSLA a proposé d'utiliser le projet de loi pour ancrer l'administration locale dans la législation et donner une base légale au droit à l'autonomie locale. Fait intéressant, la proposition suggère d'utiliser la Charte à cette fin, reprenant ainsi le modèle de l'intégration de la Convention européenne des droits de l'homme dans le système juridique du Royaume-Uni. La loi de 1998 relative aux droits de l'homme oblige, en effet, les organismes publics à respecter les dispositions de la convention. Elle est également contraignante en ce qui concerne la législation. Pendant la visite, les représentants de la COSLA ont indiqué à la délégation du Congrès que, de la même manière, les dispositions du Protocole additionnel pouvaient offrir un moyen élégant de promouvoir une approche globale de la protection des droits des citoyens au niveau local, et de faire un premier pas dans la mise en œuvre de la Charte, sur laquelle le protocole est basé. Selon la COSLA, le projet de loi sur l'autonomie des collectivités (Ecosse) pourrait et devrait être utilisé pour inscrire le droit à l'autonomie locale dans la loi. Cela créerait un important précédent. Concrètement, la loi envisagée pourrait imposer une obligation légale pour les ministres du Gouvernement écossais, dans l'exercice de leurs fonctions, de respecter et de promouvoir les principes et les dispositions de la Charte. Cela serait faisable dans la pratique, dans la mesure où l'approche consistant à imposer aux ministres écossais une obligation renvoyant à un traité extérieur serait similaire à celle qui a déjà été utilisée pour intégrer la Convention européenne des droits de l'homme dans la législation du

49. Ce point de vue est présenté par Himsworth, *Prospects for codifying the relationship between central and local government*, in *Public Law* 2013, 703.

50. Troisième rapport de la Commission de réforme politique et constitutionnelle (janvier 2013), vol. I, paragraphes 22-26.

51. La réorganisation complète engagée en 1996 par le Gouvernement alors conservateur du Royaume-Uni peut être considérée comme un précédent historique.

52. Dans son Livre blanc sur l'Indépendance, le gouvernement écossais s'est engagé à consacrer le statut de l'administration locale dans une constitution écrite pour l'Ecosse en se conformant aux principes de la Charte, si la majorité votent pour l'indépendance au référendum, le 18 Septembre 2014, Le Gouvernement écossais (2013) : L'avenir de l'Ecosse: Votre guide pour une Ecosse indépendante, voir pages 47, 353 et 368 [<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/9348/0>]. Inversement, la Campagne « C'est mieux ensemble » a indiqué une volonté d'envisager de déléguer des pouvoirs supplémentaires aux autorités locales, voir Shannon, « Une nouvelle vision : l'autonomie locale après 2014 », *Holyrood Magazine*, (2013), datée du 23 mars.

53. Du 6 juin au 26 septembre 2012, le Gouvernement écossais a mené une consultation pour recueillir des idées concernant le projet de loi sur une plus grande autonomie et un renouvellement des collectivités. Voir l'analyse sommaire des réponses (11 février 2013) à l'adresse [<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/02/4397>], pour consulter la version actuelle, voir : the *Community Empowerment (Scotland) Bill*, [<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/5740>]

Royaume-Uni. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une protection constitutionnelle, cela réduirait le risque de voir abroger (unilatéralement) la législation écossaise relative à l'administration locale.

77. Les collectivités locales du pays de Galles fournissent les services légaux définis par la législation et sont habilitées par les lois adoptées aux niveaux du Royaume-Uni et du pays de Galles à proposer d'autres services. Bien qu'elles dépendent essentiellement des lois, stratégies et objectifs définis et contrôlés par le Gouvernement gallois, les collectivités locales ont toute latitude pour fournir ces services sur leur territoire. Les responsabilités des collectivités locales sont assez larges et sont mentionnées dans de nombreux textes de droit primaire et dérivé adoptés par le Parlement du Royaume-Uni et par l'Assemblée nationale du pays de Galles⁵⁴.

Conclusions concernant le respect des articles 2 et 3

78. Il n'y a pas de reconnaissance ou d'ancrage constitutionnel ou législatif de (du droit à) l'autonomie locale au Royaume-Uni et ses principes ne sont pas expressément inscrits dans la législation nationale. De l'avis des rapporteurs, le respect de la Charte exige plus qu'un respect (implicite) de son esprit. En conférant un « pouvoir général » aux collectivités locales, la loi de 2011 sur l'organisation locale a fait un pas important dans cette direction en Angleterre, mais les prescriptions de la Charte ne sont pas complètement respectées. En revanche en Ecosse, la question de la protection constitutionnelle ou législative par le biais d'une nouvelle loi sur l'Ecosse dépend de l'issue du référendum.

4.2. Article 4 : portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- | | |
|---|---|
| 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. |

79. La précédente recommandation du Congrès (1998) admettait qu'il ne serait « pas aisé d'attribuer une compétence générale à l'administration locale dans tous les domaines ». Elle estimait cependant que « la distinction entre les compétences propres des collectivités locales et les compétences déléguées [devait] être clarifiée ». Dans la tradition britannique, une législation sectorielle détaillée est utilisée pour désigner les collectivités auxquelles des pouvoirs sont directement attribués. Dans la mesure où il n'y a pas de fondement dans une constitution écrite, il n'existe pas de « liste » préétablie des domaines concernés. Comme indiqué ci-dessus, les réformes successives ont produit un ensemble complexe d'organes chargés de fournir des services publics au niveau local. En outre, ces derniers jouissent de prérogatives générales, comme celles de recruter du personnel et d'acquérir et gérer des biens. Ils ont aussi le pouvoir d'adopter des arrêtés locaux, de portée générale ou touchant à des services particuliers.

4.2.1 Angleterre

80. Depuis 1998, le Parlement continue d'imposer des obligations et de conférer des pouvoirs spécifiques et séparés aux collectivités locales dans des domaines importants de la vie publique. Les collectivités locales anglaises ont les compétences suivantes :

54. Voir [<http://www.assemblywales.org/abthome/role-of-assembly-how-it-works/governance-of-wales.htm>].

- *les conseils de comté* sont responsables des services scolaires⁵⁵, des services sociaux et des services de transport public, autoroutes, bibliothèques et services à la jeunesse (dans certains comtés des services d'incendie et de sauvetage également) ;
- *les conseils de district* sont chargés de fournir des services locaux tels que le logement social, les infrastructures de sport et de loisirs, l'aménagement local, le recyclage et la collecte des déchets ;, licences, contrôle de la construction et nettoyage des rues⁵⁶ ;
- *les collectivités unitaires* anglaises sont responsables de tous les services locaux ;
- *L'Autorité du Grand Londres* partage des responsabilités avec les arrondissements de Londres dans les domaines du développement économique, des transports, de la santé, de la police, des services d'incendie, de l'organisation des secours, de l'environnement (déchets et changement climatique), de la culture, du logement et de l'aménagement du territoire.

81. Les conseils fournissent au total plus de 700 services⁵⁷, dont la plupart sont obligatoires (ils relèvent d'une obligation légale), comme par exemple la gestion du système d'autorisations prévu par la loi de 2003 sur la vente de boissons alcoolisées. Certaines fonctions obligatoires sont étroitement contrôlées par le pouvoir central, ce qui permet de garantir un niveau de services identique dans l'ensemble du pays (par exemple, l'administration des aides au logement). Dans d'autres domaines, comme les bibliothèques, les conseils jouissent d'une certaine marge de manœuvre quant au niveau et aux types de services qu'ils souhaitent fournir. Certains services et compétences attribués aux conseils sont facultatifs, pouvant aller de grands projets de revitalisation économique jusqu'à l'enlèvement des nids de guêpes. Les conseils sont autorisés à facturer les services facultatifs, de même que les activités artistiques et de divertissement ou les infrastructures sportives et de loisirs.

82. Parallèlement, d'autres autorités interviennent et fournissent des services au niveau local, chacune sur la base d'une relation différente avec les collectivités locales (par exemple, le Service national de santé (NHS), les services d'incendie et de secours, l'administration des parcs nationaux, etc. En ce qui concerne les composants (préceptes) de la taxe d'habitation perçue et redistribuée à d'autres organismes ou autorités, il convient de noter, que la Police et le Service d'incendie sont des autorités qui établissent l'imposition ce qui n'est pas le cas du Service national de la santé.

83. En Angleterre, la loi de 2011 sur l'organisation locale a introduit trois principales nouveautés :

- a. le pouvoir général de compétence pour les collectivités locales ;
- b. le droit pour les collectivités de construire ;
- c. les réformes relatives à l'aménagement du territoire, y compris la modification des règles pertinentes et les réformes du régime d'occupation et du financement des logements sociaux.

84. La loi de 2011 sur l'organisation locale a conféré aux conseils un « pouvoir général de compétence », qui leur permet de faire « tout ce que les individus peuvent généralement faire ». Ce texte n'annule cependant pas les restrictions spécifiques aux pouvoirs des collectivités locales prévues par d'autres lois du Parlement, mais vise à clarifier d'éventuelles zones d'ombre concernant la possibilité pour les collectivités locales d'exercer certaines fonctions et activités. Ainsi, le « pouvoir général » ne peut être utilisé que pour une fonction qui n'est pas déjà couverte par une autre loi. En conséquence, les compétences déjà réglementées par la législation, comme celles qui concernent l'éducation, le logement, les sans-abri et les routes nationales, ne peuvent être exercées qu'avec une latitude limitée.

85. Les ministères adressent fréquemment des lignes directrices et des directives aux collectivités locales. Très souvent, des lois d'application, c'est-à-dire des actes de droit dérivé et des textes d'orientation, sont utilisés. De nombreux interlocuteurs ont fourni aux rapporteurs des exemples concrets de prescriptions et instructions détaillées ainsi données, concernant par exemple la fréquence à laquelle les bulletins d'information locaux doivent être publiés ou les déchets collectés⁵⁸.

55. Cependant, de nombreuses écoles (surtout secondaires) sont aujourd'hui des académies ou écoles libres et relèvent de la responsabilité du gouvernement central et non des conseils de comté.

56. Plusieurs conseils de comté et de district partagent la responsabilité de loisirs et des installations sportives ainsi que pour la collecte / élimination des déchets et le recyclage

57. LGA, *The LGA quick guide to local government* (décembre 2011), p.3 : le guide rapide de l'administration locale de la LGA fournit un tableau synthétique des principaux services et responsabilités incombant aux conseils, ainsi que des références supplémentaires (site Web du Service des collectivités et de l'administration locale). Voir aussi le tableau page 10 sur le type de collectivité locale responsable des principaux services.

58. Le gouvernement déclare qu'en générale le Code de la pratique recommandée concernant la Publicité applicable aux collectivités locales est largement suivi. Celui-ci énonce une série de principes pour les autorités locales à suivre. La

Ils ont critiqué ces instructions comme la manifestation d'une attitude paternaliste et méfiante à l'égard des collectivités locales.

- Consultation

86. En effet, le calendrier n'est pas fixé d'une manière générale et pour tous les cas, mais dépend du sujet de la consultation, et plus particulièrement de la nature et de l'impact supposé de la proposition. Ainsi, la durée de consultation varie et peut aller de deux à douze semaines (contre une durée générale de douze semaines sous le gouvernement précédent)⁵⁹. Cette incertitude et les contraintes de temps dues à la courte durée de certaines consultations peuvent rendre difficiles les formes de démocratie participative au sein des collectivités locales⁶⁰.

4.2.2 Ecosse

87. Les pouvoirs des 32 collectivités locales unitaires d'Ecosse leur sont conférés par la loi et comprennent des pouvoirs obligatoires (assurer la scolarisation des 5-16 ans et fournir des services d'action sociale), des pouvoirs facultatifs (développement économique, services de loisirs) et des pouvoirs de réglementation (règles commerciales, santé environnementale et délivrance des licences aux taxis et aux débits de boissons). Cependant, en réalité, la distinction entre pouvoirs obligatoires, facultatifs et réglementaires est loin d'être claire, car des textes spécifiques de la législation écossaise exigent parfois des autorités locales qu'elles soutiennent ou complètent l'action du Gouvernement écossais.

88. Les conseils écossais fournissent un large éventail de services sur leur territoire, notamment dans les domaines suivants : logement, routes et transports publics locaux, travail social, enseignement primaire, certains services sociaux, parcs et loisirs, culture, bibliothèques, musées, gestion des déchets, protection de l'environnement, santé et sécurité publique, délivrance des autorisations, protection des consommateurs, planification et contrôle des services par la collectivité, développement et revitalisation économique, enregistrement (inscription sur les listes électorales) et élections.

89. Des organismes régionaux couvrant plus d'un territoire de conseil continuent de fournir certains services, tels que la santé, qui demeure une compétence de l'administration nationale gérée par des structures régionales. Cependant, dans la pratique, les fonctions légales de l'administration locale restent définies par toute une série de textes épars qui n'ont jamais été codifiés. Le Plan de délégation et d'administration utilisé par de nombreux conseils couvre plus de 100 textes de loi distincts, qui soit leur confèrent des pouvoirs, soit leur imposent des obligations⁶¹, et dont certains ont plus de 200 ans. De plus, ces listes évoluent constamment pour rendre compte des nouvelles dispositions adoptées par le Parlement écossais.

90. Si la décentralisation a accru l'influence de l'administration locale et permis l'établissement de partenariats d'intérêts avec le Gouvernement écossais, elle n'a pas entraîné une plus grande délégation de compétences aux collectivités locales, dont certains estiment qu'elles ont même été réduites. Depuis la décentralisation, la concentration des services publics s'est accrue. En effet, les gouvernements travailliste et démocrate libéral de 1999 et de 2003 ont retiré la justice pénale aux collectivités locales ainsi que certaines fonctions liées aux transports (la prestation des services restant au niveau local)⁶², et le Gouvernement dirigé par le Parti national écossais de 2011 leur a retiré les services de police et d'incendie. La COSLA a critiqué le Gouvernement écossais pour son

spécification de la fréquence de la publication des journaux par les collectivités locales est considérée comme une réponse à une préoccupation spécifique relative au risque de concurrence déloyale aux journaux locaux de la part des collectivités locales financées par le contribuable. En revanche, la fréquence de collecte des déchets résiduels n'est pas obligatoire, mais les Ministères ont récemment fourni aux collectivités locales une instruction sur les collections d'ordures chaque semaine.

59. Cabinet Office, *Guidance on Consultation Principles* (2010).

60. Smith, dans *Local Government in England* (2013), p. 21, donne un exemple patent de non-respect par le Gouvernement du calendrier qu'il a lui-même fixé dans son document d'orientation 2010 : lors d'une consultation sur la protection de la presse indépendante contre la concurrence déloyale, les réponses devaient être données dans un délai de quatre semaines et la consultation a eu lieu – contrairement aux règles énoncées dans le document d'orientation – pendant la période des élections locales.

61. Voir, par exemple, le Plan de délégation du Conseil de Moray (2011) [<http://www.moray.gov.uk/downloads/file70892.pdf>].

62. Bien que l'administration locale ait continué d'être présente dans les nouvelles structures régionales, les interlocuteurs ont fait valoir que celles-ci provoquaient une confusion et une dilution des mandats démocratiques. Dans l'affaire de la Justice communautaire, une proposition a été faite par le gouvernement écossais pour redonner le rôle de planification stratégique aux collectivités locales.

programme de forte centralisation, prenant pour exemple la création d'un service unique de police et de sapeurs-pompiers (avril 2013) : auparavant, ces services étaient responsables devant les pouvoirs locaux, qui assuraient leur financement. Cette évolution a été vivement critiquée par de nombreux interlocuteurs comme une centralisation inutile. Le gouvernement écossais a souligné que sa politique consiste à renforcer le lien entre les services et les collectivités à travers une nouvelle relation formelle nouée avec chaque autorité locale et, aussi, à travers l'approche de partenariat urbain (pour mettre en place les liens avec les nouveaux services d'incendie et de la police).

- La réforme du service public en Ecosse

91. La loi de 2003 relative à l'administration locale définit le cadre de la fourniture des services publics en introduisant trois éléments jugés particulièrement importants pour leur amélioration :

- le meilleur rapport qualité-prix* : la loi donne aux collectivités locales l'obligation légale d'offrir des services au meilleur rapport qualité-prix (elles doivent examiner comment les services sont fournis et faire en sorte qu'ils le soient de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible) ;
- améliorer le bien-être* : les collectivités locales ont toute latitude pour faire ce qu'elles estiment susceptible de promouvoir ou d'améliorer le bien-être sur leur territoire, dans les limites de la législation. Les recommandations qui accompagnent la loi proposent diverses manières d'utiliser ce pouvoir⁶³ ;
- la planification des services par la collectivité* : la loi oblige les pouvoirs locaux à organiser et à faciliter la planification des services par la collectivité, en associant d'autres partenaires des secteurs public, privé et bénévole au processus. Elle impose également aux ministres écossais d'encourager cette planification.

92. La signature du Concordat de 2007 entre le Gouvernement écossais et la COSLA a confirmé l'importance des pratiques innovantes en matière de fourniture de services publics. Ce concordat a créé à l'époque une nouvelle culture de partage des responsabilités concernant les résultats obtenus dans la fourniture des services publics locaux.

93. Au niveau local, les Partenariats pour la planification des services par la collectivité (*Community Planning Partnerships*) sont des structures officielles relevant de la loi écossaise relative à l'administration locale, qui rassemblent des organismes publics, des organisations bénévoles et des entreprises pour décider des priorités stratégiques de leur secteur et montrer en quoi ces résultats contribueront aux résultats globaux de l'Ecosse. Les Partenariats sont uniques dans le contexte européen car ils ne sont pas de simples processus consultatifs : ils permettent aux représentants locaux de jouer un rôle direct en décidant de la manière dont les grandes politiques locales seront mises en œuvre. Ils ont été réexaminés récemment dans une « Déclaration d'ambition » formulée par la COSLA et le Gouvernement écossais en avril 2012⁶⁴. Selon l'accord, de nouvelles dispositions légales imposeront désormais à l'ensemble des services publics, et non plus uniquement à l'administration locale, de participer activement au processus (comblant ainsi une lacune du dispositif originel).

94. Les Accords de résultat uniques (*Single Outcome Agreements*) sont un élément important de la planification des services par la collectivité et portent sur les résultats visés pour les services publics au niveau local. Chaque Partenariat conclut un accord de résultat unique sur la base des quinze objectifs clés définis au niveau national, en s'appuyant sur divers indicateurs nationaux et locaux pour établir les priorités et les modalités d'utilisation des ressources en fonction de la situation et des besoins locaux. Le Gouvernement écossais et les pouvoirs locaux sont parties, à égalité, à l'Accord de résultat unique et peuvent, dans une certaine mesure, se tenir mutuellement responsables du respect des engagements auxquels ils ont souscrit. Pour le Gouvernement, ces accords permettent d'éviter de fixer des conditions rigides concernant l'utilisation des budgets.

95. Le Gouvernement écossais a prévu de donner une base juridique à certaines formes d'engagement des citoyens ou de la collectivité dans le prochain projet de loi sur l'autonomie des collectivités (Ecosse) (*Community Empowerment (Scotland) Bill*). Le Gouvernement écossais comme

63. A titre d'exemple, ce pouvoir est activement utilisé par l'ensemble des conseils écossais pour octroyer des aides exceptionnelles (« versements de crise ») aux personnes se trouvant, sur leur territoire, dans une situation très difficile, ainsi que des aides au maintien à domicile.

64. Voir la « Déclaration d'ambition » (2012) [<http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00389822.doc>].

la COSLA estiment que les citoyens devraient être davantage associés à la coproduction des services et qu'il faudrait les aider à prendre le contrôle des ressources et des services locaux.

- Consultation

96. Le Gouvernement écossais consulte régulièrement les collectivités locales, pour élaborer aussi bien les politiques (livres verts et blancs) que la législation. La consultation prend différentes formes : consultations publiques, réunions bilatérales, groupes de travail ou conférences (bilatérales ou avec différentes parties prenantes). Ces formes de consultation peuvent, par exemple, être utilisées pour définir la position écossaise concernant une législation du Royaume Uni ou de l'Union européenne, pour suivre des débats intergouvernementaux ou pour contrôler l'application de la législation ou d'un programme. Toutefois, bien que ces bonnes pratiques existent, le droit de consultation des collectivités locales n'est pas juridiquement établi. Ses modalités sont définies au niveau ministériel ou de la fonction publique au moyen de documents d'orientation non contraignants et de lignes directrices sur les bonnes pratiques (bien que la loi exige la tenue de consultations dans certains domaines, comme les énergies renouvelables et l'aménagement du territoire, avant de procéder à tout changement, notamment avec certaines associations de collectivités locales⁶⁵). Il existe de très importantes différences entre les consultations, concernant le niveau auquel elles s'effectuent, l'éventail des questions abordées et la mesure dans laquelle elles lient les parties. Ainsi, une consultation d'une collectivité locale peut être une consultation de circonstance ou n'avoir aucune influence sur le Gouvernement écossais. Pour les changements politiques majeurs, la durée générale de consultation de douze semaines (inspirée de la durée habituelle accordée par le Gouvernement du Royaume-Uni) peut aussi s'avérer trop brève (ou inclure des jours fériés), de sorte que la collectivité locale doit anticiper les changements bien avant la consultation officielle.

4.2.3 Pays de Galles

97. Le pouvoir général de compétence dont jouissent les collectivités locales anglaises en vertu de la loi de 2011 sur l'organisation locale ne s'étend pas aux collectivités locales galloises, pour lesquelles les pouvoirs conférés par la loi de 2000 relative à l'administration locale restent en vigueur.

98. Les collectivités locales du pays de Galles sont chargées de développer, de planifier et de fournir un large éventail de services obligatoires et facultatifs. Elles mettent en œuvre des partenariats locaux au moyen de Stratégies pour la collectivité, de Conseils des services locaux et d'autres dispositifs formels⁶⁶. Certains services, comme l'éducation, doivent être assurés conformément aux obligations fixées par la législation du pays de Galles et du Royaume-Uni. Certains éléments d'autres services, comme les normes de qualité des logements, les transports et les routes principales, la santé environnementale, les loisirs et le tourisme, le logement et les services sociaux, sont fournis à la discrétion de chaque collectivité.

99. Cependant, la WLGA a critiqué l'étude d'impact de la législation, ainsi que le processus d'évaluation de l'incidence des nouvelles responsabilités découlant des nouveaux pouvoirs d'élaboration du droit primaire. Le sentiment est que le Gouvernement gallois exerce ces pouvoirs sans réelle supervision stratégique, imposant aux conseils des obligations qui ont des conséquences financières⁶⁷. En revanche, la politique d'aménagement du territoire est largement décentralisée. Globalement, cela crée une approche fragmentée et au cas par cas de la prise de décision.

100. En ce qui concerne l'efficacité, les efforts déployés ces dernières années par les collectivités locales du pays de Galles pour améliorer leurs performances et leurs structures de gestion se sont appuyés sur le Programme du pays de Galles pour l'amélioration (*Wales Programme for Improvement*), un document d'orientation officiel adopté en 2002 pour aider les collectivités locales à remplir leur obligation d'offrir des services au meilleur rapport qualité-prix. Un nouveau document d'orientation officiel, publié en 2005, a accordé aux collectivités locales une plus grande souplesse d'action. Le Programme du pays de Galles pour l'amélioration a encore évolué avec l'adoption de la

65. Voir le site Web du Gouvernement écossais [<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/160377/0079069.pdf>].

66. Comme indiqué dans l'accord conclu en novembre 2009, intitulé « Un nouvel accord entre l'Assemblée galloise et l'administration du pays de Galles », à l'adresse [<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/newlwgag/?lang=en>].

67. Les questions énergétiques ont été source de controverse dans l'allocation des pouvoirs dévolus et non-dévolus au pays de Galles. Ainsi, le pays de Galles est habilité à donner son accord pour les petits projets destinés à générer 50 MW, tandis que la responsabilité des projets plus importants, portant sur 50 MW et plus, incombe au Royaume-Uni.

Mesure de 2009 (du pays de Galles) relative à l'administration locale (*Local Government (Wales) Measure 2009*)⁶⁸.

4.2.4 Irlande du Nord

101. Les pouvoirs et les obligations des conseils d'Irlande du Nord comprennent des compétences directes, représentatives et consultatives. Les compétences directes permettent aux conseils de fournir des services publics dans des domaines tels que les loisirs, la santé environnementale, la gestion des déchets, le nettoyage des rues, le tourisme, le développement économique, la protection des consommateurs, l'application de la réglementation du bâtiment, la gestion des cimetières, la délivrance d'autorisations diverses et le contrôle de la population canine.

102. Les fonctions représentatives permettent aux conseils de nommer des représentants au sein de divers organismes officiels créés pour administrer des services régionaux comme l'éducation et les bibliothèques, les services médicaux et sociaux, les services d'égouts et la protection contre les incendies. Les fonctions consultatives permettent aux conseils de faire valoir le point de vue de leur population concernant la manière dont les services régionaux sont fournis dans chaque district. Elles portent sur les domaines administrés au niveau central tels que l'aménagement du territoire, les routes, l'eau et la préservation de la nature. Les conseils de district doivent être consultés – sur la base d'une obligation légale ou d'un accord volontaire – au sujet des propositions qui concernent leur territoire.

103. Les 26 conseils actuels ne peuvent agir que dans le cadre prévu par la loi. Ce cadre définit les obligations, les compétences et les responsabilités des conseils qui peuvent soit être obligatoires, soit facultatives. La législation adoptée récemment par l'Assemblée nord-irlandaise conférera aux nouveaux conseils, qui seront établis à compter du 1^{er} avril 2015, un pouvoir général de compétence. Ce pouvoir permettra à un conseil d'agir comme il l'entend, à moins qu'il n'existe une loi interdisant expressément l'action envisagée.

104. Depuis la réorganisation de l'administration locale en Irlande du Nord en 1972, l'aménagement du territoire est entre les mains du Pouvoir central, les conseils locaux étant simplement consultés. Après l'annonce d'un programme de réforme majeure du système d'aménagement du territoire de l'Irlande du Nord, l'Exécutif nord-irlandais avait approuvé les propositions de réforme en février 2010 et les pouvoirs en matière d'aménagement auraient dû être transférés aux collectivités locales le 1^{er} avril 2015. Les demandes d'aménagements sur le territoire du conseil devaient être soumises à la décision de préposés à l'aménagement local employés dans les onze nouveaux conseils. Les conseils devaient également élaborer un plan pour leur territoire, activité dans laquelle les résidents devaient jouer un rôle clé. Seules les demandes concernant des aménagements stratégiques seraient restées du ressort des responsables de l'aménagement au sein du ministère compétent. Cependant, le 23 octobre 2013, M. Durkan, ministre nord-irlandais de l'Environnement, a annoncé qu'il ne donnerait pas suite au projet de loi relatif à l'aménagement du territoire actuellement déposé devant l'Assemblée en raison de problèmes juridiques rencontrés en juin concernant des amendements au projet, ce dernier étant par conséquent bloqué⁶⁹. Les dispositions de la Loi sur l'urbanisme (Irlande du Nord) 2011, qui a déjà été adoptée par l'Assemblée, permettra le transfert de la majorité des fonctions de planification aux conseils locaux.

105. Une nouvelle obligation légale concernant la planification des services par la collectivité devrait être mise en place en avril 2015, afin de développer et de mettre en œuvre une vision commune au sein des conseils, des organismes officiels et des secteurs associatifs et bénévoles, grâce à un processus de coopération. Les organismes et les services de l'Exécutif de l'Irlande du Nord participeront aux partenariats pour la planification des services par la collectivité. L'objectif est de développer une conception commune des questions locales pour favoriser une meilleure coordination des services et le développement durable.

68. Programme du pays de Galles pour l'amélioration :

[<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/partnership/progimprove/?lang=en>] et

[<http://wales.gov.uk/legislation/programme/previouslegislation/assemblymeasures/localgovernment/?lang=en>].

69. Des problèmes juridiques ont notamment été rencontrés concernant des amendements visant à conférer des pouvoirs au Premier ministre et au Vice-Premier ministre en vue de créer des zones d'aménagement économiquement importantes, et à limiter le contrôle juridictionnel, voir [<http://www.niassembly.gov.uk/Assembly-Business/Legislation/Primary-Legislation-Current-Bills/Planning-Bill/>].

106. En Irlande du Nord, l'administration est essentiellement confiée à des conseils, tels que les conseils du logement, les conseils de la santé, les services de la jeunesse et de l'emploi ou les conseils de l'éducation et des bibliothèques. Leurs membres sont actuellement nommés par l'Exécutif nord-irlandais et comprennent des représentants de l'administration locale. Cependant, les représentants élus y sont généralement en position minoritaire. Certains interlocuteurs ont fait observer que ces organismes (des « quangos », organisations non gouvernementales quasi autonomes), dirigés par des conseils mixtes dont les membres étaient nommés, n'étaient pas pris en compte dans le projet de loi relatif à l'administration locale. Or une telle prise en compte pourrait être utile pour renforcer la position des membres élus des conseils.

Conclusions concernant le respect de l'article 4

107. Bien que l'administration locale puisse assurément exercer librement ses fonctions, cette capacité peut parfois sembler très encadrée par le pouvoir central. En effet, les ministres adressent fréquemment des lignes directrices et des directives aux pouvoirs locaux. Selon de nombreux interlocuteurs, cette situation est due à la culture de gouvernance centraliste du Royaume Uni et à un certain manque de confiance du pouvoir central vis-à-vis des collectivités locales. Cette situation entraîne un certain désintérêt des citoyens, convaincus que la plupart des décisions (importantes) sont de toute façon prises à Londres par le pouvoir central. L'Angleterre est souvent présentée comme étant l'un des Etats les plus centralisés d'Europe, où l'administration locale ne dispose comparativement que de peu d'autonomie⁷⁰. Aussi étonnant que cela puisse paraître, la COSLA commente la situation de l'Ecosse dans des termes quasiment identiques : « L'Ecosse est l'un des pays les plus centralisés d'Europe »⁷¹. La situation du pays de Galles donne à penser que l'administration locale risque de rester soumise aux interventions détaillées du gouvernement décentralisé. En Irlande du Nord, les effets de la réforme montreront si l'influence des organisations non gouvernementales quasi autonomes peut être réduite. De l'avis des rapporteurs, leurs relations avec l'administration locale devraient être prises en compte dans le projet de loi relatif à la réforme de l'administration locale.

108. Les rapporteurs considèrent que le système est globalement conforme à l'article 4. Toutefois, ils recommandent une réduction des pouvoirs gouvernementaux dans les quatre entités afin de libérer les collectivités locales de certaines contraintes inutiles et de renforcer leur autonomie.

109. S'agissant de la consultation des collectivités locales, les dispositions de l'article 4 sont, là encore, globalement respectées. Cela étant, les rapporteurs estiment qu'il serait bénéfique pour les relations entre les gouvernements respectifs et les collectivités locales de mettre en place des systèmes de consultation plus institutionnalisés, fondés sur un cadre uniforme (y compris en ce qui concerne les délais de consultation) et juridiquement établis. En particulier, tout calendrier devrait prévoir la nécessité ou la possibilité pour les collectivités de consulter la population locale, au moins sur les questions importantes.

4.3. Article 5 : Protection des limites territoriales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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.

110. La délimitation et la taille du territoire des collectivités locales sont régies par la législation relative à l'administration locale. La loi permet les fusions volontaires. Créée par la loi de 2009 relative à la démocratie locale, au développement économique et à la construction, la Commission des limites territoriales des collectivités locales d'Angleterre est chargée de contrôler les limites administratives et les structures de l'administration locale. Elle assure également un contrôle électoral. Le contrôle des structures de l'administration locale vise à établir si un ou plusieurs conseils uniques à vocation générale (collectivités unitaires) devraient être créés sur un territoire à la place du système à deux

70. Smith, *Local Government in England*, p. (art. 4).

71. COSLA, *Background Report on Scottish Local Government* (2013), p.1. Cependant, dans le même paragraphe introductif décrivant les caractéristiques de l'administration locale écossaise, la COSLA mentionne également les pratiques innovantes mises en place dans les services publics, comme les Partenariats pour la planification des services par la collectivité et les Accords de résultat unique.

niveaux existant. La commission a été créée le 1^{er} avril 2010, en remplacement du Comité des limites territoriales d'Angleterre⁷².

111. Des instances similaires ayant des fonctions équivalentes, malgré quelques différences dans l'étendue de leur mandat, existent en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord : la Commission des limites territoriales des collectivités locales d'Ecosse, la Commission de la démocratie locale et des limites territoriales du pays de Galles et le Commissaire responsable des limites territoriales des collectivités locales d'Irlande du Nord⁷³.

112. Des inquiétudes ont été exprimées pendant les réunions avec les dirigeants des conseils au sujet, en Ecosse, d'une éventuelle fusion des îles Shetland et des Highlands, qui pourrait conduire à une augmentation des frais de déplacement, déjà considérables, ainsi qu'à un sentiment de perte de contrôle démocratique. Selon le gouvernement écossais, il n'est pas prévu de fusionner le conseil de Shetland et le conseil de Highland.

113. Au pays de Galles, la loi de 2011 (du pays de Galles) relative à l'administration locale⁷⁴, adoptée par l'Assemblée nationale en mars 2011, confère aux ministres du Gouvernement gallois de vastes pouvoirs leur permettant de fusionner deux ou trois territoires de collectivités locales et de publier un document d'orientation officiel concernant leur collaboration. Ce point a été critiqué par la WLGA.

114. Une importante révision de l'organisation territoriale des collectivités locales est en cours au pays de Galles. Une Commission sur l'administration et la prestation des services publics a été créée en avril 2013 (la Commission Williams), afin d'évaluer la manière dont les services publics sont organisés et fournis au pays de Galles, et comment ils pourraient être améliorés. Son vaste mandat couvre l'ensemble des services publics décentralisés. Elle devait rendre son rapport au Gouvernement gallois en décembre 2013. La création de cette structure a été saluée par la WLGA comme une occasion de mener une réflexion sur les services publics écossais dans un contexte d'intenses pressions, et de débattre de la démocratie locale. Cependant, la déclaration récente du Premier ministre du pays de Galles, selon laquelle il n'était pas « viable » de maintenir 22 collectivités locales, compte tenu de la situation extrêmement changeante et difficile résultant du récent compromis budgétaire, ont renforcé les spéculations quant à une réduction possible du nombre des collectivités locales au pays de Galles⁷⁵. Il semble important que toute proposition de changement structurel repose sur des arguments solides. En outre, la WLGA demande que toute proposition soit évaluée à l'aune de plusieurs critères incontournables, et que le Gouvernement gallois s'engage clairement à maintenir l'intégrité fonctionnelle de l'administration locale et à envisager un renforcement du contrôle démocratique sur d'autres services publics, comme la santé publique et les services de proximité. Ainsi, selon la WLGA, toute forme de réorganisation importante au pays de Galles devra s'accompagner d'un bilan de la démocratie locale⁷⁶.

115. La réforme de l'administration locale en Irlande du Nord se traduira par une réduction du nombre des conseils, qui passeront de 26 à 11. La législation fixant les limites territoriales des onze nouveaux districts a été approuvée par l'Assemblée nord-irlandaise le 12 juin 2012.

116. Les critères de révision des limites territoriales d'Irlande du Nord sont définis par l'article 50 et l'annexe 4 de la loi de 1972 (de l'Irlande du Nord) relative à l'administration locale. Sur cette base, la loi de 2008 (de l'Irlande du Nord) relative aux limites territoriales de l'administration locale prévoit la nomination d'un Commissaire responsable des limites territoriales des collectivités locales, chargé de formuler des recommandations sur les limites territoriales et les noms des onze nouveaux districts. Un rapport contenant ses recommandations finales a été présenté au ministre de l'Environnement en juin 2009. Tout au long du processus, les recommandations ont été soumises à une consultation publique

72. La Commission des limites territoriales des collectivités locales d'Angleterre [<http://www.lgbce.org.uk/about-us>].

73. Ecosse [<http://www.lgbce-scotland.gov.uk/>], pays de Galles [<http://ldbc-wales.gov.uk/?skip=1&lang=en>] et Irlande du Nord [www.boundarycommission.org.uk].

74 Voir [<http://www.legislation.gov.uk/mwa/2011/4/contents>].

75. La Commission a rendu ses conclusions le 20 Janvier 2014 ; voir: Le rapport de la Commission sur la gouvernance et prestations de service public, [<http://wales.gov.uk/topics/improving-services/public-service-governance-and-delivery/report/?lang=en>]. Il a couvert un large éventail de questions relatives au secteur public, mais en ce qui concerne spécifiquement les limites territoriales, a recommandé de réduire le nombre d'autorités unitaires gallois de 22 à 10-12. Des inquiétudes ont été exprimées par certains interlocuteurs pendant la visite, selon lesquelles la réduction du nombre des collectivités locales, de 22 à un chiffre probable compris entre 7 et 12, pourrait créer une situation artificielle (le modèle étant les 7 conseils de la santé) et réduire excessivement leur responsabilité politique.

76. Concernant la position de la WLGA, voir [<http://www.wlga.gov.uk/wlga-corporate-publications/wlga-evidence-commission-on-public-service-governance-and-delivery/>].

approfondie. Les recommandations finales du Commissaire, telles qu'amendées en concertation avec l'Exécutif, ont pris effet avec l'ordonnance de 2012 (de l'Irlande du Nord) relative aux limites territoriales des collectivités locales. Les prochaines élections locales, qui auront lieu le 22 mai 2014, en même temps que les élections du Parlement européen, porteront sur les onze nouveaux districts de l'administration locale. Ceux-ci seront pleinement opérationnels le 1^{er} avril 2015, lorsque les 26 conseils actuels cesseront d'exister.

Conclusions concernant le respect de l'article 5

117. La réglementation et les procédures relatives aux limites territoriales (et à leur modification) exige une consultation des collectivités locales concernées et sont donc conformes à l'article 5.

4.4. Article 6 : Structures administratives

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 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. |

- Angleterre

118. Les conseils peuvent choisir la manière d'organiser leur administration et leurs activités. Les collectivités locales n'ont donc pas toutes la même structure. L'organisation interne des conseils anglais peut être structurée de trois manières différentes (conformément à la loi de 2000 relative à l'administration locale), mais le modèle du « Cabinet » du Royaume-Uni a pris le pas sur le traditionnel système de commissions.

- Le système traditionnel de commissions fonctionne par délégation à des (sous)-commissions, chacune étant chargée d'un domaine spécifique et le pouvoir de ratification appartenant à l'organe principal. Ce système, datant de la loi de 1972 relative à l'administration locale, a pu être maintenu dans les circonscriptions de moins de 85 000 habitants.
- Le système de « conseil exécutif », inspiré du « Cabinet » du Royaume-Uni, est une forme de gouvernance fondée sur l'exécutif dans laquelle les décisions sont prises par un dirigeant élu par les conseillers, ou par un maire élu par les électeurs, qui nomme un conseil exécutif. Chaque membre du conseil exécutif (ou membre exécutif) est responsable d'un secteur particulier. Les décisions politiques sont prises par le Cabinet dans son ensemble et seulement les questions majeures telles que les plans locaux et nécessité de la ratification des Plans de transport local par l'ensemble du Conseil. Les secteurs peuvent être choisis par le dirigeant. A titre d'exemple, à York, il y a un Dirigeant qui est chef de cabinet et un Lord Maire qui préside le Conseil.
- Le troisième système principal est le modèle de gouvernance exécutive avec un maire directement élu soutenu par un conseil exécutif et des conseillers spécialisés nommés par le maire (ne pas confondre ce système avec le fait que toutes les collectivités locales ont un maire ou un président dont les fonctions sont honorifiques. Dans certaines grandes villes ou cités historiques, ils sont appelés *Lord Mayor*)⁷⁷.

119. Dans tous les cas, la réunion plénière du conseil, lors de laquelle l'ensemble des conseillers peuvent voter, est l'organe souverain. Elle décide du budget, définit la politique générale, nomme les fonctionnaires de direction et prend les décisions fondamentales. Il existe une commission de la réglementation, une commission des autorisations et de la planification, ainsi que des (sous)-commissions chargées du contrôle des comptes etc.

120. Les conseils fonctionnant avec le système de gouvernance exécutive doivent mettre en place des commissions de suivi et de contrôle (*Overview and Scrutiny Committees*) chargées de veiller à ce que les décisions prises par le conseil et par ses partenaires soient prises en compte. Quant aux conseils

77. Les conseils de district ont un président et les conseils de ville ou d'arrondissement ont un maire (ou un Lord Maire).

qui fonctionnent selon le système de commissions, c'est une option laissée à leur discrétion. La composition de ces commissions reflète l'équilibre politique des conseils, mais il appartient à ces derniers de définir les modalités de suivi et de contrôle. Le nombre de commissions et leur mandat varient considérablement selon les collectivités.

121. S'agissant des relations entre conseillers élus et fonctionnaires, la distinction est claire : les conseillers, au moyen des décisions de la réunion plénière du conseil et de l'exécutif, définissent la politique générale du conseil. Les membres du conseil exécutif sont généralement des membres de haut rang du conseil et gèrent des portefeuilles spécialisés, comme le logement/les biens immobiliers, la rénovation, les quartiers, l'enfance, les adultes et les finances. Ils travaillent avec le chef de l'exécutif et avec les directeurs généraux dans ces domaines. Les fonctionnaires supérieurs, dirigés par le chef de l'exécutif et les fonctionnaires de direction, conseillent le conseil exécutif et les commissions de contrôle sur l'action publique et sont chargés de mettre en œuvre les décisions des conseillers et de veiller au bon fonctionnement des services. Les fonctionnaires sont tenus de donner des conseils professionnels impartiaux.

122. Le chef de l'exécutif est le chef des agents rémunérés et nomme le personnel. Il travaille directement avec le maire/dirigeant. Les directeurs généraux sont nommés par le chef de l'exécutif et par un comité composé du maire/dirigeant et des membres du conseil exécutif concernés. Ils sont responsables des services aux usagers, du personnel et de la gestion financière.

123. Depuis la loi de 2011 sur l'organisation locale, les conseils et la population locale en Angleterre ont la possibilité de décider de la manière dont leur conseil doit être administré. Il semble donc qu'il soit possible pour les collectivités locales de définir elles-mêmes leurs structures administratives internes et de les adapter. Plusieurs interlocuteurs ont fait observer que la rapidité et la qualité de la prise de décision s'étaient beaucoup améliorées ; par conséquent, l'administration locale est bien plus efficiente et efficace qu'il y a une vingtaine ou une trentaine d'années. De même, pour ce qui est de l'obligation de rendre des comptes, il y a davantage de transparence.

124. Cependant, à ce jour, en dehors de Londres, seuls dix conseils ont tenu des référendums sur la possibilité de mettre en place des maires directement élus, dont seulement un (Bristol) a abouti à une réponse favorable (2012)⁷⁸. En effet, le modèle du maire ne soulève pas beaucoup d'enthousiasme au Royaume-Uni, malgré les efforts du Gouvernement en ce sens. Cela pourrait s'expliquer par l'importance accordée à la tradition (créant une sorte de dépendance historique envers le modèle parlementaire du Royaume-Uni). Selon certains interlocuteurs, le Gouvernement a tenté d'imposer le modèle de maires élus sans suffisamment s'inquiéter de son impact sur le système actuel, alors que beaucoup doutaient de pouvoir le faire fonctionner. Laisser le choix aux conseils et à la population semble être la meilleure solution.

- Ecosse

125. En Ecosse, chaque collectivité locale est dirigée par un conseil, constitué de conseillers directement élus par les habitants du territoire qu'ils représentent (la circonscription électorale). Le dirigeant du conseil est, dans la plupart des cas, le dirigeant de la formation politique majoritaire au conseil⁷⁹. Chaque circonscription élit trois ou quatre conseillers. Au total, il y a 1 223 conseillers, qui sont normalement élus tous les quatre ans (une loi de 2009 a fait passer les collectivités locales à deux mandats consécutifs de cinq ans, afin de séparer les élections locales des élections pour le Parlement écossais).

126. L'ensemble des conseillers se réunissent en conseil plénier pour débattre et prendre les principales décisions. A cette occasion, ils élisent le *Convenor* (équivalent du maire dans d'autres parties du Royaume-Uni), nomment les conseillers au sein des commissions et groupes de travail, décident des objectifs stratégiques et des politiques générales et fixent le budget annuel et la taxe d'habitation.

127. Cependant, certaines dispositions de la loi de 1973 (de l'Ecosse) relative à l'administration locale permettent aux collectivités locales de déléguer la majeure partie du pouvoir décisionnel à une commission, une sous-commission ou à un fonctionnaire du conseil. Traditionnellement, les

78. Liverpool et Leicester ont décidé d'adopter le système de maires élus sans référendum

79. Chaque collectivité locale élit un responsable local, le *Provost* ou *Convenor*, qui préside les réunions du conseil et remplit des fonctions honorifiques sur le territoire. A Glasgow, Edimbourg, Aberdeen et Dundee, il porte le nom de *Lord Provost*.

collectivités fonctionnent le plus souvent sur la base d'une structure de commissions et de sous-commissions. Les conseils ne sont pas tenus d'adopter une structure de prise de décision politique et de contrôle particulière : chaque conseil est libre de décider de la structure la plus appropriée pour sa situation et son contexte spécifiques. Ces dernières années, certains conseils ont rationalisé leurs structures, en réduisant le nombre de commissions consacrées à des services particuliers et en les fusionnant par domaines thématiques plus larges et transversaux. D'autres ont abandonné la structure en commissions au profit d'une structure exécutive, dans laquelle la responsabilité des décisions les plus stratégiques est déléguée à un exécutif composé de cinq à treize conseillers. Dans ce type de structure, les membres élus qui ne font pas partie de l'exécutif contrôlent les activités de ce dernier. Il y a des limites au nombre de conseillers supérieurs rémunérés, ce qui implique une forme de contrôle administratif.

128. Le chef de l'exécutif, qui est le chef du personnel rémunéré du conseil et son principal conseiller en matière politique, est chargé de veiller à ce que les responsabilités du conseil soient exercées de manière efficiente, efficace et équitable. Il s'agit d'une situation très différente de celle que l'on rencontre dans la plupart des autres pays européens, qui ont un maire exerçant des fonctions exécutives (système du maire au sein du conseil – « Mayor in Council »), plutôt qu'un dirigeant.

- Pays de Galles

129. Les collectivités locales du pays de Galles ont un exécutif inspiré du « Cabinet » : la formation ou la coalition politique dominante prend les décisions sous le contrôle du conseil plénier. La loi de 2000 relative à l'administration locale a apporté des changements importants aux modalités de gestion politique des collectivités locales⁸⁰. En particulier, cette loi a imposé aux collectivités de remplacer l'ancien système de commissions par un système dans lequel un exécutif de taille réduite, clairement identifié, est chargé de diriger et de prendre les décisions, et dans lequel de nouvelles commissions de suivi et de contrôle surveillent les résultats de l'exécutif et cherchent en permanence à les améliorer. L'exécutif pourrait, globalement, prendre trois formes définies par la loi : (a) un maire directement élu, (b) un modèle de conseil exécutif (« Cabinet ») avec un dirigeant et (c) un maire directement élu avec un responsable du conseil. La plupart des collectivités locales galloises ont adopté le modèle du conseil exécutif avec un dirigeant. Trois collectivités avaient initialement choisi une quatrième option (une structure de commission modernisée avec des pouvoirs de contrôle renforcés à la place du système de conseil exécutif), mais elles ont par la suite été contraintes par le gouvernement gallois de passer à un système de conseil exécutif⁸¹. La Mesure 2011 pour les collectivités locales (Pays de Galles) a modifié la Loi sur les Collectivités locales 2000 en matière de structures de gestion politique des autorités locales du pays de Galles. Il existe aujourd'hui un choix entre deux options seulement: un dirigeant et son cabinet ou un maire élu et son cabinet.

130. La loi de 2011 sur l'organisation locale exige des collectivités locales anglaises et galloises qu'elles établissent des déclarations sur la politique des rémunérations pour 2012 et 2013 et pour chaque exercice financier suivant. Les déclarations doivent exposer la politique d'une collectivité concernant un ensemble de questions touchant à la rémunération de son personnel, notamment de son personnel de haut rang et de ses salariés aux rémunérations les plus modestes.

131. Au pays de Galles, les échelles de rémunération des chefs de l'exécutif des collectivités locales sont définies par chaque collectivité. Cependant, un organe de négociation nationale propose, à titre indicatif, une série de rémunérations de référence pour les collectivités de types et de tailles variables. Il s'agit de la Commission de négociation paritaire pour les chefs de l'exécutif des collectivités locales (*Joint Negotiating Committee for Chief Executives of Local Authorities*). Récemment, les rémunérations versées par certaines collectivités locales galloises à leurs hauts fonctionnaires et chefs de l'exécutif ont attiré l'attention des médias et suscité de vives critiques⁸².

80. Voir document de l'Assemblée nationale 'The Operation of New Political Management Structures in Local Government', 2004 [<http://www.assemblywales.org/n0000000000000000000000000000000021314.pdf>].

81. A la suite de la loi de 2011 (du pays de Galles) relative à l'administration locale, les conseils de Merthyr Tydfil (depuis mai 2010), de Powys (depuis mai 2011) et de Gwynedd (depuis mai 2012), voir : [<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/lgmeasure11/?lang=en>].

82. Source [<http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/more-50-welsh-council-bosses-3867881>].

Conclusions concernant le respect de l'article 6

132. Les collectivités locales ont la possibilité de définir leurs structures internes. Les maires directement élus sont l'exception en Angleterre, mais les systèmes de conseil exécutif et de commissions fonctionnent par l'intermédiaire de conseillers élus, et ceci de manière efficace dans les quatre entités. Les rapporteurs considèrent que la situation est conforme à l'article 6 de la Charte.

4.5. *Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif*

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

- 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.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 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.
- 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.

4.5.1 *Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local*

- Angleterre

133. Dans le rapport de 1998, des problèmes étaient signalés au sujet des disparités entre les rémunérations des dirigeants de conseils et d'autres conseillers travaillant à plein temps pour les collectivités locales et celles des hauts responsables de ces mêmes collectivités. Il était également indiqué que les conseillers percevaient des indemnités très faibles pour leur travail (rapport Conseil de l'Europe de 1997, 6). Les maires, les dirigeants de conseils et les élus occupent des fonctions politiques qui, notamment pour les simples conseillers, ne sont pas censées les occuper à plein temps. Ils perçoivent des indemnités (et non des salaires) recommandées par une commission indépendante et décidées par l'ensemble du conseil local. Des interlocuteurs ont indiqué que les indemnités restaient faibles mais qu'elles correspondaient davantage au travail attendu, par rapport aux années précédentes. D'après la LGA, un simple conseiller perçoit 10 000 GBP par an en moyenne, contre 34 000 par an (en moyenne) pour un chef ou membre exécutif de conseil. En comparaison, un membre du Parlement perçoit un salaire annuel de 65 000 GBP. Par exemple, dans l'arrondissement londonien de Hackney, où le maire et les membres du conseil exécutif consacrent tout leur temps à leurs fonctions respectives, leur rémunération correspond à celle d'agents de collectivités locales de deuxième ou de troisième catégorie.

134. L'approche du gouvernement consiste, d'une part, à permettre aux conseils de mieux déterminer les montants payables aux élus, en tenant compte de la situation locale et, d'autre part, à faciliter la mise en œuvre de la responsabilité, par l'obligation de désigner un comité local dont les membres doivent être indépendants du conseil. Cela signifie que chaque collectivité locale dispose d'un comité indépendant de rémunération chargé de rendre des avis sur le régime d'indemnités de ses membres et sur la nature et le niveau d'indemnisation à payer, d'après une règle de calcul établie par l'administration centrale. Le conseil doit tenir compte de ces avis dans l'examen ou la modification de son régime d'indemnités. Les différences considérables entre les rémunérations des conseillers sont dues au fait que les indemnités sont fixées selon la taille de la circonscription.

135. Toutefois, divers interlocuteurs ont attiré l'attention sur la difficulté de trouver des personnes réellement qualifiées pour remplir les fonctions d'élus au sein des conseils. Certains ont exercé des fonctions à temps partiel mais aussi à plein temps au cours de leur carrière politique. Au nombre des difficultés, ils citent le manque de souplesse des employeurs pour lesquels les fonctions de conseillers

municipaux, même à temps partiel, semblent difficilement conciliables avec une activité professionnelle. Le manque de structures de carrière pour les personnes travaillant dans l'administration locale et l'absence de régime de retraite ont également été cités. Le régime des retraites semble inéquitable et envoie un mauvais message aux jeunes qui pourraient souhaiter s'engager en politique. Tout système doit assurer, à tout le moins, que les personnes travaillant dans le service public et pour la collectivité ne sont à aucun moment désavantagées financièrement. Le gouvernement a été critiqué par de nombreux interlocuteurs pour avoir favorisé une logique d'engagement à temps partiel dans les conseils municipaux, ce qui semble impossible au vu de la charge de travail. Pour beaucoup de gens, le rôle des pouvoirs locaux n'a que peu de sens et d'incidence puisque la plupart des décisions sont prises à Londres, les conseils ayant un rôle opérationnel de mise en œuvre des politiques du pouvoir central.

- Ecosse

136. Jusqu'en 2007, les élus écossais n'étaient pas rémunérés pour leur travail, même lorsqu'il équivalait à un temps plein. La rémunération des conseillers a été introduite en 2007 afin d'étendre l'accès à ces fonctions et de reconnaître le temps et les efforts que les élus consacrent à la collectivité. Le salaire de base pour les élus est désormais de 16 234 GBP par an (gelé depuis avril 2009), fondé sur une évaluation de la charge de travail attendue pour la moyenne des conseillers (ce qui représente environ 75 % du salaire moyen en Ecosse). La recommandation du comité de rémunération des collectivités locales écossaises (*Scottish Local Authorities Remuneration Committee*) d'augmenter sensiblement le niveau de rémunération a été rejetée par le gouvernement. L'engagement à plein temps est donc souvent considéré comme peu attrayant, en particulier pour les élus ayant des responsabilités.

- Pays de Galles

137. Au pays de Galles, le montant des indemnités payables aux conseillers est fixé chaque année par le comité indépendant de rémunération (*Independent Remuneration Panel for Wales*)⁸³. Tous les employés des collectivités locales reçoivent un salaire annuel de base dont le montant maximum est fixé au cours des années précédentes ; le comité a décidé qu'à des fins de cohérence chaque conseiller au pays de Galles recevrait le même salaire de base à partir de 2012-2013. Les conseils peuvent également décider de payer un certain nombre de salaires de hauts responsables au dirigeant de la collectivité et à son adjoint, aux membres de l'exécutif, aux présidents de comités, au chef du plus grand groupe de l'opposition et aux chefs d'autres groupes politiques. La proportion maximum de membres d'un conseil pouvant recevoir un haut salaire est limitée selon la taille du conseil. Les collectivités locales sont tenues de publier et de tenir à jour un calendrier annuel de rémunération indiquant les salaires reçus par tous les membres.

Un code de conduite pour l'administration locale

138. Les codes de conduite visant à assurer que les conseillers locaux et les membres (de conseils d'administration, par exemple) de certains organismes publics respectent les normes déontologiques les plus strictes sont de plus en plus fréquents dans le paysage de l'administration locale des États membres.

139. Le *Standards Board for England*, qui réglementait ces questions auparavant, a été dissous en vertu de la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*). Les collectivités locales sont désormais tenues d'établir leurs propres codes de conduite pour leurs conseillers, en adéquation avec les critères énoncés dans la loi précitée et avec les sept principes dits de « Nolan » pour la conduite des affaires publiques (dévouement, intégrité, objectivité, responsabilité, transparence, honnêteté et leadership)⁸⁴.

140. Un code de conduite a été mis en place en Ecosse conformément à la loi de 2000 (de l'Ecosse) relative à l'éthique dans la conduite des affaires publiques, etc. Tout citoyen ou résident peut déposer une réclamation auprès du Commissaire en charge du respect des principes d'éthique dans la fonction publique (*Public Standards Commissioner*, ancien bureau du *Chief Investigating Officer*) en

83. Independent Remuneration Panel for Wales [<http://wales.gov.uk/irpws/sub/home/?lang=en>].

84. Le Committee on Standards in Public Life a été créé en 1994, à l'origine pour répondre aux inquiétudes concernant les actes contraires à l'éthique chez les parlementaires. Le juge Lord Nolan a été son premier président.

cas de non-respect de ces principes. De plus, la *Standards Commission for Scotland* tient des audiences sur les infractions présumées aux codes.

141. Au pays de Galles, la partie III de la loi de 2000 relative à l'administration locale a posé un nouveau cadre éthique exigeant de tous les conseils qu'ils adoptent un code de conduite pour leurs membres (Section 51). L'ordonnance de 2008 relative aux collectivités locales présente un modèle de code de conduite énonçant ce que l'on attend des membres, y compris des membres cooptés, des autorités galloises concernées⁸⁵. Chaque collectivité locale doit être dotée d'un comité spécial (*standards committee*) responsable de l'adoption d'un code de conduite local et du contrôle de la conduite de ses membres, devant se prononcer en cas de manquement. Tous les conseillers sont tenus de signer le code de conduite, qui les engage à respecter les normes déontologiques les plus strictes. Le médiateur des services publics pour le pays de Galles instruit les réclamations écrites concernant les cas présumés de manquement, qu'il peut traiter de plusieurs manières, notamment en transférant les dossiers au comité d'arbitrage (Adjudication Panel) pour le pays de Galles. En septembre 2012, le médiateur public a publié une deuxième série d'éléments d'orientation sur le Code de conduite⁸⁶.

142. Un autre problème est cité dans le rapport du Congrès de 1998 en tant que pratique discriminante : le traitement inégal relatif aux « sanctions pécuniaires ». Contrairement aux fonctionnaires de l'administration centrale, les élus et les agents des administrations locales peuvent être tenus financièrement responsables des décisions prises dans l'exercice de leurs fonctions, non seulement s'ils enfreignent la règle, mais aussi s'ils commettent une faute grave. La situation semble s'être améliorée sur ce point car, d'après les informations communiquées à la délégation du Congrès, des sanctions pécuniaires ne sont plus infligées au niveau de l'administration locale en Angleterre. La seule sanction imposée en vertu de la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*) est la poursuite pénale pour tout défaut de déclaration d'un « intérêt pécuniaire devant être déclaré », sans motif justifié au moyen du formulaire dédié ou de déclaration d'un intérêt direct ou indirect lors de réunions. Ces intérêts incluent les éléments en lien avec les fonctionnaires ou leurs conjoints, leurs fonctions, leur métier ou profession ; l'appui à l'exercice de fonctions ; les dépenses électorales ; les contrats avec le conseil ; et les intérêts bénéficiaires dans des biens immeubles.

4.5.2 Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- Angleterre

143. Dans le système britannique, il n'existe pas d'équivalent direct du contrôle administratif ni du contrôle des collectivités locales par des institutions ou selon des procédures spécifiques. Au nombre des contrôles externes figurent les contrôles administratifs spécifiques de ministères ou d'autres instances, le contrôle financier réalisé par des auditeurs externes, le contrôle juridictionnel et les contrôles de médiateurs aux motifs de mauvaise administration⁸⁷.

144. Un contrôle juridictionnel peut être exercé si la loi prévoit expressément qu'il peut être fait appel d'une décision d'une collectivité locale en lien, notamment, avec l'octroi de permis d'un construire, le choix d'un établissement scolaire ou la protection de l'enfance. L'exercice par les juridictions de leur pouvoir inhérent d'examen judiciaire est beaucoup plus courant. Les pouvoirs locaux (et d'autres organismes publics) peuvent faire donc l'objet d'un contrôle juridictionnel, qui permet à toute personne ayant le droit d'agir en justice de contester la validité d'un acte ou d'une décision de pouvoirs locaux du fait qu'ils ne relèvent pas de la compétence de ces derniers. Les motifs peuvent porter sur le fond (pas de pouvoir d'action), sur un vice de procédure ou sur des irrationalités ; de même, une violation de la CEDH peut être invoquée comme base de contestation, en vertu de la loi relative aux droits de l'homme (*Human Rights Act*). Ces possibilités de contestation juridictionnelle garantissent le respect de l'État de droit et des droits de l'homme dans les activités des pouvoirs locaux.

145. Les ministres qui conservent la responsabilité première de secteurs tels que l'éducation scolaire, les services sociaux et les transports gardent certains pouvoirs pour influencer et diriger les activités des collectivités locales officiellement responsables de ces secteurs. Ce type de structures, souvent

85. *Local Authorities (Model Code of Conduct) (Wales) Order 2008* [<http://www.legislation.gov.uk/wsi/2008/788/contents/made>].

86. Médiateur public pour le pays de Galles, *Code of Conduct for members of local authorities in Wales* (septembre 2012) ; consultable à l'adresse suivante :

http://www.ombudsman-wales.org.uk/~media/Files/CodeofConductguidance_E/Code%20of%20Conduct%20CCCCBC%20%20NPA%20%20amended%20April%202013%20ENGLISH.ashx.

87. Himsworth, *Local Government in the United Kingdom* (2012), p. 678-680.

qualifiées (par les ministres) de « partenariats », est source de recoupement et de partage des responsabilités. Le pouvoir central a compétence pour intervenir en cas de problèmes concernant la petite enfance, l'éducation ou l'administration d'un conseil local défaillant. Le Gouvernement souligne que l'intervention dans les affaires d'une collectivité locale est rare et ne se fait qu'en dernier ressort. Il y a eu seulement trois interventions par le Secrétaire d'État pendant les dix dernières années sur les défaillances de gestion. Les établissements scolaires sont soumis à des inspections régulières du pouvoir central, de même que les services sociaux destinés aux enfants et aux adultes, effectuées notamment par l'organisme compétent en matière de normes dans l'éducation (Office for Standards in Education ou OFSTED) et par l'organisme de surveillance de la qualité des services de soins (*Care Quality Commission* ou CQC). L'OFSTED, organisme indépendant qui veille à la qualité des services d'éducation, rend compte au Parlement des inspections qu'il effectue sur site dans les collectivités locales. Les cadres d'inspection sont en cours de révision et seront remplacés par un seul et unique cadre de protection de l'enfance, notamment des enfants placés.

146. Ces contrôles et inspections portent sur l'efficacité des collectivités locales et sur leur conformité avec les règles juridiques. Divers interlocuteurs ont exprimé le sentiment que ces inspections visaient à réduire et à contrôler – donc à limiter – les pouvoirs, tout autant qu'à assurer la qualité des services proposés à la collectivité et à protéger les personnes vulnérables. En 2007, 1100 indicateurs de performance ont été recensés pour la production de rapports destinés au pouvoir central. Bien que le nombre de déclarations de données que les autorités locales sont tenues de présenter a été considérablement réduit suite au remplacement des Indicateurs nationaux par la Liste de données unique en avril 2011⁸⁸, cela peut néanmoins poser la question de savoir si l'obligation de rendre compte est avant tout garantie par le pouvoir central ou par des moyens démocratiques via la population locale.

- Pays de Galles

147. Au pays de Galles, un cas a été signalé dans lequel les fonctions exécutives d'un conseil ont été confiées à des commissaires désignés par le gouvernement gallois en raison de querelles partisans et d'antécédents de performance médiocre (conseil de l'île d'Anglesey).

148. L'article 2 de la Mesure de 2009 relative à l'administration locale pour le pays de Galles (*Local Government (Wales) Measure 2009*) exige des collectivités locales galloises qu'elles prennent des dispositions pour assurer des progrès constants dans l'exercice de leurs fonctions⁸⁹. L'article 28 de cette Mesure accorde des compétences d'assistance aux ministres, tandis que son article 29 permet aux ministres d'intervenir au sein des collectivités locales et de les diriger si elles ne respectent pas, ou risquent de ne pas respecter, les dispositions de la Mesure. Les ministres peuvent également ordonner à une collectivité locale de collaborer avec une autre. Ces pouvoirs vont au-delà de ceux du Secrétaire d'État tels que décrits dans la loi de 1999 relative à l'administration locale.

149. Après des décennies de querelles partisans et d'instabilité politique au sein du conseil de l'île d'Anglesey, le ministre du gouvernement gallois en charge de l'administration locale a décidé de suspendre les fonctions exécutives du conseil en mai 2011 et d'installer cinq commissaires pour administrer les affaires de la collectivité. Cette mesure constitue l'intervention la plus radicale dans une collectivité locale de toute l'histoire du gouvernement gallois ; elle a néanmoins été soutenue par la WLGA qui, en sa capacité d'entité en charge de l'amélioration des services, a travaillé avec le conseil en réponse aux recommandations formulées à la suite de l'inspection de la gouvernance institutionnelle réalisée par l'organisme d'audit du pays de Galles (Wales Audit Office) en 2009⁹⁰. Les élections locales tenues en mai 2013, après un report d'une année, ont été suivies de la reprise des fonctions exécutives. Depuis lors, les fonctions internes du conseil se sont améliorées.

150. Outre le cas d'Anglesey, le gouvernement gallois a pris des mesures dites « spéciales » et déployé des commissaires ou des « conseils d'intervention ministériels » dans six collectivités locales pour faire face à ce qu'il percevait comme de graves défaillances dans le secteur de l'éducation. Alors qu'entre 1999 et 2008 un seul organisme local d'éducation avait fait l'objet de mesures spéciales nécessitant une intervention, entre 2011 et 2013, pas moins de sept organismes ont été dans cette situation. Parmi eux, cinq font partie des circonscriptions les plus petites en termes de population, ce

88. Voir la Liste de données unique [<https://www.gov.uk/government/publications/single-data-list>].

89. *Local Government (Wales) Measure 2009* [<http://www.legislation.gov.uk/mwa/2009/2/contents>].

90. Source : Réponse de la WLGA [<http://www.wlga.gov.uk/press-archive/wlga-responds-to-wao-report-into-anglesey-county-council/>].

qui donne à penser que la taille des collectivités a une incidence majeure sur la performance des services d'éducation⁹¹.

Contrôle des comptes de l'autonomie locale

151. La portée et l'objet du contrôle administratif vertical posent problème aux collectivités locales anglaises et galloises depuis de nombreuses années. De plus, le rôle de la « cour des comptes » (*audit commission*) en matière d'optimisation des ressources doit probablement être considéré comme une forme de contrôle, même s'il implique normalement la publication de rapports plutôt qu'une action en justice contre l'autorité contrôlée⁹².

152. Les recommandations de 1998 concernant le contrôle administratif mettaient l'accent sur le rôle de la Commission d'Audit en Angleterre et au Pays de Galles et émettaient des doutes quant à son indépendance vis-à-vis du pouvoir central, soulignant en particulier les dangers qu'il y a à allier audit des comptes et appréciations sur l'efficacité. Ce point fait référence à l'obligation de la Commission d'audit de rendre compte de la réalisation des objectifs de « meilleur rapport qualité-prix » par les collectivités locales. En Angleterre, un système de suivi global était en place (évaluation complète de la performance, remplacée en 2009 par l'évaluation complète de secteur), mais a été supprimé par le gouvernement de coalition. De même, la Commission d'audit en Angleterre sera dissoute avant avril 2015 et la Commission des comptes pour l'Ecosse sera dissoute début 2014. La responsabilité centrale sera transférée vers les collectivités locales, qui doivent faire appel aux services de cabinets comptables privés tout en continuant de veiller à l'optimisation des ressources.

- Ecosse

153. L'audit externe des comptes est obligatoire et effectué par une variété d'organismes d'audit et d'examen, parmi lesquels la « cour des comptes », dont les rapports sont disponibles en ligne, y compris le dernier rapport global d'audit annuel, qui couvre les aspects essentiels de l'administration locale⁹³. Un organisme dédié, le Service pour l'amélioration (*Improvement Service*), met à disposition des outils d'auto-évaluation, d'amélioration de la performance et d'autres ressources visant le perfectionnement des services. Cet organisme a conçu un nouveau cadre de référence qui permet de comparer les coûts et la performance des services dans les 32 conseils locaux⁹⁴.

- Pays de Galles

154. Depuis 2004, la responsabilité d'assurer l'audit des autorités locales au pays de Galles est exercée par le Vérificateur général pour le Pays de Galles⁹⁵. La mesure de 2009 relative à l'administration locale contient des dispositions pour assurer une collaboration accrue entre les auditeurs, les autorités de réglementation et les inspecteurs de l'administration locale afin d'optimiser les ressources. Elle a apporté des changements significatifs au niveau de la performance et des activités d'inspection dans l'administration locale, au titre desquelles le contrôleur général du pays de Galles doit procéder à une évaluation de l'amélioration globale pour chaque conseil. Cette évaluation est réalisée en collaboration avec les services d'inspection scolaire (Estyn) et avec les services sociaux du pays de Galles. Le programme d'inspection du pays de Galles prévoyait l'établissement d'un groupe de développement chargé de planifier, de diriger et de coordonner les activités futures menées conjointement au titre de cette mesure⁹⁶.

155. Les décisions des organismes publics sont soumises par ailleurs à un contrôle juridictionnel pouvant également être interprété comme une sorte de contrôle externe. Dans le contexte du Royaume-Uni, le contrôle juridictionnel s'apparente à une procédure judiciaire dans laquelle un juge examine la légalité d'une décision ou d'une action d'un organisme public. Ce type de contrôle, portant exclusivement sur la légalité de la décision ou de l'action, n'a pas pour vocation d'influer sur les pouvoirs des collectivités locales ni de réduire ces pouvoirs. Il garantit que les organismes publics restent dans les limites de leurs pouvoirs statutaires mais, parce qu'il se concentre sur ceux-ci (et sur l'utilisation de leurs ressources), il pourrait en outre renforcer l'efficacité des services.

91. Position de la WLGA [<http://www.wlga.gov.uk/wlga-corporate-publications/wlga-evidence-commission-on-public-service-governance-and-delivery/>].

92. Smith, *Local Government in England* (2013), p. 26.

93. Voir [www.audit-scotland.gov.uk].

94. Pour plus d'informations, voir [<http://www.improvementservice.org.uk/benchmarking/>].

95. Voir le site : du vérificateur général pour le Pays de Galles à : <http://www.wao.gov.uk/>.

96. Voir [<http://www.inspectionwales.com/Home.aspx?SitePageID=116>].

- Responsabilité : les Plaintes et le médiateur des collectivités locales

156. En Angleterre, le médiateur des collectivités locales examine les plaintes des particuliers concernant "l'injustice à la suite de la mauvaise administration" causées par des actes et les décisions des autorités locales. Aujourd'hui le mandat comprend l'obligation d'examiner la "défaillance de service" ainsi que la possibilité de diligenter eux-mêmes des enquêtes⁹⁷. Les plaintes concernant la prestation de services par les conseils municipaux peuvent être adressées aux conseillers municipaux ou au maire; les plaintes sur d'autres questions peuvent être traitées par les organismes de contrôle du gouvernement central comme l'Ofsted. Les résidents peuvent déposer une plainte officielle auprès du conseil municipal sur les services fournies ou refusées. Le processus de traitement des plaintes prévoit trois étapes : si après le déroulement de ces trois phases le plaignant est toujours insatisfait de la réponse, il peut saisir le médiateur qui évaluera le bien-fondé de la plainte en toute indépendance. Les plaintes contre la conduite d'un conseiller municipal, peuvent être déposées à la Commission des normes du conseil municipal. Le Commissaire à l'information est responsable pour les requêtes en vertu de la loi sur la liberté de l'information. Structurellement, en Ecosse et au Pays de Galles, la fonction a été intégrée dans les charges plus larges de l'Ombudsman des services publics écossais et de l'Ombudsman des services publics de pays de Galles⁹⁸. Le Médiateur d'Irlande du Nord dispose aussi d'un mandat plus large et traite les allégations de mauvaise administration par le gouvernement ou par les organismes publics, mais ne joue aucun rôle dans les enquêtes sur la conduite éthique individuelle des conseillers municipaux.⁹⁹

- L'approche du « partenariat »

157. Les rapporteurs ont le sentiment qu'une approche du « partenariat » concernant les relations entre les collectivités locales et les entités décentralisées prévaut en Ecosse et au pays de Galles, tandis qu'une approche plus directive est privilégiée en Angleterre.

158. La loi de 2003 relative à l'autonomie locale en Ecosse a donné une base légale aux activités menées en partenariat par l'ensemble des organismes responsables de la prestation des services publics sur un territoire donné (services de santé, organismes de prestations sociales, établissements d'enseignement supérieur et de formation). Pour développer cette approche de partenariat, appelée « planification des services par la collectivité », la Loi crée un nouvel organe statutaire aux côtés de la collectivité locale dans chaque municipalité (le partenariat de planification communautaire (PPC)). Les collectivités locales écossaises se chargent de mettre en place, de faciliter et de maintenir la planification des services par la collectivité

159. Les relations entre le gouvernement gallois et les collectivités locales galloises sont régies par le programme de partenariat pour l'administration locale de 2008¹⁰⁰ comme l'exigent la loi de 2006 relative au gouvernement du pays de Galles¹⁰¹ et l'accord de novembre 2009 entre le gouvernement de l'Assemblée galloise et les collectivités locales galloises. Le programme de partenariat réaffirme l'engagement des deux niveaux d'administration « à travailler ensemble en partenariat, dans un climat de confiance et de respect mutuels, tout en reconnaissant la valeur et la légitimité du rôle des deux niveaux d'administration dans la gouvernance du pays de Galles ». Toutefois, la WLGA souligne que, dans la pratique, le degré de conformité dépend des différentes administrations et de l'attitude des ministres. Il y aurait lieu de consolider le fondement (juridique) afin d'exploiter pleinement le potentiel d'une telle approche et d'éviter la critique selon laquelle le partenariat relève d'une approche descendante déguisée.

160. Le rapport Simpson sur l'autonomie locale publié par le gouvernement gallois contient 21 recommandations sur la façon dont les collectivités locales pourraient optimiser leurs services au cours des prochaines années, en mettant fortement l'accent sur la collaboration entre les conseils

97. Voir le site de l'Association des Pouvoirs Locaux (Angleterre): [<http://www.lgo.org.uk/>].

98. Voir le site de l'Ombudsman (Ecosse): [<http://www.spsso.org.uk/>] and Public Service Ombudsman for Wales [<https://www.ombudsman-wales.org.uk/>].

99. Pour l'Irlande du Nord, voir le site de l'Ombudsman [<http://www.ni-ombudsman.org.uk/>]; la coordination de ses travaux avec la Commission nord-irlandaise des droits de l'homme est régie par un protocole d'entente. Pour la Commission des droits voir le site [<http://www.nihrc.org/>].

100. Programme de partenariat de l'administration locale de 2008 (*Local Government Partnership Scheme*) [<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/partnership/lgps08/?lang=en>].

101. *Government of Wales Act 2006* [<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/32/contents>] faisant suite à la loi initiale du même nom datant de 1998 [<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/38/contents>].

locaux¹⁰². Le rapport a débouché sur la conclusion d'un pacte pour le changement entre le gouvernement gallois et les collectivités locales galloises, en décembre 2011¹⁰³, en vue d'officialiser les partenariats dans toute une gamme de services que proposent les conseils, de normaliser la collaboration et, ainsi, d'améliorer la prestation et les résultats des services.

161. L'instrument institutionnel destiné à consolider l'approche du partenariat était le « Conseil statutaire des partenariats » pour le pays de Galles, établi en 2009 (conformément à la loi de 2006 relative au gouvernement du pays de Galles). Cet organe consultatif a pour mission de favoriser la coopération entre le gouvernement gallois et les collectivités locales, mais aussi de veiller à la qualité des relations entre les différents niveaux d'administration. Le conseil se réunit environ trois fois par an ; il se compose de ministres du gouvernement gallois et de représentants des 22 collectivités unitaires, des conseils locaux et municipaux, de l'administration des parcs nationaux et des services d'incendie et de secours¹⁰⁴. Il peut établir des comités et des groupes de travail. La WLGA considère cette entité comme une plateforme efficace pour l'échange et le travail conjoint, en particulier pour la promotion de thèmes transversaux tels que l'égalité des chances et le développement durable. Sa composition a été élargie en 2011 pour inclure d'autres partenaires du secteur public, tandis que l'intérêt du Conseil se portait sur la réforme. Le forum de discussion sur les finances publiques a été dissous à la même période, puis rétabli en juin 2013. Ces changements risquent d'affaiblir la voix des collectivités locales.

162. Dernièrement, l'intensification du débat sur la restructuration de l'administration locale du pays de Galles (à la suite de la création de la commission Williams chargée d'examiner la gouvernance et la prestation des services publics) a amené à s'interroger sur la viabilité de ce type d'approche collaborative de partenariat. La gouvernance et l'obligation de rendre compte des services publics pâtissent inévitablement de la complexité des services publics locaux au pays de Galles, en termes de gestion de la performance et des régimes de planification ainsi que du point de vue de la diversité des modalités de collaboration et de partenariat à l'échelon local et régional. Un accord sur un nombre limité de priorités claires et concises semble nécessaire avec l'axe stratégique défini par le gouvernement gallois, laissant aux collectivités locales un maximum de souplesse et d'autonomie dans la détermination des priorités et la prestation des services à leur échelon.

163. Un comité de partenariat, inspiré de l'expérience du pays de Galles, doit être établi en Irlande du Nord pour assurer la coordination entre les divers ministères et avec les collectivités locales. Le projet de loi relative à l'administration locale, présenté à l'Assemblée le 23 septembre 2013 et actuellement à l'examen en commission, prévoit dans son article 106 l'établissement d'un comité de ce type, composé de ministres de l'Irlande du Nord et de membres de conseils locaux. Avant de nommer les membres de conseils locaux, le ministère devra consulter les instances compétentes qui représentent les collectivités locales (la NILGA pourrait intervenir à ce stade). Le comité se chargera de conseiller les ministres de l'Irlande du Nord sur des questions ayant trait à leurs fonctions, fera des observations sur les questions qui touchent ou préoccupent les acteurs de l'administration locale en Irlande du Nord, et donnera des conseils à ces derniers¹⁰⁵.

Conclusions concernant le respect des articles 7 and 8

164. Les rapporteurs sont d'avis que la situation est globalement conforme aux dispositions de l'article 7. Cependant, il convient de réévaluer le travail des conseillers exécutifs afin que leur statut et leur rémunération correspondent mieux à leurs responsabilités. Alors que le statut des élus semble s'être légèrement améliorés depuis 1998, en particulier pour ce qui concerne les indemnités, des inquiétudes subsistent quant au manque d'attrait de l'engagement dans les conseils locaux, en particulier pour la jeune génération, au vu des inconvénients économiques pour les conseillers à plein temps et d'une répartition inégale de la charge de travail. Un modèle à temps partiel pourrait fonctionner pour les simples membres, mais certainement pas en tant que modèle général.

165. S'agissant du contrôle des comptes, les conseils des normes comptables ont été dissouts et la Commission d'audit en Angleterre sera dissoute en 2015 ; un contrôle externe et indépendant par des

102. Rapport « Local, Regional, National: What services are best delivered where? »

[<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/lnrdelivery/?lang=en>].

103. <http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/publicationevents/publications/compact/?lang=en>

104. Voir le site web [<http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/partnership/pcfww/?lang=en>].

105. Voir le calendrier et le texte du projet de loi relative à l'administration locale en Irlande du Nord (*NI Local Government Bill*) [<http://www.niassembly.gov.uk/Assembly-Business/Legislation/Primary-Legislation-Current-Bills/Local-Government-Bill-As-Introduced/>].

sociétés privées d'audit est prévu à l'échelon local. Par ailleurs, aujourd'hui les collectivités locales adoptent leurs propres codes de conduite pour les conseillers. Des règles claires s'appliquent aux conflits d'intérêt et la situation peut être jugée satisfaisante.

166. Au Royaume-Uni, il n'existe pas de forme générale de contrôle administratif concentré et couvrant tous les aspects. Toutefois, les ministères et d'autres organismes chargés de contrôler les activités des collectivités locales sont dotés de pouvoirs d'inspection qui, dans certains cas, influencent considérablement ou limitent la marge de manœuvre des collectivités dans la prestation des services. Ils exercent ce contrôle au moyen d'obligations de signalement et par une intervention active et approfondie dans les affaires locales. Cela étant, le système est généralement conforme aux normes de contrôle. Il semble également que les procédures et les garanties en cas d'intervention correspondent aux principes de la Charte.

167. Il sera intéressant de voir si l'approche de partenariat et les expériences en matière de coopération en Ecosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord seront prises en compte dans le débat actuel sur les relations entre le pouvoir central et les collectivités locales anglaises, et le cas échéant de quelle manière.

4.6. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 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.

- Angleterre

168. L'administration locale représente environ un quart de la totalité des dépenses publiques au Royaume-Uni (les dépenses courantes nettes en 2012-2013 se chiffraient à 112 milliards de GBP). Les trois grandes sources de revenu des collectivités locales en Angleterre sont les subventions de l'État, la taxe d'habitation et les impôts sur les entreprises redistribués. Le financement des dépenses prévues au budget 2010-2011 des collectivités locales (qui se distingue des dépenses courantes nettes) de 98 milliards de GBP en 2012-13 était réparti comme suit ¹⁰⁶ :

- Subventions de l'État : 57,657 million de GBP en 2010 -11 (55%), 56,237 millions de GBP en 2011-12 (57%), 46,765 millions de GBP en 2012-13 (50%).
- Taxe d'habitation : 26,254 millions de GBP en 2010-11 (25%), 26,451 millions de GBP en 2011-12 (27%), 26,715 millions de GBP en 2012-13 (28%) ;
- Impôts sur les entreprises redistribués : 21,517 millions de GBP en 2010-11 (21%), 19,017 million de GBP en 2011-12 (19%), 23,129 millions de GBP en 2012-13 (25%).

106. Etude générale publiée par la LGA : *The LGA quick guide to local government* (décembre 2011), p. 23.

169. Les conseils locaux tirent également un revenu des retours sur emprunt et investissements, des recettes d'intérêts et de capital, des ventes, des droits et redevances et des loyers de logements sociaux.

170. La taxe d'habitation représente la majeure partie de la différence entre les budgets prévisionnels des conseils locaux et leur financement par le pouvoir central. En 2011-2012, le gouvernement a commencé à dégager des fonds supplémentaires aux conseils qui avaient gelé leurs taxes d'habitation dans le but de les inciter à geler les impôts locaux. Désormais, les subventions aux collectivités locales pour ce type de gel sont disponibles chaque année et subsisteront jusqu'à et y compris la période de 2015-16. Le financement total du gouvernement pour le gel couvrant la période 2011-12 à 2015-16 est de l'ordre de 5.2 milliards d'euros. En vertu de la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*), les conseils locaux sont tenus d'organiser un référendum sur toute augmentation de la taxe d'habitation si elle dépasse le plafond proposé par le gouvernement et approuvé par la Chambre des communes. Etant donné que la taxe d'habitation ne représente qu'un quart du revenu des collectivités locales, une augmentation de 4 % de cette taxe est nécessaire pour obtenir une augmentation de 1 % du total des dépenses locales. Il a été avancé par certains élus locaux en outre que la taxe d'habitation n'était pas un véritable impôt local, car dans la pratique c'est le gouvernement qui en décide. Ceci dit, le gouvernement soutient que les collectivités locales ont eu le choix entre (i) geler les impôts locaux et prendre la subvention du gouvernement, (ii) augmenter la taxe d'habitation jusqu'au niveau du seuil de référendum, ou (iii) augmenter la taxe au-dessus du seuil et organiser un référendum pour les habitants afin qu'ils approuvent ou opposent leur veto à l'augmentation des impôts. Dans la pratique, l'obligation de référendum a fonctionné comme un moyen de dissuasion efficace contre l'augmentation de la taxe d'habitation puisqu'aucune collectivité n'a choisi d'organiser jusqu'à présent un tel référendum. En temps de crise financière et économique, il n'est politiquement guère possible de trouver du soutien populaire pour une augmentation de taxes (d'habitation). Les conseils locaux n'ont pas ailleurs pas la possibilité de réévaluer les biens immobiliers de leur territoire (ce qui peut donner lieu à un écart entre le prix du marché et la valeur foncière). Il n'existe pas d'autres pouvoirs de taxation (taxe de séjour ou similaire, par exemple).

171. Les conseils collectent les impôts sur les entreprises (dont l'appellation officielle est « *national non-domestic rates* ») pour le compte du pouvoir central. Ils sont déposés sur un compte central contrôlé par le ministère des Collectivités et de l'Administration locale (*Department for Communities and Local Government*). Ces fonds sont ensuite redistribués aux conseils locaux par le ministère en fonction du nombre d'habitants. Cela reflète la répartition d'avant 2006-07, après cette période, les taux d'activité ont été distribués sur la même base que les Dotations aux collectivités locales (DCL). Ce ne sont pas les conseils locaux qui fixent les taux d'imposition, mais le pouvoir central. Le gouvernement a maintenant introduit le plan de rétention pour la taxe professionnelle. A partir du 1 avril 2013, 50% des taxes professionnelles seront versés au gouvernement central et 50% seront retenus par les autorités locales. Ce régime permet également aux autorités locales de garder une partie des revenus relevant de la croissance liée aux taxes professionnelles bien que - selon la LGA) certaines collectivités seront autorisées à retenir beaucoup moins à cause d'arrangements compliqués pour le financement du régime dans son ensemble¹⁰⁷.

172. Une question fondamentale se pose au sujet de l'article 9 de la Charte : les collectivités locales disposent-elles de suffisamment de ressources financières (propres) et ces ressources sont-elles proportionnées à leurs fonctions¹⁰⁸.

173. À la suite des élections générales de 2010, le nouveau gouvernement de coalition a pris des mesures d'urgence pour faire face aux « dettes record » du pays : les dépenses publiques n'ont cessé d'être réduites depuis 2010, y compris les subventions destinées aux collectivités locales. Globalement, ces coupes budgétaires correspondent à une réduction d'au moins 32 % en termes réels sur la dernière période quadriennale couverte par l'examen détaillé des dépenses

107. Selon les informations fournies par le LGA, les autorités locales ont également été chargées du financement des réductions des taxes professionnelles, en particulier celles survenant suite aux appels en justice réussis contre l'agence du gouvernement central responsable pour les évaluations (Agence du Bureau d'évaluation). Les collectivités locales sont également responsables du financement de l'impact des recours avec effet rétroactif à la période avant l'instauration du régime. Cette localisation partielle des bénéfices de la croissance des taxes professionnelles pourrait donc être compensée par le transfert de risque du niveau central au niveau local en ce qui concerne la responsabilité pour les appels en justice.

108. En Angleterre, la commission des lois examine actuellement les plus de 1 000 obligations statutaires imposées aux collectivités (chiffre tiré du rapport Smith et confirmé par un certain nombre d'interlocuteurs) ; cet examen pourrait nécessiter une réorganisation financière.

(*Comprehensive Spending Review*). D'après tous les interlocuteurs des collectivités locales et les publications de la LGA, il s'agit de mémoire d'homme des mesures financières les plus draconiennes pour les collectivités locales. Certains conseils ont vu diminuer de plus de 16 % la somme qu'ils recevaient de l'État. Pour le conseil de la Ville de York, cela signifie une réduction budgétaire d'environ 60 millions de GBP sur huit ans. La Ville de Leeds est touchée dans une proportion similaire et devra réduire son budget de la somme considérable de 50 millions de GBP l'année prochaine.

174. Plus inquiétant encore, ces changements sont de nature structurelle plutôt que temporaire : en effet, le prochain examen détaillé des dépenses (2015) se fondera sur le total du contrôle des dépenses découlant de tous ces changements. Les réductions budgétaires ont semble-t-il été décidées unilatéralement par le pouvoir central, entre les ministères, sans que les pouvoirs locaux ou la LGA n'aient été consultés.

175. Le gouvernement a décidé de ne plus associer certaines de ces subventions à des fins précises afin que les collectivités locales aient plus de latitude dans la façon de dépenser leurs ressources. En 2013-2014, les subventions réservées constituaient à peu près deux tiers sur un total de 88,953 millions de GBP de subventions du pouvoir central. Cette situation continue d'inciter les collectivités locales à trouver des solutions plus efficaces et à optimiser les ressources au moyen de changements structurels et de méthodes innovantes.

176. Il a été indiqué à la délégation qu'en avril 2013 le pouvoir central avait délégué trois services aux collectivités locales : la localisation des réductions d'impôts locaux, le fonds social et le service en charge de la détention provisoire des mineurs. Dans chaque cas, il a été demandé aux collectivités locales d'assumer des responsabilités supplémentaires et de contrôler les coûts, ce qui occasionne le transfert d'un important risque financier du fait que les services en question sont tributaires de la demande. Cela semble contraire même aux principes de gestion des nouvelles charges énoncés dans la Nouvelle Doctrine des charges (*New Burdens Doctrine*) publiée en 2011, selon laquelle « toutes les nouvelles charges imposées aux collectivités locales doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie et être financées en intégralité par le ministère concerné »¹⁰⁹.

177. Afin de soutenir la transformation des services locaux, le gouvernement a mis en place un certain nombre de mesures y compris le Fonds de soins améliorés (3,8 milliards de GBP) pour intégrer la prestation des services sociaux et de la santé ainsi qu'un Fonds de transformation (300 millions de GBP) pour les conseils municipaux afin de financer les coûts initiaux d'une refonte des services et pour la mise en place du Réseau de transformation de la fonction publique¹¹⁰. En ce qui concerne l'article 9.3 (ressources financières provenant du niveau local), l'on peut considérer que les collectivités ont bien répondu à la localisation des ressources, en particulier des incitations financières récentes (y compris la localisation des taxes professionnelles, les « City Deals » (accords entre le gouvernement et les villes pour augmenter les pouvoirs de ces derniers) et le pouvoir de déterminer les réductions à appliquer à la taxe d'habitation et à la taxe professionnelle, d'une manière positive. Cependant, comme la plupart de ces réformes financières sont assez récentes, il n'est pas encore possible d'évaluer leur plein effet dans la pratique.

178. La répartition des dotations du pouvoir central entre les collectivités locales est calculée selon une règle complexe tenant compte de la population et d'autres facteurs démographiques ainsi que de la capacité à collecter des recettes locales à partir de l'assiette de l'impôt foncier. Une évaluation des dépenses normalisées (*Standard Spending Assessment, SSA*) a été conçue afin de prévoir une affectation de dépenses théorique pour chaque collectivité locale, tenant compte de ses besoins et de sa population. L'objectif était d'assurer que, pour le même niveau de services, chaque collectivité soit capable de fixer la même taxe d'habitation moyenne, en rapport avec son assiette de l'impôt foncier (valeur relative). Tel était l'objectif initial ; vers le milieu des années 90, le Gouvernement a clairement indiqué que les SSA étaient simplement une mesure utilisée pour distribuer les subventions. Cela a été consolidé en 2003-04 quand les SSA ont été remplacés par des Parts de dépenses basés sur une formule (*Formula Spending Shares*). L'évaluation a été remplacée depuis 2006-2007 par un modèle à quatre volets distincts : le premier volet a trait à la population (partie centrale) ; le deuxième, aux besoins, y compris les privations et les pressions relatives sur les coûts (montants relatif de

109. Voir le document *New burdens doctrine: guidance for government departments* (20 juin 2011). [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5960/1926282.pdf].

110. Ce Réseau est composé de fonctionnaires détachés par une série de ministères et des fonctionnaires locaux effectivement détachés au Ministère des communautés et de l'administration publique, qui travaillent en collaboration pour concevoir conjointement des meilleurs services locaux à un moindre coût et pour diffuser les enseignements tirés des projets pilotes concernant les budgets locaux afin d'aider toutes les collectivités qui désirent transformer leurs services

ressources) ; le troisième, aux assiettes respectives de l'impôt foncier résidentiel (montant relatif aux besoins) ; et le quatrième a pour objet d'assurer un niveau minimal de changement d'une année sur l'autre (effet modérateur).

179. Ces dernières années, la réduction des dépenses en vue d'atteindre les objectifs du gouvernement a eu un effet modérateur plus marqué sur la volatilité des allocations entre les collectivités d'une année sur l'autre. Les collectivités se situent dans des « tranches » selon leur dépendance relative vis-à-vis des subventions publiques. De ce fait, un arrondissement londonien, qui a eu droit à une augmentation de 9 % de ses subventions d'après la règle de calcul des besoins en 2013-2014, a eu le même pourcentage de réduction en subvention qu'un autre arrondissement qui, d'après la règle de calcul, aurait dû voir ses subventions réduites de 31 %. À compter de 2014-2015, l'accent portera encore davantage sur la limitation de la variabilité et sur le fait d'appliquer des pourcentages de réduction similaires à toutes les collectivités qui proposent les mêmes services, tandis que l'évolution des besoins et de la population et les changements démographiques seront moins pris en compte. Des interlocuteurs ont indiqué que les subventions affectées aux collectivités locales ne seraient pas recalculées avant 2020-2021 sur la base d'évaluations des besoins actualisées.

180. Les restrictions budgétaires sont assez rares. L'endettement et les déficits sont atténués par le Code prudentiel (*Prudential Code*), qui a reçu un caractère législatif en vertu de la loi de 2003 relative à l'autonomie locale (*Local Government Act 2003*) et de ses amendements ultérieurs. Les collectivités locales ne peuvent emprunter que sur une longue période pour financer des dépenses d'équipement. Les frais de fonctionnement sont financés sur les dépenses courantes d'après un mode actif de gestion de trésorerie. Les collectivités locales sont autorisées à emprunter selon les conditions du Code prudentiel, c'est-à-dire que le montant de la dette et d'autres éléments de passif ne sont pas plafonnés mais doivent être raisonnables et prudents. Le Code prudentiel énonce des indicateurs relatifs aux principes d'accessibilité des coûts, de soutenabilité et de prudence. Il ne s'applique cependant pas dans tous les domaines : par exemple, le montant que peuvent emprunter les collectivités pour accroître l'offre de logements sociaux est plafonné par le gouvernement (dans le cadre de politiques de réduction du déficit du gouvernement. La LGA, les conseils londoniens et l'Autorité du Grand Londres font pression néanmoins pour une modification de ce système, en faveur d'un investissement accru dans le logement.

- Ecosse

181. Les collectivités locales écossaises reçoivent environ un tiers du budget décentralisé, qui est d'environ 33 milliards de GBP, ce qui leur donne un pouvoir appréciable en matière d'achats publics. Par ailleurs, en dépit d'importantes compressions de personnel au cours des dernières années, les collectivités locales demeurent l'un des plus gros employeurs de l'Ecosse. Elles emploient plus de 248 200 personnes, soit environ 45 % de l'effectif de la fonction publique et 1 emploi sur 10 dans la région.

182. Pour ce qui concerne les ressources cependant, les conseils locaux dépendent fortement du gouvernement écossais. Les budgets ne sont pas protégés par la loi et les conseils locaux n'ont que peu de pouvoirs légaux d'influer sur les budgets qu'ils reçoivent. Mais, plus important encore, les conseils ne collectent qu'un petit montant de leurs ressources à l'échelon local : 80 à 85 % des budgets proviennent du gouvernement, et seulement 15 à 20 %, de la levée d'impôts locaux (taxe d'habitation). Bien que le budget de l'administration locale soit négocié avec la COSLA, c'est le gouvernement écossais qui détient, au final, le pouvoir de décision.

183. Le budget de l'administration locale en 2012-2013 s'élevait à 11,5 milliards de GBP (10,9 milliards de GBP en recettes publiques et 0,6 milliard de GBP en subventions). Les recettes générées par la taxe d'habitation se chiffraient à 1,9 milliard de GBP. Ces chiffres n'incluent pas les revenus d'autres sources telles que les loyers de logements sociaux et les redevances locales. Les conseils ont la possibilité d'emprunter (sous certaines conditions) en vertu de la loi relative à l'Ecosse (*Local Government (Scotland) Act 1973*). Des interlocuteurs ont souligné l'importance que revêtent les fonds européens, surtout pour les infrastructures.

184. Les dépenses consacrées à l'éducation représentent près de 40 % des dépenses totales ; les dépenses consacrées au secteur social, 25 % (mais ce chiffre devrait augmenter rapidement en

raison du vieillissement de la population)¹¹¹; et le reste des dépenses est consacré à d'autres services, notamment les transports, le développement et l'aménagement du territoire et la culture.

185. D'après des interlocuteurs, l'affectation formelle des subventions à une utilisation précise est en recul, ce qui laisse indéniablement une plus grande latitude pour les dépenses¹¹², sachant que les capacités des conseils locaux ont été réduites en matière de collecte et de contrôle des ressources à l'échelon local. Les rapporteurs proposent qu'à l'avenir l'accent porte davantage sur l'amélioration conjointe des résultats. Cela permettra d'évaluer les services et laissera plus de latitude aux conseils sur la façon de proposer ces services.

186. Toutefois, au lendemain de la crise financière et économique, les budgets ont été réduits en Ecosse également. La crise et les tendances à long termes telles que le vieillissement de la population signifie que les ressources diminuent alors que la demande pour les services publics est en croissance rapide. En 2007, la COSLA et le gouvernement écossais ont signé le Concordat, qui prévoit le gel de la taxe d'habitation et l'octroi de financements complémentaires pour compenser le gel fiscal¹¹³. Ces mesures ont été critiquées et qualifiées de renoncement aux pouvoirs décisionnels propres sur des questions financières. Le débat porte actuellement sur le remplacement du système actuel de la taxe d'habitation par une taxe locale plus équitable, basée sur la capacité de payer. Des propositions pour la mise en place d'un impôt local sur le revenu ont été abandonnées en 2008.

- Pays de Galles

187. Les revenus des collectivités locales galloises se composent en majeure partie de la dotation du gouvernement gallois (RSG) et des impôts non locaux, qui forment le financement extérieur cumulé (*Aggregate External Finance*). Ces ressources représentent environ 80 % des finances de l'administration locale, les 20 % restants provenant d'impôts levés au niveau national mais fixés et collectés au niveau local (*non-domestic rates*), de la taxe d'habitation et des recettes tirées de droits et redevances¹¹⁴. Le montant de la taxe d'habitation dépend de la valeur du bien foncier.

188. Les collectivités locales décident de la façon dont elles dépensent les ressources de la dotation et certains fonds d'équipement supplémentaires en fonction de leurs besoins et priorités. Elles reçoivent également un certain nombre de dotations réservées ; sous forme de revenus et de fonds d'équipement, à consacrer à des éléments spécifiques (subventions pour la prestation de services sociaux, la mise en place d'abribus ou l'achat d'uniformes scolaires). Les ressources de la RSG sont partagées entre les collectivités d'après une formule de répartition basée sur la population. Cette formule est réexaminée régulièrement par le sous-groupe en charge de la répartition (*Distribution Sub Group*), qui relève du Forum consultatif sur les finances du Conseil de partenariat.

189. Contrairement à d'autres pans du secteur public, l'administration locale a fait preuve d'une certaine solidité financière pendant les dix-sept années d'existence des structures unitaires. Depuis 1996, aucune collectivité n'a manqué d'établir un budget ni enregistré de déficit. Le taux de recouvrement de la taxe d'habitation au pays de Galles est de l'ordre de 96,7 %.

190. Le gouvernement gallois dépend fortement des subventions affectées à des utilisations précises (près de 12 % des dépenses) et compense les capacités des collectivités locales à facturer certains services. Les attentes vis-à-vis des collectivités locales sont de plus en plus fortes : les collectivités doivent faire davantage mais avec moins de ressources. L'administration locale a de plus en plus besoin d'un cadre financier plus souple. La WLGA met en garde contre le fait que cette approche n'est

111. Selon COSLA, entre 2006 et 2016, le nombre de personnes de plus de 65 ans augmentera de 21% en Ecosse (et de 63% en 2031). Pour les plus de 75 ans, l'augmentation prévue est respectivement de 21% et 83%. Cela pose des défis importants pour les collectivités locales étant donné que l'écart de financement entre la demande de services et de ressources s'élèvera à 3 milliards de GBP d'ici 2016/17 (environ 27% du budget de 2012/13 qui est de l'ordre de 11 milliards de GBP). Ce grand écart voudrait dire que soit il y aura des coupures importantes dans les services ou (comme cela a été constamment soutenu par les collectivités locales écossaises) soit une solution basée sur l'intégration et le partenariat entre les services publics.

112. En 2007-2008, 2,7 milliards de GBP des budgets des collectivités locales étaient cantonnés. Ce chiffre était descendu à environ 0,2 milliards de GBP en 2013-14; source: Gouvernement écossais.

113. Sources : [<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/local-government/localg>] et [<http://www.cosla.gov.uk/scottish-local-government/>].

114. Source [<http://www.wlga.gov.uk/resources-how-is-local-government-financed/>] ; statistiques financières de l'administration locale galloise : [<http://wales.gov.uk/statistics-and-research/welsh-local-government-financial-statistics/?lang=en>]. Le gouvernement gallois publie un rapport annuel contenant des informations sur les revenus et les dépenses d'équipement, les impôts non locaux et les impôts locaux.

pas viable et que la situation risque d'empirer au cours des prochaines années, au vu des sombres perspectives financières pour l'administration locale au pays de Galles (réduction de 175 millions de GBP pour 2014-2015 et réduction de 460 millions de GBP d'ici fin 2015-2016)¹¹⁵.

191. L'une des questions primordiales qui se posent est de savoir comment fournir les services nécessaires pour une population vieillissante dans un contexte de coupes budgétaires drastiques, en parallèle avec une hausse des coûts et des pressions du côté de la demande de services publics locaux. La population du pays de Galles est plus âgée que celle de l'Angleterre, de l'Ecosse et de l'Irlande du Nord : elle compte actuellement plus de 700 000 personnes de plus de 65 ans (sur une population totale de 3 millions d'habitants) et ce nombre devrait dépasser le million au cours des vingt prochaines années.

192. Il importe également de savoir si les administrations centrales et décentralisées parviendront à aller au-delà de la budgétisation par reconduction annuelle et à mettre en œuvre des stratégies financières et budgétaires pour toute la durée de leur mandat. L'administration locale ne cesse d'améliorer son système de plans financiers à moyen terme depuis 2003-2004.

- Irlande du Nord

193. En Irlande du Nord, les ressources de l'administration locale proviennent de plusieurs sources, notamment d'impôts locaux, de subventions et de droits de services :

a) les impôts locaux de districts sur les biens immobiliers résidentiels et non résidentiels ;

b) une dotation qui compense la perte de revenus des collectivités locales due au fait que certains biens immobiliers ne sont plus soumis à l'impôt local (*de-rating Grant*) et une dotation en complément des impôts locaux (*Rates Support Grant*) payée aux collectivités dont les ressources ne suffisent pas à répondre à leurs besoins ;

c) des dotations spécifiques versées par les ministères et les agences de l'Union européenne pour contribuer au financement de certains revenus et dépenses d'investissement ;

d) des droits et redevances (billets d'entrée dans les centres de loisirs, par exemple).

194. La majeure partie (un peu plus des deux tiers) des ressources des conseils de district provient des impôts locaux (67,6 %, voir plus bas). Les *de-rating Grant* et *Rates Support Grant* ne sont pas affectées à une utilisation précise et représentent jusqu'à 7,8 % du revenu des conseils, tandis que les dotations réservées, les droits et les redevances sont affectés par exemple aux situations d'urgence (ministère de l'Environnement), à l'acquisition de matériaux de construction et à la réhabilitation de friches industrielles. Avec les droits et redevances, ces dotations composent 23 % du total des ressources.

195. Chaque collectivité locale perçoit la majeure partie de ses revenus via le système d'imposition. Il existe deux types d'impôt :

(a) un impôt local pour les particuliers et les biens résidentiels occupés. Cet impôt repose sur la valeur en capital du logement au 1^{er} janvier 2005 et se calcule en multipliant l'évaluation du capital imposable par le taux appliqué sur le territoire du conseil concerné. Cet impôt se compose de l'impôt régional fixé par l'organe exécutif nord-irlandais et de l'impôt de district fixé par la collectivité locale concernée.

(b) un impôt local sur les entreprises pour tous les biens immobiliers non résidentiels, tels que les bureaux, les usines et les locaux commerciaux. Cet impôt repose sur la valeur locative au 1^{er} avril 2001 et a plusieurs composantes, dont une taxe régionale et une taxe de district fixée par le conseil concerné.

196. Sous réserve de l'approbation du ministère de l'Environnement, les collectivités locales peuvent contracter des emprunts pour contribuer au financement ou à l'affectation de fonds à des projets d'investissement.

115. Source WLGA [<http://www.wlga.gov.uk/media-centre/175m-down-and-counting>].

197. Les services publics en Irlande du Nord ne font pas (encore) l'objet de réductions drastiques. Par exemple, la Ville de Belfast s'autofinance à hauteur de 75 % grâce aux impôts locaux sur les biens immobiliers résidentiels et sur les entreprises, contre seulement 17,6 % en moyenne pour les grandes agglomérations anglaises, ou 12 % pour les arrondissements du centre londonien. Si les répercussions de la crise n'ont pas été si catastrophiques, on note toutefois que les budgets sont relativement inférieurs. Avec la perspective du transfert de nouvelles fonctions, il apparaît nécessaire de transférer des ressources simultanément. Aucun effort supplémentaire ne pouvant être demandé aux contribuables nord-irlandais, la capacité des collectivités locales d'élever les taux d'imposition ne leur permettra pas d'augmenter leurs ressources en conséquence.

198. La loi de finances de 2011 relative à l'administration locale (*Local Government Finance Act 2011*) pour l'Irlande du Nord a modernisé le cadre législatif des finances locales. Elle a mis en place un nouveau système de financement des investissements et expose le cadre législatif dans lequel les conseils de district peuvent gérer leurs finances et dans lequel le pouvoir central peut réglementer cette activité. Le contrôle du pouvoir central doit s'exercer, le cas échéant, au moyen de textes réglementaires et de recommandations. Cette loi contient également des dispositions exigeant des collectivités qu'elles approuvent des prévisions, autorisent des dépenses et fixent le montant à collecter au moyen de l'impôt local pour l'année suivante ; elle énonce aussi des obligations de rapport pour les directeurs financiers des collectivités locales ; elle conserve aux collectivités locales le pouvoir d'emprunter à des fins liées à leurs fonctions (compétences supplémentaires pour assurer une gestion prudente de leurs finances) et supprime l'obligation d'obtenir l'approbation du ministère des Collectivités et de l'Administration locale (DCLG). Les conseils ont désormais la possibilité d'emprunter pour refinancer leurs dettes mais doivent toutefois se plier aux dispositions réglementaires du DCLG pour la détermination d'une limite d'emprunt acceptable.

- Comptabilité et contrôle des comptes

199. Les conseils locaux sont tenus par la loi de présenter des comptes annuels faisant état de leurs opérations financières. Les comptes sont vérifiés par des contrôleurs de l'administration locale désignés par le ministère de l'Environnement, qui ont le pouvoir de rejeter les dépenses jugées non conformes à la législation.

Conclusions concernant le respect de l'article 9

200. Le pouvoir central peut exercer un contrôle sur les collectivités locales au moyen des subventions accordées en Angleterre. La taxe d'habitation ne finance qu'une part relativement faible des dépenses et toute tentative d'élever son niveau au-dessus d'un seuil spécifié est soumis à la tenue obligatoire d'un référendum. Les taux d'imposition des entreprises sont eux aussi déterminés par le pouvoir central bien que, selon le régime de rétention des taxes professionnelles, à partir du 1 avril 2013, 50% de celles-ci seront versés au gouvernement et 50% seront retenus par les collectivités locales. Le système permet également aux collectivités de garder une partie de la croissance de ces taxes. La part importante des subventions du pouvoir central (point préoccupant soulevé dans le rapport de 1997 du CdE, 9) a diminué, mais demeure supérieure à 50 %. Si la proportion des dotations réservées a également diminué par rapport à 1998, elle reste encore au niveau remarquablement élevé de 64 %. Tous ces éléments témoignent du caractère centralisé des finances publiques locales en Angleterre bien que le régime récent de rétention des taxes professionnelles pourrait marquer le début d'un changement.

201. La réduction spectaculaire des subventions du pouvoir central depuis 2010, est un indicateur très net de l'absence de proportionnalité entre les finances et les fonctions et responsabilités de l'administration locale en Angleterre. Cette situation oblige à opérer des choix difficiles quant aux domaines où des économies pourront être réalisées à l'avenir, notamment au niveau des services aux usagers. Les charges financières semblent s'être encore alourdies du fait de l'attribution ou de la délégation de nouvelles fonctions sans que des compensations financières adéquates n'aient été proposées.

202. La règle de calcul complexe utilisée pour la répartition des ressources du pouvoir central entre les collectivités locales en Angleterre n'a cessé de changer ces dix dernières années, donnant lieu à une incertitude considérable et, semble-t-il, à une inégalité de traitement dans des cas spécifiques.

203. Les collectivités locales sont libres d'emprunter à des conditions prudentielles dans la pratique. Cependant en 2012, la Trésorerie a plafonné le montant empruntable par les collectivités locales sur

leurs budgets de logement cantonnés. En Novembre 2013, trois quarts des conseillers ont indiqué dans un sondage d'opinion qu'ils emprunteront pour construire plus de maisons si le plafond actuel sur les emprunts du Compte des revenus de logement était levé¹¹⁶.

204. En Ecosse, toutes les collectivités locales ont accepté les conditions du Concordat sur le « gel » de la taxe d'habitation en contrepartie d'une souplesse accrue au niveau des dépenses. Même si le gel est basé sur un accord, cela les rend presque totalement tributaires du gouvernement écossais, qui leur transfère les subventions de l'État, fixe les niveaux d'imposition sur les biens immobiliers non résidentiels et a gelé la taxe d'habitation, ce qui laisse peu de latitude en matière d'autonomie budgétaire.

205. Compte tenu des sévères coupes budgétaires que subissent les collectivités locales au Royaume-Uni, il y a tout lieu de penser que, dans le climat économique actuel, les ressources seront de moins en moins proportionnées aux responsabilités des collectivités. Cette évolution aura des répercussions considérables sur la prestation des services publics, et peut-être sur le personnel des collectivités locales.

206. La capacité à proposer des services essentiels au public, notamment des services sociaux et de santé de qualité et des services et équipements collectifs adaptés et efficaces, en particulier pour une population âgée toujours plus nombreuse, sera sérieusement limitée par les mesures d'austérité imposées aux collectivités locales. La question de la proportionnalité des finances pour l'administration locale se fait donc de plus en plus pressante. Le gouvernement semble engagé à l'introduction d'un certain nombre de mesures pour favoriser la transformation de service local.

207. Les rapporteurs concluent qu'au vu de ce qui précède, le système ne peut être jugé conforme aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 9 de la Charte. Les collectivités locales ne disposent pas de ressources financières adéquates et les perspectives pour les années à venir semblent encore moins engageantes. Depuis le premier rapport de 1998, dans lequel il était recommandé d'accroître sérieusement les capacités financières des collectivités locales, la situation financière de ces dernières s'est détériorée. Alors que les finances publiques locales s'inscrivent dans une politique économique nationale, il semble que l'administration locale soit moins bien lotie que d'autres secteurs publics et que l'administration nationale. Il apparaît urgent d'établir une base diversifiée de recettes locales car la taxe d'habitation est le seul impôt sous un certain niveau de contrôle local. Mais elle est limitée par le pouvoir central ou les entités décentralisées, en raison de l'obligation de tenir des référendums (Angleterre) et du gel de la taxe d'habitation (Ecosse). De plus, tous les taux sont fixés par les gouvernements, dont les dotations représentent encore, en outre, la majeure partie des finances locales. En Angleterre le nouveau régime de rétention des taxes professionnelle apparaît comme un pas dans la bonne direction (diversification). En dépit de coupes significatives, les collectivités locales du pays de Galles et de l'Ecosse sont (encore aujourd'hui) mieux loties financièrement que leurs homologues anglaises, bien que le manque de diversité des finances locales soit aussi pour elles un sujet de préoccupation.

208. Pour ce qui concerne les points positifs, les ressources sont désormais moins affectées à des utilisations spécifiques et l'accès à l'emprunt est garanti¹¹⁷; les dispositions de la Charte sont donc respectées sur ces deux points.

4.7. Article 10 : Droit d'association

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

116. Voir l'article du « Public Finance » du 14 novembre 2013 : [<http://www.publicfinance.co.uk/news/2013/11/councillors-housing-plans-frustrated-by-borrowing-limit-poll-finds/>].

117. Pourtant, selon la LGA, il y a des signes de retour du cantonnement avec les Subventions de santé public et le Fonds de soins améliorés.

209. En comparaison avec d'autres pays, les collectivités locales du Royaume-Uni sont relativement vastes et assument des fonctions considérables. Il n'est pas surprenant que la coopération entre les collectivités se soit peu développée, même si des pouvoirs de coopération sont prévus dans les textes. Les collectivités peuvent notamment organiser la délégation de leurs fonctions à d'autres collectivités locales ainsi que la création de comités conjoints (par exemple, pour l'administration de services associés en milieu urbain en Angleterre, à l'image du Triborough à Londres). De plus, certains pouvoirs ministériels prévoient l'établissement obligatoire de conseils mixtes pour l'exercice conjoint des fonctions de deux collectivités locales ou plus (par exemple, des conseils mixtes pour la police et pour les services d'incendie et de secours). Plus récemment, dans certains cas, les collectivités locales ont opté pour le partage des services de certains bureaux administratifs. Le ralentissement de l'activité économique et les restrictions budgétaires ont fait naître une nouvelle tendance à la coopération au sein de pouvoirs publics combinés établis à la demande sur ordre parlementaire, ce qui garantit stabilité et permanence (un pouvoir public ne peut quitter l'entité une fois que celle-ci est établie).

- Angleterre

210. Il y a lieu de citer la politique des « budgets de la collectivité » (*community budgets*)¹¹⁸ menée en Angleterre, qui associe les collectivités locales et d'autres organismes dans des domaines de services intégrés pour produire de meilleurs résultats et à réaliser des gains d'efficacité. Cette initiative a commencé avec quatre projets pilotes (à Londres, Manchester et dans l'Essex et le Cheshire) en coopération avec un large éventail d'organismes, y compris les services locaux de police, de lutte anti-incendie et de santé. En raison de leur succès et le potentiel démontré, le gouvernement (par l'intermédiaire du Réseau de transformation de la fonction publique) travaille intensivement à neuf autres communautés, pour les soutenir à transformer leur façon de fournir des services et diffuse l'apprentissage de cette approche à tous les secteurs intéressés. Toutefois, ils exigent également des changements dans l'organisation des services sous contrôle central et posent la question de savoir qui assume la direction de ces activités.

211. En novembre 2011, l'Autorité combinée du Grand Manchester (*Greater Manchester Combined Authority*) a invoqué la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*) pour obtenir un nouveau transfert de compétences du pouvoir central du Royaume-Uni, accroître ses pouvoirs dans les secteurs du transport et du logement et avoir compétence en matière de financement et de contrôle des différents systèmes selon ses propres conditions. L'accent porte sur la croissance économique dans une zone économique fonctionnelle. Encouragées par l'expérience de la coopération dans la circonscription, dix collectivités locales se sont rassemblées à titre volontaire et ont coopéré en particulier dans les domaines de la police, du tourisme et des marchés. Le pouvoir central a prêté son concours financier à cette initiative.

212. Les huit grandes villes anglaises que sont Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Nottingham, Sheffield et Newcastle, forment des « villes-régions » (*city regions*) assorties de fonctions économiques. Les collectivités locales qui composent ces conurbations se rassemblent généralement autour d'un partenariat. Leeds City Region est une zone économique à part, qui se caractérise par le mode de fonctionnement de ses entreprises et le mode de vie de ses habitants. Première ville-région du Royaume-Uni de par sa taille, elle compte 3 millions d'habitants et 100 000 entreprises qui représentent 4 % de la production économique du pays. Leeds City Region se compose des collectivités locales des districts de Barnsley, Bradford, Calderdale, Craven, Harrogate, Kirklees, Leeds, Selby, Wakefield et York ; elle rassemble le secteur privé et le secteur public ainsi que des partenaires de l'État, du secteur de l'éducation et du tiers secteur. Ce partenariat œuvre pour une vision commune de prospérité économique¹¹⁹. En revanche, les partenariats associant des entités autres que les collectivités locales risquent de subir les conséquences négatives de l'exercice des responsabilités au niveau local et de la responsabilité démocratique.

213. Les accords entre villes (City Deals) incitent à la coopération, par exemple, sous forme d'association de pouvoirs locaux. Ils ont chacun leurs particularités, sont négociés et bénéficient du concours financier de l'État. Bien que généralement perçus de façon positive, ces accords font aussi l'objet de critiques au motif que le financement exclusif de l'État risque d'entraîner une certaine condescendance de la part de l'État et une nouvelle forme de dépendance à son égard. Les accords

118. Ces projets pilotes ont été qualifiés de succès dans un rapport commandé par le LGA.

[<http://www.lgcplus.com/Journals/2013/01/10/c/l/x/LGA-and-EY-Community-Budgets-Report-.pdf>].

119. Leeds City Region [<http://www.leedscityregion.gov.uk/about/>].

de ce type étant susceptibles de se développer dans les grandes villes (non dans les zones rurales), il y a lieu de renforcer le(s) pouvoir(s) d'établissement des priorités locales au moyen de ces accords.

- Pays de Galles

214. Les conseils des services locaux (Local Service Boards ou LSB) sont des partenariats non statutaires présents dans les 22 collectivités locales du pays de Galles. Ils ont été établis en réponse aux observations de l'examen Beecham de 2006 selon lesquelles les services publics locaux au pays de Galles sont confrontés à trois obstacles majeurs à la prestation de services axées sur le citoyen (culture, complexité et capacité)¹²⁰. Les LSB offrent un espace d'échange qui dépasse les limites organisationnelles et met en commun les compétences et l'expertise, au sein duquel les responsables des services publics locaux et des organisations du tiers secteur prennent des mesures collectives afin d'assurer une prestation efficace des services publics, axée sur le citoyen. La composition, la structure et la démarche des LSB sont variables au pays de Galles, sachant que tous ces conseils rassemblent les principaux responsables et directeurs des grands prestataires de services publics des circonscriptions concernées¹²¹. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de la domination exercée par les autorités responsables des plus grosses dépenses. Ces dernières années, les pouvoirs locaux ont été amenés à se demander s'ils devaient avant tout « approfondir » les relations au niveau des collectivités locales, par le biais des LSB, par exemple, ou s'ils devaient « étendre » l'action conjointe par la collaboration dans un certain nombre de collectivités locales.

215. Le système de ville-région de l'administration galloise renforcera le développement économique, grâce à la résolution de difficultés d'ordre pratique, du fait que l'organisation de différents services repose souvent sur des bases différentes¹²². Hormis pour les services de police, les pouvoirs nécessaires à la mise en place de ce système ont été décentralisés. Deux villes-régions se développent au sud du pays de Galles : celle de la baie de Swansea (Swansea Bay City Region) et celle du Sud-Est (South East Wales City Region). Toutes les collectivités locales concernées jouent un rôle central à part entière dans l'essor de ces conurbations, aux côtés d'autres partenaires clés du développement économique. Il est envisagé de créer une ville-région transfrontalière dans le nord-est du pays de Galles (région de la Dee) car les collectivités galloises du nord s'inquiètent fortement de ce que l'investissement et le développement économique de leurs circonscriptions risque de pâtir de l'importance donnée aux villes-régions du sud ; il est encore trop tôt pour se prononcer sur le succès de cette démarche.

Quatre organisations représentent l'administration locale au Royaume-Uni :

- L'Association des pouvoirs locaux (*Local Government Association* ou LGA)

216. La LGA travaille avec les conseils locaux au soutien, à la promotion et à l'amélioration de l'administration locale. Cet organisme de représentation nationale (en Angleterre et, le cas échéant, au pays de Galles) soutient l'ensemble des partis et intervient au nom des conseils pour assurer que l'administration locale bénéficie d'une voix forte et crédible auprès du pouvoir central. Il a pour mission d'influencer et d'établir les priorités politiques concernant les questions qui présentent un intérêt pour les conseils, pour leur permettre de proposer des solutions à l'échelon local aux problèmes nationaux¹²³ ; il intervient également dans le processus législatif par des témoignages, la publication d'exposés de position et des campagnes de lobbying auprès des députés. Il y a deux ans, la LGA a vu son budget diminuer de moitié et a donc été contrainte de procéder à des réductions drastiques de ses effectifs.

217. En 2012-2013, 412 collectivités locales au total étaient membres de la LGA, parmi lesquelles des conseils locaux anglais, des conseils gallois par le truchement de la LGA galloise, ainsi que des services d'incendie, l'administration des parcs nationaux, des services de transports publics et de police et un conseil municipal.

120. Voir le rapport Beecham de 2006.

[<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060715141954/http://new.wales.gov.uk/topics/improvingservices/strategypolicy/beyondboundaries/?lang=en>].

121. Voir, au sujet des *Local Service Boards* au pays de Galles : [<http://www.wlga.gov.uk/local-service-boards>] et [<http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/localserviceboards/?lang=en>].

122. Source : [<http://wales.gov.uk/topics/businessandconomy/policy/cityregions/?lang=en>].

123. Source : Local Government Association (LGA) [<http://www.local.gov.uk/about>].

218. Les « villes pivot » (*Core Cities*) forment un groupe de grandes métropoles volontaires confrontées à des difficultés et défendant des intérêts de nature similaire. Les questions soulevées au sein de la LGA ne se limitent pas aux collectivités locales stricto sensu, elles concernent également les villes-régions. La question de savoir si les collectivités se sentent toujours représentées par la LGA a fait polémique au printemps – la question semble désormais réglée.

219. Le forum « London Councils » a été créé par et pour les arrondissements londoniens, et permet à ces derniers de se réunir, parfois également avec la GLA¹²⁴.

- L'Association des pouvoirs locaux du pays de Galles (*Welsh Local Government Association* ou WLGA)

220. En qualité d'organisation « faîtière », la WLGA représente les 22 collectivités locales du pays de Galles et compte comme membres associés les trois services d'incendie et de secours et trois administrations des parcs nationaux¹²⁵. Créée en 1996, à l'origine comme entité représentative en charge de l'élaboration des politiques, la WLGA joue depuis lors un rôle moteur sur des questions d'amélioration et de développement, d'égalité, de marchés publics et d'emploi, et rassemble une diversité d'organismes partenaires à l'appui de l'administration locale. Depuis le lancement du processus de décentralisation au pays de Galles, la WLGA joue également un rôle majeur de représentation des collectivités locales galloises dans les négociations avec le pouvoir décentralisé et de témoignage lors des réunions de commissions à l'invitation de l'Assemblée nationale galloise. Les membres de la WLGA sont aussi membres de la LGA.

- La Convention des pouvoirs locaux écossais (Convention of Scottish Local Authorities ou COSLA)

221. La COSLA représente l'administration locale écossaise, composée de 32 collectivités. Elle a été formée en 1975 (suite à la réforme de l'autonomie locale de l'année précédente) pour servir d'interface entre les collectivités locales, le gouvernement écossais et le Parlement écossais ainsi qu'avec les institutions du Royaume-Uni et l'Union européenne le cas échéant¹²⁶. Elle intervient également en qualité d'association des employeurs pour l'ensemble des collectivités, en ce qu'elle négocie les conditions des services avec les syndicats. Il existe par ailleurs une diversité d'organismes défendant les intérêts de groupements professionnels particuliers auprès de l'administration locale écossaise, notamment de la SOLACE (Ecosse), qui représente les directeurs généraux et les hauts responsables dans les collectivités locales écossaises. Les réunions de la COSLA avec les 32 chefs de conseils ont lieu une fois par mois, en plus des trois réunions plus importantes qui se tiennent chaque année. Récemment, la Convention de COSLA a lancé un débat public sur la situation de l'autonomie locale en Ecosse. Toutes les collectivités se sont entendues sur une vision appelée "les Questions locales" ¹²⁷. La Commission pour le renforcement de la démocratie locale a été lancée afin de développer davantage cette approche¹²⁸.

- L'Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Local Government Association* ou NILGA)

222. La NILGA est soutenue par les principaux partis politiques nord-irlandais et par d'autres partis, ainsi que par des élus des 26 collectivités locales membres¹²⁹. La NILGA est associée au processus de réforme et consultée, notamment au moyen de témoignages devant l'Assemblée nord-irlandaise. Elle coopère avec des associations irlandaises de collectivités locales et d'autres associations de collectivités locales du Royaume-Uni.

124. Ce forum a produit, entre autres documents, la « London City Charter », vision stratégique commune pour l'avenir de Londres.

125. Page d'accueil de la WLGA : <http://www.wlga.gov.uk/about-us>.

126. COSLA souligne fièrement qu'il se considère comme le successeur direct de la Convention des bourgs royaux de l'Ecosse, une institution de 700 ans qui est le reflet de l'existence séparée et continue de l'autonomie locale écossaise.

127. Ce concept des « Questions locales » met l'accent sur la démocratie locale comme condition pour l'amélioration des résultats dans les collectivités. Il définit quatre grands principes : renforcement de la démocratie locale, l'intégration (et pas de centralisation) des services ; attention aux résultats non aux moyens déployés et la promotion de choix local et responsabilité. Voir [http://www.cosla.gov.uk/sites/default/files/documents/local_matters.pdf].

128. La Commission pour le renforcement de la démocratie locale (Octobre 2013), [www.localdemocracy.info]: 11 tables rondes de recueil de preuves seront organisées début 2014...

129. Voir le site internet de la NILGA [<http://www.nilga.org/>].

- La Coopération transfrontalière (Irlande du Nord)

223. La coopération nord-sud est l'un des éléments importants de l'Accord du Vendredi saint pour l'Irlande du Nord (*Good Friday Agreement for Northern Ireland*). En dehors du Conseil ministériel nord-sud, des projets concrets de coopération transfrontalière et de régions ont été mis en place pour rapprocher l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. L'East Border Region Ltd est une collectivité locale dirigée par un réseau composé de dix conseils locaux nord-irlandais et de trois conseils de comtés de la République d'Irlande engagés dans une coopération, notamment pour accéder aux fonds structurels de l'Union européenne (grâce au rôle d'entité de mise en œuvre dans les programmes INTERREG IIIA et IVA Irlande/Irlande du Nord)¹³⁰. Cette collectivité locale est membre de l'Association des régions frontalières européennes (ARFE).

224. L'organisme chargé des programmes de l'Union européenne (*Special EU Programmes Body* ou SEUPB)¹³¹ gère des programmes transfrontaliers de fonds structurels de l'Union européenne en Irlande du Nord, dans la région frontalière de l'Irlande et dans certaines régions de la partie ouest de l'Ecosse. Le SEUPB est l'un des six organismes transfrontaliers établis au titre de « l'Accord entre le gouvernement de l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord portant création des organismes de mise en œuvre » (*Agreement between the Government of Ireland and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland establishing implementing bodies*), signé le 8 mars 1999. Ledit « British-Irish Agreement » a pris effet, au nord comme au sud, en vertu respectivement de l'Ordonnance de 1999 relative à la coopération Nord/Sud (organismes de mise en œuvre) pour l'Irlande du Nord (*North/South Co-operation (Implementation Bodies) (Northern Ireland) Order 1999*) et de la loi de 1999 relative à l'Accord britannique-irlandaise (*British-Irish Agreement Act 1999*). Le rôle du SEUPB consiste à faciliter la participation à des projets dans le cadre des programmes transnationaux INTERREG IVB en lien avec l'Irlande du Nord et la région frontalière de l'Irlande, et du programme INTERREG IVC, ouvert aux projets dans toute l'Union européenne. Le SEUPB remplit les fonctions d'autorité de gestion, de secrétariat technique conjoint et d'autorité de certification pour les programmes INTERREG IVA et PEACE III.

225. Selon des interlocuteurs, en Irlande du Nord, les fonds structurels et les fonds pour la paix sont actuellement sous la responsabilité de cinq autorités différentes de gestion, cinq ministères étant associés à des projets de fonds structurels. La concentration dans un seul et même système permettrait d'alléger la bureaucratie et de gérer les ressources de façon plus efficiente.

Conclusions concernant le respect de l'article 10

226. Une activité commune dans la prestation de services et en matière de gestion implique, du fait de pressions sur les ressources, un éventail de différentes formes de collaboration, allant de commissions formelles mixtes à des partenariats informels. La coopération volontaire se développe également sous de nouvelles formes en milieu urbain pour faire face aux difficultés que rencontrent les métropoles avec beaucoup de coopération volontaire et partage du personnel dans les zones rurales. Cette solution offre une alternative au changement structurel. Bien que certaines formes de coopération soient encore au stade expérimental, il y a lieu d'interpréter la tendance actuelle comme le début d'un processus ascendant de restructuration de l'administration locale qu'il convient d'encourager systématiquement. Les collectivités unitaires (un seul niveau) sont en train de devenir le standard, tout du moins en zone urbaine. Il importera, à l'avenir, de trouver un équilibre entre les gains d'efficacité que procurent ces nouvelles formes de coopération et des garanties suffisantes de responsabilité démocratique. Cette situation pose la question de savoir si, sur le moyen terme, les nouvelles méthodes ne devraient pas être réglementées au sein même d'un cadre de réglementation juridique systémique pour l'administration locale.

227. L'Ecosse et le pays de Galles semblent suivre la même voie, malgré quelques différences (villes-régions anglaises et galloises, par exemple). La coopération tend à se généraliser également en Ecosse et au pays de Galles. En Irlande du Nord, le processus de réduction du nombre de collectivités locales est en cours, tandis que le regroupement plus poussé des collectivités fait l'objet d'un débat (controversé) au pays de Galles et en Ecosse.

228. Dans le processus législatif, la consultation avec les collectivités locales en Angleterre se fait principalement via le Parlement (députés et membres de la Chambre des Lords ainsi que

130. Voir le site internet de l'East Border Region [<http://www.eastborderregion.com/>].

131. Voir le site internet du SEUPB [<http://www.seupb.eu/Home.aspx>].

témoignages). Les rapporteurs sont d'avis que, dans l'ensemble, la représentation par le biais des associations de collectivités locales semble répondre aux exigences de la Charte matière d'efficience et d'efficacité et est conforme à ses dispositions.

229. Les rapporteurs estiment que la situation concernant le droit de coopérer et de s'associer est conforme aux dispositions de l'article 10.

4.8. Article 11 : Protection légale des collectivités locales

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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.

230. La protection vis-à-vis du pouvoir central est relativement limitée. Dans des cas extrêmes, les collectivités locales peuvent faire appel au tribunal de grande instance (*High Court*) en vue d'un contrôle juridictionnel. Les paramètres du contrôle diffèrent selon qu'il s'agit de protéger de l'autonomie locale contre la législature (Parlement) ou contre l'exécutif (pouvoir central ou local). Dans le premier cas, les possibilités de contestation juridictionnelle sont très limitées, essentiellement à une violation du principe de l'État de droit ou de droits fondamentaux¹³². Dans le deuxième cas, le contrôle juridictionnel est possible pour contester une décision ou un acte de l'exécutif, si l'instance publique a enfreint la loi, notamment si elle a outrepassé ses pouvoirs. Les contrôles juridictionnels mettent en cause la façon dont une décision a été prise plutôt que d'analyser ou d'apprécier le résultat de la décision, l'action ou la conclusion dérogée.

231. Les actions en justice portent généralement sur les décisions d'urbanisme, le logement et la réduction du nombre de collectivités locales. Dans les deux premiers cas, les décisions ou actions des collectivités locales sont contestées par des particuliers (par exemple, décisions d'urbanisme prises à Londres concernant l'agrandissement de sous-sols contestées par des voisins ; ou mise à disposition de logements pour les immigrants). Par le passé, les collectivités locales ont eu gain de cause dans certaines affaires, se défendant contre la suppression d'autorités à deux niveaux. Les pouvoirs d'inspection peuvent aussi faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (contrôle de procédure).

232. La Charte ne faisant pas partie du droit interne, elle ne peut donc être invoquée en tant que source de droits fondamentaux ou de restrictions. Elle ne peut être appliquée directement par les juridictions ni invoquée par les collectivités locales (en cas de contrôle juridictionnel) comme motif invalidant la législation primaire. Elle peut être utilisée uniquement comme outil d'interprétation¹³³.

233. Le nombre des recours contentieux liés à la protection juridique des collectivités locales est relativement limité. Les collectivités locales recherchent donc bien souvent des solutions « politiques » plutôt que juridiques, telles que des campagnes soutenues par des députés et des membres de la Chambre des Lords ou l'appui de la LGA. Citons à titre d'exemple la controverse autour de la Loi sur la publicité concernant la publication locale de journaux et de magazines gratuits contenant des informations sur les activités du conseil. Il n'est pas rare que les conseils écrivent au pouvoir central et fassent campagne contre ses propositions ; les pétitions en ligne sont un autre moyen utilisé à cette fin.

132. Les lois du Parlement britannique ne peuvent faire l'objet d'un contrôle, en dehors de celui du droit de l'Union européenne, ce qui n'est pas le cas des législations décentralisées.

133. La Charte (Article 4 par.4) a été invoquée par une autorité locale, dans une affaire lancée contre (entre autres) les procédures mises en place par le Secrétaire d'État de l'époque pour l'obliger à faire partie (avec d'autres entités) d'une nouvelle collectivité unitaire. La Cour administrative anglaise et la Cour d'appel ont déclaré que la Charte, comme d'autres traités internationaux, peut être utilisé comme moyen d'interprétation lorsque le droit interne est ambigu et comme un guide pour le développement du droit coutumier. Sur la question (3) (la Charte européenne), le Juge Underhill a accepté que la Charte, sans être incorporée dans le droit interne, peut être recevable à titre d'aide à la construction - mais il ne lui trouvait pas de véritable utilité. Pour lui, dans cette affaire, il ne s'agissait pas du bien-fondé du changement en question mais plutôt des moyens par lesquels il avait été introduit et la question de savoir si ces moyens compromettaient les autorités locales (le texte de la Charte sous article 4 par. 4) était " trop vague pour être justiciable" » (par. 28) ; voir <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2008/148.html>. Himsworth, *Local Government in the United Kingdom* (2012), p. 669, en référence à R (Shrewsbury et Atcham Borough Council v. Secretary of State for Communities and Local Government [2007] EWHC 229 Admin (Administrative Court) and [2008] 3 All ER 548 (Court of Appeal).

Conclusions concernant le respect de l'article 11

234. Les rapporteurs estiment qu'en dépit d'une protection relativement limitée, le contrôle juridictionnel est possible ; la situation peut donc être considérée comme conforme aux dispositions de la Charte.

4.9. Article 12 : Engagements - déclarations des Etats, le cas échéant

Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants :
 - article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

235. L'article 12 de la Charte autorise chaque Partie à choisir les dispositions pour lesquelles elle s'engage « à se considérer comme liée ». De plus, les Parties peuvent faire des déclarations de deux ordres, à savoir concernant : (a) des restrictions possibles des catégories de collectivités locales auxquelles le pays souhaite que les dispositions de la Charte s'appliquent (article 13) ; (b) des restrictions possibles des territoires auxquels la Charte doit s'appliquer (article 16). Le Royaume-Uni a dressé la liste d'une partie et non de la totalité des collectivités locales.

236. En 1998, le Royaume-Uni a ratifié la Charte sans conditions. Selon une déclaration, il se considère comme lié par tous les paragraphes de la partie 1 de la Charte. Cette ratification inconditionnelle de la Charte s'explique par l'avis que la Charte consacre des principes fondamentaux déjà pris en compte dans le système et dans la démocratie locale du Royaume-Uni. Cependant, de par sa nature de système juridique dualiste au regard des obligations de traités internationaux, le Royaume-Uni n'a pas, par ratification de la Charte, incorporé ses principes et conditions dans le droit interne¹³⁴. Il n'existe pas non plus de législation l'incorporant directement et/ou expressément (voir plus haut).

237. Le Royaume-Uni limite la portée de la Charte à certaines catégories de collectivités locales, expressément mentionnées¹³⁵. La Charte s'applique aux conseils de comté (*County Councils*), aux conseils de district (*District Councils*) et aux conseils d'arrondissement de Londres (*London Borough Councils*) ainsi qu'à tous les conseils constitués en vertu de la section 2 de la loi de 1994 relative à l'administration locale au pays de Galles (*Local Government (Wales) Act*) et de la section 2 de la loi de 1994 relative à l'administration locale en Ecosse (*Local Government (Scotland) Act*). En Angleterre, les conseils de paroisse sont exclus, car ils ne sont pas considérés comme des entités d'administration locale à part entière. Certaines de ces entités ayant subi des changements, il serait utile de mettre à jour les éléments de la déclaration concernant les collectivités soumises à l'application de la Charte.

238. Les entités locales ou régionales telles que les services de police ne sont pas incluses car elles assument des fonctions spéciales et se composent à la fois de membres élus et de membres

134. Himsworth, *Local Government in the United Kingdom* (2012), p. 668.

135. Déclaration contenue dans une lettre du Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères et du Commonwealth (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs), datée du 14 avril 1998 et transmise au Secrétaire Général au moment du dépôt de l'instrument de ratification, le 24 avril 1998.

nommés. Ces entités ont aussi fait l'objet d'une restructuration considérable : les autorités policières n'existent plus et ont été remplacées par les Commissaires de police et de la criminalité élus. En Angleterre et au Pays de Galles, il n'existe pas de force de police nationale ou un service d'incendie nationale de secours.

239. La Charte ne s'applique pas aux Assemblées des entités décentralisées de l'Ecosse et du pays de Galles.

240. La déclaration de 1998 ne prévoit pas l'application de la Charte aux collectivités locales d'Irlande du Nord, étant donné qu'elles ne figurent pas dans la liste. Il a été possible cependant d'évaluer la situation en Irlande du Nord grâce à la coopération des autorités compétentes du Royaume-Uni et de la NILGA. Au vu des développements positifs observés depuis l'Accord de Belfast, en particulier depuis 2007, il n'y a aucune raison de ne pas inclure l'Irlande du Nord. La situation en Irlande du Nord promet d'être conforme avec les principes de la Charte, une fois le processus de réforme en cours achevé, en avril 2015. Les rapporteurs attendent avec intérêt que le gouvernement du Royaume-Uni réévalue la situation afin d'étendre l'application de la Charte, en ajoutant les collectivités locales de l'Irlande du Nord à la liste des collectivités concernées.

5. DÉMOCRATIE RÉGIONALE

241. Bien que la Charte ne s'applique ni aux assemblées des entités décentralisées de l'Ecosse et du pays de Galles (et de l'Irlande du Nord) ni à l'Autorité du Grand Londres, le processus de décentralisation est déterminant pour la situation actuelle de l'administration locale, mais aussi pour l'avenir des dispositions constitutionnelles au Royaume-Uni. À cet égard, les rapporteurs attirent l'attention sur le cadre de référence du Congrès relatif à la démocratie régionale qui, sans avoir la force contraignante de la Charte, énonce un ensemble de principes auxquels le Congrès s'en remet pour l'examen de la démocratie régionale et offre « un référentiel pour tout gouvernement voulant entamer une procédure de régionalisation ou de réforme de ses structures locales et régionales ».

- *Architecture régionale* : compétences, relations avec d'autres collectivités ou associations, intégrité territoriale et protection de l'autonomie régionale

242. L'appui au processus de décentralisation a été le plus marqué en Ecosse, la loi de 1998 relative à l'Ecosse (*Scotland Act 2008*) conférant plus de pouvoirs que les autres textes de loi sur la décentralisation (bien que celles-ci reflètent en grande partie la déconcentration administrative préexistante en Ecosse. Les fonctions conférées qui permettent au Parlement écossais d'adopter une législation primaire concernent les domaines éducatifs, législatifs, juridictionnels (la nomination des magistrats notamment) et pénitentiaires, mais aussi le développement économique, l'agriculture, la pêche, l'administration locale, l'environnement, le logement, les transports publics et routiers, la sylviculture et la culture (en particulier l'éducation et les politiques sociales sont différentes de celles de l'Angleterre). Ladite loi contient également une liste détaillée des questions réservées au Parlement britannique. Dans une affaire de contestation de l'exercice des compétences, la compétence juridictionnelle a été reprise par la Cour suprême au comité juridictionnel du Conseil privé en 2009¹³⁶. De plus, l'accord additionnel nommé « Convention Sewel » garantit que le Parlement britannique (normalement) ne légifèrera pas sur des questions de compétence transférées au Parlement écossais sans le consentement de ce dernier – sachant que ce consentement est donné régulièrement et que le parlement britannique n'a jamais légiféré sur les questions dévolues au Parlement écossais, sans le consentement de ce dernier¹³⁷. La loi de 2012 relative à l'Ecosse a renforcé les pouvoirs du Parlement écossais.

243. À l'inverse, le référendum tenu en 1998 au pays de Galles n'a plébiscité la décentralisation et l'activation de la loi relative au gouvernement gallois (*Government of Wales Act*) qu'à une très courte majorité (50,1 %). Ce résultat explique pourquoi l'Assemblée galloise n'avait pas, au départ, le pouvoir d'adopter la législation primaire. En dehors de la législation secondaire que l'Assemblée pouvait adopter, la législation galloise devait être adoptée par le Parlement britannique sous la direction et la responsabilité du Secrétaire d'État pour le pays de Galles. Des pouvoirs ont été conférés en lien avec

136. Selon la loi de 2005 relative à la réforme constitutionnelle (*Constitutional Reform Act 2005*), s. 40, annexe 9.

137. La législation du Royaume-Uni conserve son importance même dans certains domaines de compétence décentralisés. Sur la période 2007-2011, le Parlement écossais a approuvé 30 propositions de ce type ; Leyland, *The Constitution of the United Kingdom* (2012), p. 250 et 306.

des domaines spécifiques, tels que l'agriculture, la sylviculture, la pêche et l'alimentation, l'environnement et la culture, le développement économique et industriel, l'éducation et la formation, la santé, le logement, l'administration locale, les services sociaux, le sport et le tourisme, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, les transports, l'eau et la protection contre les inondations, et la langue galloise. Ce n'est qu'en 2006, en vertu de la loi de 2006 relative au pays de Galles, que le gouvernement de l'Assemblée galloise a été officiellement reconnu comme entité distincte responsable devant l'Assemblée nationale. Cette même loi portait également sur les pouvoirs législatifs renforcés de l'Assemblée nationale¹³⁸ : des pouvoirs législatifs propres ont été acquis à l'issue d'un référendum en 2011¹³⁹. Le retard initial du processus de décentralisation au pays de Galles par rapport à l'Ecosse et à l'Irlande du Nord a donc été rattrapé progressivement. Le 1^{er} novembre 2013, le Premier ministre britannique et le Premier ministre gallois ont annoncé le transfert de nouveaux pouvoirs de taxation et d'emprunt vers le pays de Galles ; la décentralisation poursuit donc sa progression.

244. En Irlande du Nord, l'Assemblée nord-irlandaise exerce un contrôle législatif similaire dans les domaines décentralisés, mais sur des aspects de politiques légèrement différents (d'autres aspects sont susceptibles d'être ajoutés). L'année 2006 a marqué une nouvelle étape dans la décentralisation de l'Irlande du Nord : après sa suspension répétée entre 1999 et 2007, l'Accord de Saint Andrews de 2006 a fini par être conclu avec le soutien des gouvernements de la République d'Irlande et du Royaume-Uni. Cet accord a servi de base à la loi de 2006 relative à l'Irlande du Nord (*Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006*) prévoyant une reprise de la décentralisation (qui a bien eu lieu en mai 2007 à la suite des élections législatives). Le transfert de la justice pénale et des services de police a ensuite été prévu par la loi sur l'Irlande du Nord 2009 et l'Accord de Hillsborough Castle 2010, suivie par la loi sur l'Irlande du Nord de 1998 (dévolution des fonctions de la police et de la justice) Ordre 2010.

- *Organisation interne* : auto-organisation et statut des élus

245. En Ecosse, le parlement monocaméral composé de 129 membres définit ses propres procédures d'adoption de la législation. Le « système de membre additionnel » pour son élection, qui prévoit deux votes par votant, combine les caractéristiques d'un système électoral majoritaire (dans 73 circonscriptions électorales) et d'un système proportionnel (56 membres régionaux supplémentaires élus sur les listes de partis). Au Parlement écossais, des commissions spéciales sont formées pour chaque grand domaine stratégique, associant des fonctions d'examen dans l'adoption de la législation et des fonctions de surveillance de commissions spécialisées. Le Parlement nomme le Premier ministre, qui se charge à son tour de nommer des ministres parmi les membres du Parlement pour former le gouvernement (l'« organe exécutif », jusqu'en mai 2012), directement responsable devant le Parlement écossais.

246. Le système électoral du pays de Galles est très similaire : l'Assemblée nationale galloise, organe monocaméral de 60 sièges, est élue à la majorité simple et au scrutin proportionnel. Chaque votant exprime deux suffrages : l'un en faveur d'un candidat dans l'une des 40 circonscriptions, comme pour les élections au Royaume-Uni, et l'autre pour quatre membres de l'Assemblée élus dans cinq régions électorales de l'Assemblée selon le système de membre additionnel. L'Assemblée galloise est aussi organisée en commissions traitant de sujets précis, qui exercent une fonction d'examen. À la façon d'un gouvernement de type « cabinet », l'Assemblée nationale vote pour un premier ministre chargé de nommer un gouvernement (*cabinet*), qui détermine avec ses portefeuilles les domaines de compétence des commissions thématiques (dotées de fonctions d'examen) établies par la suite.

138. Les commandes de compétence législatif (OCL) se sont révélées être un moyen efficace pour répondre aux demandes formulées par l'Assemblée nationale du Pays de Galles à lui conférer des pouvoirs de décision – compétence législative – dans des nouveaux domaines politiques. La Loi sur le gouvernement du Pays de Galles 2006 a instauré une procédure par laquelle l'Assemblée nationale du Pays de Galles peut présenter des propositions qui permettraient d'étendre les pouvoirs législatifs de l'Assemblée par le biais de Commandes législatives de compétence en Conseil. Ce mécanisme de décret en Conseil permet au Parlement de conférer des pouvoirs accrus législatifs à l'Assemblée à propos des sujets spécifiques dans les domaines dévolus. Si approuvé par les deux chambres, et ayant reçu la sanction royale en Conseil privé, les pouvoirs normatifs directs sont dévolus à l'Assemblée dans le cadre du décret. L'Assemblée peut alors faire des lois sous la forme de Mesures de l'Assemblée qui doivent être adoptées par l'Assemblée nationale, mais qui ne nécessitent plus l'approbation supplémentaire de Whitehall ou du Parlement. Voir :

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmwelaf/155/15509.htm>.

139. La loi de 2006 relative au gouvernement du pays de Galles disposait également qu'un référendum de ce type devait être soutenu par une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale ; le référendum, tenu en mars 2011, a abouti à 63,5 % de votes pour (avec un taux de participation de seulement 35 %).

247. Les 108 membres de l'Assemblée nord-irlandaise sont, à présent, élus pour un mandat de quatre ans par scrutin à vote unique transférable depuis 18 circonscriptions de six membres chacune. Le « Projet de loi Irlande du Nord (dispositions diverses) », actuellement devant le Parlement, prévoit de prolonger la durée du mandat de l'Assemblée d'Irlande du Nord à cinq ans. L'Irlande du Nord se démarque par son système unique de partage du pouvoir à tous les niveaux pour garantir la participation des deux communautés au processus décisionnel. Le partage du bureau du Premier ministre et du vice-Premier ministre est l'une des manifestations de cette entente.

- *Financement* : ressources, emprunt et péréquation

248. La décentralisation repose sur une solide assise financière. Dans la pratique, la méthode d'attribution de ressources financières de la part du pouvoir central utilisée avant la décentralisation n'a subi aucun changement significatif. La formule Barnett fournit un rapport pour refléter les changements qui surviennent dans les dépenses publiques anglaises aux budgets des administrations dévolues, par un calcul basé sur les populations relatives des entités et l'étendue de la dévolution¹⁴⁰. La formule est employée depuis une trentaine d'années pour déterminer l'augmentation annuelle de l'allocation (revalorisation). Ces augmentations s'ajoutent chaque année à l'allocation de l'année précédente (allocation initiale) et composent aujourd'hui une importante subvention de base. La formule est à l'origine de près de 49 milliards de dépenses publiques en 2007-2008. En dépit des changements politiques survenus au Royaume-Uni, elle est toujours utilisée et n'a pas été réexaminée ni révisée. La formule s'applique aux politiques dévolues mais pas à celles réservées à et exécutées par le gouvernement britannique en Ecosse : les grands axes de dépenses, tels que les versements de prestations sociales, se situent hors du champ de la formule. Plus de la moitié du total des dépenses publiques est attribuée via la formule à l'Ecosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord par le gouvernement britannique.

249. Les instances dirigeantes de l'Ecosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord ont pour obligation générale de satisfaire à des exigences statutaires dans les principaux domaines de politiques par la mise à disposition de fonds suffisants ; elles disposent toutefois d'une grande latitude dans l'affectation spécifique des ressources, comme le montrent les différentes mesures stratégiques prises (uniquement) en Ecosse en faveur des jeunes et des étudiants.

250. La formule Barnett garantit de toute évidence la stabilité dans le processus de décentralisation, l'évolution de la situation financière et démographique des nations ; or, le transfert accru de pouvoirs et l'impact des décisions stratégiques prises par les entités décentralisées ont suscité un débat continu au sujet de son réexamen. Les critiques portent sur le fait que la formule se fonde sur la taille de la population et non sur les besoins, mais aussi sur le fait qu'elle est trop schématique et trop simple et ne permet pas d'établir un lien de responsabilité politique entre la taxation (locale) et les dépenses publiques sur les services¹⁴¹. D'après la LGA, la formule « lèse » en outre les collectivités anglaises de 4,1 milliards de GBP par an¹⁴².

251. La loi de 1998 relative à l'Ecosse autorise le Parlement écossais à faire varier le taux d'imposition sur le revenu en Ecosse de 3 pence par livre sterling. Le revenu supplémentaire de 450 millions de GBP qui aurait pu être obtenu grâce à ce taux variable est faible par rapport à la subvention globale de 14 milliards de GBP transférée, déjà en 1998, depuis Londres¹⁴³. Il n'a jamais été fait usage de ces pouvoirs limités de variation de l'impôt malgré l'attention politique et le débat sur le sujet, faute de motivation politique. Le budget de l'Ecosse, calculé selon la formule Barnett, a sensiblement augmenté pendant les premières années de décentralisation, pour atteindre le montant actuel d'environ 25 milliards de GBP. La loi de 2012 relative à l'Ecosse a supprimé les pouvoirs limités de levée de l'impôt que l'on vient de citer ; elle prévoit un nouveau taux d'imposition sur le revenu et le pouvoir d'emprunter de l'argent ainsi que la capacité – avec le consentement du Parlement

140. La répartition entre les nations se présente approximativement comme suit : pour 85 pence versés aux services proposés en Angleterre, l'Ecosse reçoit 10 pence, le pays de Galles, 5 pence, et l'Irlande du Nord, 2,75 pence ; Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, 2012, p. 260-261.

141. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, 2012, p. 261.

142. Comme indiqué sur le site web de la BBC, 21 novembre 2013 [<http://www.thecep.org.uk/2013/11/22/lga-admit-english-councils-short-changed-by-uk-funding-formula/>].

143. Il convient de noter que le gouvernement écossais a encore moins de pouvoir de taxation que ses collectivités locales (qui disposent de pouvoirs fiscaux utilisés pour générer environ 15% de leurs propres revenus aux côtés de la subvention calculée sur la base d'une formule de besoins concertées) : le Parlement écossais est responsable de seulement 7% des impôts levés en Ecosse, puisque - selon le Scotland Act 1998 - toutes les taxes sauf les taxes locales sont réservés au Parlement du Royaume-Uni. Presque la totalité de la Limite de dépenses écossaises est financée par une subvention du gouvernement britannique sur lequel le gouvernement écossais n'a aucun contrôle. Toutefois, cela est susceptible de changer après le référendum.

britannique – de créer d'autres impôts locaux (tels que l'impôt sur les décharges de déchets et taxe sur les opérations immobilières, par exemples¹⁴⁴.

252. S'agissant du pays de Galles, le Premier ministre britannique et le Premier ministre gallois ont annoncé, le 1^{er} novembre 2013, que de nouveaux pouvoirs indépendants de levée d'impôts allaient être conférés dans le cadre d'un train de mesures visant à intensifier la décentralisation du pays de Galles.

253. L'un des problèmes majeurs qui subsistent est la taille relativement petite de la base d'imposition. Le pays de Galles est incontestablement touché de façon uniforme par la pauvreté et ne cesse de s'appauvrir en dépit du processus de décentralisation et d'une situation géographique favorable, non loin de la région florissante de Londres. La subvention générale pour le pays de Galles s'élève actuellement à 14,6 milliards de GBP par an (plus les ressources affectées aux éléments non décentralisés).

254. L'Irlande du Nord ne dispose pas de pouvoirs d'indépendance en matière de levée d'impôts mais il a le pouvoir de modifier les taux régionaux.

- Relations avec d'autres collectivités territoriales infranationales et relations intergouvernementales

255. La décentralisation est un processus bilatéral entre le pouvoir central et le territoire décentralisé. Il n'y a guère de coordination ou de coopération horizontale.

256. Les relations entre le pouvoir central et les entités décentralisées sont régies par un protocole d'accord et par des concordats dans les domaines de politique générale. Au moins jusqu'en 2007, les relations étaient essentiellement informelles. Des principes généraux et des modalités de travail communes sont exposés dans un Protocole d'accord qui a fait l'objet de plusieurs révisions (la dernière version date de juin 2011)¹⁴⁵. Les directives et modalités pratiques d'interaction sont indiquées dans des « concordats » divers et variés (documents de travail contraignants non pas du point juridique, mais uniquement du point de vue de « l'honneur »)¹⁴⁶.

257. Les Secrétaires d'État pour l'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord sont membres de l'entité ministérielle (*Cabinet*) du Royaume-Uni chargée d'assurer la liaison avec les entités décentralisées. Le Secrétaire d'État pour le pays de Galles traite également de la législation galloise devant être adoptée au Parlement britannique (plus rarement désormais, compte tenu du transfert de nouveaux pouvoirs législatifs primaires). Le Secrétaire d'État pour l'Irlande du Nord conserve quelques responsabilités, y compris pour les questions qui n'ont pas encore été dévolues et où l'Assemblée d'Irlande du Nord peut légiférer avec le consentement du gouvernement britannique.

258. Les activités d'information, de consultation et de coordination entre le pouvoir central et les entités décentralisées sont gérées par le comité ministériel conjoint (*Joint Ministerial Committee*), qui rassemble des ministres britanniques et des ministres des entités décentralisées¹⁴⁷.

- Relations extérieures, en particulier affaires de l'Union européenne et relations avec l'Union européenne

144. D'après les recommandations de la commission Calman, établie par le Parlement écossais et le gouvernement britannique en 2007, notamment dans la loi de 2012 relative à l'Ecosse, les taux d'imposition sur le revenu du Royaume-Uni seront réduits de 10 pence par livre sterling pour l'Ecosse, laissant au Parlement écossais le soin de décider s'il doit choisir un taux supérieur ou inférieur ou de restaurer le taux global à l'identique (en choisissant un taux écossais de 10 %). Cependant, pour tenter de lier les niveaux de dépense à la collecte de revenus en vue d'établir la responsabilité politique, l'affectation de la subvention générale depuis Londres sera réduite en cas d'augmentation des dépenses en Ecosse, la différence étant couverte par l'élévation du taux d'imposition sur le revenu en Ecosse. Voir Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, 2012, p. 261-262.

145. Protocole d'accord et accords supplémentaires entre le gouvernement britannique, les ministres écossais, les ministres gallois et le comité exécutif de l'Irlande du Nord, juin 2011 [http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/devolution-memorandum-of-understanding_0.pdf]. Pour un résumé, voir *Quick Guide to The Joint Ministerial Council, National Assembly for Wales*, Research Service, janvier 2012 [<http://www.assemblywales.org/qg12-0002.pdf>]; voir Cabinet Office, *Devolution Guidance Notes* [<http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/devolution-guidance-notes>], publié le 23 août 2011.

146. En 2011, on comptait trois principaux concordats (sur la coordination de la politique de l'UE et sa mise en œuvre ; l'aide financière aux entreprises ; et les relations internationales relativement aux responsabilités des entités décentralisées) ainsi que de nombreux concordats bilatéraux concernant des domaines spécifiques d'interaction.

147. CdR, *Study on the Division of Powers ...* (2012), p. 966.

259. L'Ecosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord assurent de manière autonome la mise en œuvre et l'application de la législation de l'Union européenne dans les domaines décentralisés – sachant que la politique du Royaume-Uni dans l'Union européenne est un domaine réservé. En cas d'inertie ou de non-conformité due à la responsabilité d'une entité décentralisée, des pénalités financières s'appliquent. En vertu de la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*), ce principe s'applique également aux collectivités locales. Aussi la coopération et la coordination avec le pouvoir central, en sa qualité de responsable ultime devant Bruxelles, est-elle essentielle. Un concordat sur la coordination des questions stratégiques de l'Union européenne contient des détails et des indications sur les procédures. Lorsque les questions relatives à l'Union européenne ne peuvent être traitées de façon bilatérale entre les différents ministères, elles doivent être étudiées par la commission ministérielle conjointe responsable des questions relatives à l'Europe (*Joint Ministerial Committee* (Europe)).

260. La participation à des réunions du Conseil de l'Union européenne est décidée au cas par cas par le ministre responsable du Royaume-Uni. La participation de fonctionnaires à des réunions de l'Union européenne fait l'objet de décisions bilatérales avec le ministère compétent du Royaume-Uni.

261. Cependant, il manque des canaux établis et structurés pour permettre aux collectivités locales d'influencer la position de négociation du Royaume-Uni sur les propositions de législation de l'UE concernant la subsidiarité ou les questions touchant spécifiquement les municipalités. Les municipalités sont traitées comme n'importe autre partie prenante. Il y a eu quelques progrès mineurs grâce à la Déclaration de politique sur la Loi sur l'organisation locale¹⁴⁸, mais de tels arrangements n'existent pas en Ecosse pour la coopération et la coordination avec les autorités locales quand les questions européennes les concernent directement.

262. Les deux chambres du Parlement britannique ont établi des procédures parallèles pour le mécanisme d'alerte précoce destiné à garantir le principe de subsidiarité de l'UE et travaillent de manière indépendante. Les trois assemblées décentralisées assurent une liaison étroite sur le contrôle du principe de subsidiarité. Leur position dans l'analyse de ce principe sera prise en compte dans le cadre du processus habituel d'étude des documents effectué par la commission sur l'UE (*EU committee*) et par la commission d'examen des affaires européennes (*European Scrutiny Committee*). En cas de divergence de points de vue entre le pouvoir central et les entités décentralisées, le dernier mot revient au Parlement britannique.

263. Les membres britanniques du Comité des régions (24 membres à part entière) sont des politiciens élus qui représentent les collectivités locales, les organes décentralisés de l'Ecosse, du pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Autorité du Grand Londres.

264. Les entités décentralisées ont des bureaux à Bruxelles¹⁴⁹. De plus, les quatre associations nationales de collectivités locales (WLGA, NILGA, COSLA et LGA) (ainsi que l'Autorité de Grand Londres) ont aussi des bureaux à Bruxelles pour représenter les intérêts locaux au sein de l'Union européenne et pour appuyer leurs membres du CdR.

265. Comme pour l'Irlande du Nord, selon les modalités établies par l'Accord du Vendredi saint, le *North-South Council* rassemble des membres de l'exécutif de l'Irlande du Nord et de la République d'Irlande pour coopérer sur des questions d'intérêt commun, tandis que le *British-Irish Council* offre un cadre de discussion pour tenir compte d'intérêts plus vastes avec le Royaume-Uni.

- Une région anglaise « fonctionnelle » spéciale : l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority* ou GLA)

266. La GLA, le bureau du maire de Londres et l'Assemblée de Londres ont été créés en vertu de la loi de 1999 relative à l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Authority Act 1999*). Les fonctions, devoirs et pouvoirs spécifiques sont énoncés dans ladite loi ainsi que dans la loi de 2007 relative à l'Autorité du Grand Londres (*Greater London Act 2007*), la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*) et dans d'autres textes de loi. Le modèle de gouvernance de la GLA, mis en

148. DCLG, 2012 "Policy statement for Part 2 of the Localism Act 2011.

149. Les bureaux de l'UE du Pays de Galles et d'Irlande du Nord font partie de la structure organisationnelle de la représentation permanente du Royaume-Uni. Que l'Angleterre ne dispose pas d'un bureau de représentation séparé à Bruxelles fait partie des conséquences liées à la «question anglaise».

œuvre en 2001, est partagé entre le bureau du maire de Londres, élu au suffrage direct, et l'Assemblée de Londres, composée de 25 membres chargés de contrôler le travail du maire, c'est-à-dire d'examiner ses politiques, décisions et activités¹⁵⁰.

267. Le maire établit la vision globale pour Londres et se charge de créer des plans (dont le plan global de Londres) et des politiques pour la capitale dans les domaines suivants : transport, urbanisme et valorisation du territoire, logement, développement économique et régénération, culture, inégalités en matière de santé et environnement. Le maire établit le budget pour les principaux organes de la GLA et pour les organes fonctionnels – le bureau du maire pour le maintien de l'ordre et la lutte contre la criminalité (*Mayor's Office for Policing and Crime*), les services d'incendie et de secours de Londres (*London Fire and Emergency Planning Authority*) et la société des transports londoniens (*Transport for London*) – et nomme des membres pour ces organes. Il désigne en outre un maire adjoint statutaire parmi les 25 membres de l'Assemblée de Londres¹⁵¹.

268. Le maire est élu au suffrage direct pour un mandat de quatre ans par l'électorat du Grand Londres. Boris Johnson, maire de la collectivité depuis 2008, est au premier plan de l'actualité, tout comme l'était son prédécesseur, Ken Livingstone, maire pendant les huit premières années d'existence de la collectivité. Les 25 membres de l'Assemblée de Londres sont élus en même temps que le maire pour un mandat de quatre ans à l'issue d'un scrutin mixte : quatorze membres sont élus dans des circonscriptions géographiques composées de deux arrondissements londoniens, et onze sont élus au scrutin de liste, au niveau de Londres¹⁵².

269. Les salaires du maire et des membres de l'Assemblée sont publiés sur le site web¹⁵³ de la GLA. Cette collectivité a le pouvoir de recruter son propre personnel.

270. Le financement de la GLA et de ses organes fonctionnels provient de différentes sources : une subvention du pouvoir central en plus des recettes collectées grâce au programme de conservation de l'impôt local sur les entreprises (*business rates retention scheme*) et par la collecte de la taxe d'habitation. La société des transports londoniens (Transport for London) verra ses recettes augmenter grâce à la hausse des tarifs. Jusqu'en 2014-2015, le *London Settlement* prévoit une subvention d'équipement de 2,6 milliards de GBP spécialement pour financer les programmes de logement et de régénération, la clôture de la *London Development Agency* et le développement du parc olympique Queen Elizabeth par la LLDC¹⁵⁴.

271. Londres, qui représente 23 % du PIB, est un moteur économique majeur pour le Royaume-Uni. Sa contribution nette au budget du pays témoigne de sa force économique et de sa solide base d'imposition. À titre d'exemple, l'élément le plus important du financement de l'administration locale est l'impôt local sur les entreprises – l'arrondissement londonien de Westminster produit à lui seul plus de recettes tirées de la taxe professionnelle pour le pouvoir central que les cinq autres plus grands conseils de villes anglais réunis. À Londres, les recettes fiscales sont générées essentiellement en centre-ville, tandis que la majorité des dépenses a lieu dans les zones résidentielles périphériques. La taxe d'habitation ne finance qu'une part relativement faible de dépenses : moins de 7 % du budget du maire de Londres. Le financement par habitant demeure supérieur à Londres en raison de facteurs de coût et d'autres éléments par rapport à la moyenne de l'Angleterre, bien qu'il soit variable dans la capitale. En 2012, le maire de Londres a créé une commission indépendante des finances (la Commission des finances de Londres) qui a recommandé que l'administration de Londres (le GLA et les arrondissements de Londres) soit dotée d'une plus grande autonomie financière et d'être moins dépendant des subventions du gouvernement central. D'après les informations fournies par la GLA, le but n'est pas de générer plus de revenus, mais d'obtenir plus de fonds d'investissement, en particulier dans les infrastructures afin de répondre aux besoins de la population croissante de Londres.

150. Le mode de scrutin est celui du « vote supplémentaire » : chaque votant exprime un premier et un second choix de candidat, et si aucun candidat ne remporte au moins 50 % des suffrages exprimés pour le premier choix, les seconds choix exprimés pour tous les candidats sont transférés aux deux candidats en tête des suffrages afin de déterminer le vainqueur.

151. Il importe de ne pas confondre le maire de Londres et l'ancien bureau du lord-maire de la City of London Corporation.

152. Stevens, Andrew, *History and many post-war reforms shape local government in UK* (10 avril 2012) [http://www.citymayors.com/government/uk_government.html]

153. Site internet de la GLA [<http://www.london.gov.uk/mayor-assembly>].

154. Pour plus d'informations sur le sujet, consulter les états financiers de la GLA

[<http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla/spending-money-wisely/accounts-and-annual-governance-statement>].

272. En tant qu'entité stratégique, la GLA coopère étroitement avec les arrondissements et les Conseils londoniens (leur organe représentatif) pour atteindre les objectifs de développement de Londres exposés dans le *London Plan*. Conformément au devoir de coopérer énoncé dans la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*), le maire (et Transport for London) est tenu de coopérer avec les services d'urbanisme dans et en dehors de la ville pour préparer les plans d'aménagement local (ces derniers étant tenus également de coopérer avec le maire). Les arrondissements londoniens et les services locaux d'urbanisme en dehors de Londres doivent eux aussi coopérer, le cas échéant.

273. La GLA est actuellement la seule entité « régionale » fonctionnelle directement élue avec des pouvoirs et des ressources dévolues à la GLA par le pouvoir central. Sa structure est unique. En mai 2013, la Commission des finances de Londres, mise en place par le maire de Londres, a demandé plus de transfert de pouvoirs. Toutefois, le gouvernement actuel a souligné qu'il n'a pas l'intention de transférer des pouvoirs supplémentaires à la GLA¹⁵⁵ et ne voit pas la GLA comme un modèle à répliquer dans d'autres « city regions », sa situation étant trop spécifique.

- *L'évolution de la décentralisation* : d'un processus ouvert à une constitution écrite ?

274. La décentralisation a créé un environnement compétitif propice aux propositions créatives et innovantes qui, lorsque l'expérience est réussie, peuvent servir de modèle pour d'autres parties du Royaume-Uni (par exemple, le don d'organe basé sur le consentement présumé a été introduit au pays de Galles, mais nulle part ailleurs pour l'instant au Royaume-Uni).

275. La décentralisation est un processus qui fonctionne et se développe à l'heure actuelle. Toutefois, sa grande force – mise en œuvre pragmatique et progressive – est aussi sa faiblesse, en ce que le système ne se justifie pas globalement sur le long terme et n'entraîne pas de processus d'élaboration constitutionnelle. Le processus ouvert de décentralisation comporte de gros risques pour le Royaume-Uni, comme l'indique de toute évidence la tenue du référendum sur l'indépendance de l'Ecosse en 2014. Même si les électeurs se prononcent contre l'indépendance, la position de l'Angleterre sera plus difficile à tenir car le gouvernement en place devra honorer son engagement de transférer davantage de pouvoirs vers l'Ecosse et le pays de Galles. La décentralisation se poursuivant, il sera inévitable d'évoquer la question explosive des relations financières et la nécessité de revoir la formule Barnett à l'avenir. Les appels à une constitution écrite en vue de relier de façon rationnelle les différentes parties au sein d'un ensemble se fondent sur ces considérations.

6. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES DE LA PROCÉDURE DE SUIVI

276. Les rapporteurs souhaitent souligner qu'ils ont conscience que leurs recommandations seront adressées au Royaume-Uni en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, mais que la mise en œuvre des recommandations sera soumise aux pouvoirs et aux responsabilités du Gouvernement britannique et à ceux 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.

277. Sur la base de leur analyse des informations, des données et des points de vue personnels recueillis au cours des visites, et d'après l'étude de la mise en œuvre de la Charte, les rapporteurs concluent que le Royaume-Uni respecte d'une manière générale les obligations auxquelles il a souscrit au titre de la Charte. Il est à noter que l'évaluation détaillée et indépendante commandée par la LGA en 2013¹⁵⁶ a conclu que l'Angleterre obtenait des résultats moyennement positifs en matière d'application de la Charte. L'auto-évaluation du gouvernement britannique va dans le même sens : " La vision actuelle de l'administration locale en Angleterre, ainsi que sa structure, sont conformes à la Charte européenne de l'autonomie locale »¹⁵⁷. Cependant, un certain nombre de problèmes subsistent, ainsi que des domaines où l'ambiguïté persiste ou dans lesquels la lettre – mais non l'esprit – de la Charte est respectée¹⁵⁸.

155. Compte tenu de la dévolution récente de responsabilités, le financement par le biais de la loi de 2011 sur l'organisation locale et le financement décentralisée des collectivités locales par le biais de la Loi de finances 2012 du gouvernement local.

156. Jeremy Smith, *Local Government in England: do we comply with the European Charter of Local Self-Government?* (mai 2013).

157. The Cabinet Manual, 1st edition, October 2011, sub 8.27 (p. 67).

158. Document : note d'information du secrétariat britannique : 25^e session du Congrès, 28-31 octobre 2013, p. 13. Voir la section sur les conclusions concernant le respect des articles à la fin de chaque chapitre de l'examen article par article.

278. Les rapporteurs considèrent que la situation s'est améliorée depuis les recommandations de 1998, notamment sous l'effet du processus de décentralisation. En fait, dans plusieurs domaines, la situation semble plus délicate pour les collectivités locales d'Angleterre que pour celles des entités décentralisées. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne le défi majeur des collectivités locales, à savoir la réduction massive des ressources financières (surtout en Angleterre à l'heure actuelle, mais aussi probablement à l'avenir en Ecosse et au pays de Galles).

279. De l'avis des rapporteurs, les points qui nécessitent le plus d'attention sont les suivants :

a) La question importante de la reconnaissance et de la garantie de/du droit à l'autonomie locale n'a toujours pas reçu de réponse. L'article 2 de la Charte exige clairement plus qu'un simple respect de l'esprit du texte. Déjà en 1998, les rapporteurs recommandaient de « mettre en place un cadre juridique servant clairement de fondement à l'administration locale et lui attribuant une compétence générale » ; il ne s'agit là que d'un seul élément, qui ne satisfait pas pleinement à l'ensemble des conditions liées à la reconnaissance de l'autonomie locale. La loi de 2011 sur l'organisation locale pour l'Angleterre et le Pays de Galles (*Localism Act 2011*) a marqué une avancée importante dans ce sens (en ce qu'elle affirme une compétence générale), mais elle ne satisfait pas cette exigence dans sa totalité. Il est certes difficile d'ancrer la garantie de l'autonomie locale dans le droit (constitutionnel), compte tenu du cadre législatif actuel du Royaume-Uni, mais diverses propositions ont cependant déjà été formulées et méritent d'être examinées attentivement. La codification proposée de la législation de l'administration locale en Angleterre pourrait devenir un moyen complémentaire de donner un cadre clair à l'administration locale ainsi que l'une des façons possibles d'incorporer les principes de la Charte dans la législation nationale, afin de les rendre contraignants également pour les juridictions (point déjà évoqué dans la recommandation de 1998). En Ecosse, la protection constitutionnelle ou une protection législative par le biais d'une nouvelle loi sur l'Ecosse dépend de l'issue du prochain référendum.

b) L'intérêt porté aux collectivités en tant que prestataires de services amène souvent à percevoir l'administration locale comme un simple prestataire de service parmi de nombreux autres à l'échelon local, alors que les collectivités locales gèrent une part considérable des affaires publiques et des services et représentent la collectivité sur d'autres questions importantes, comme d'urbanisme et l'octroi d'autorisations diverses. Il y a lieu de poursuivre et de consolider les tentatives et expériences visant à donner aux élus locaux un rôle de direction et de coordination également vis-à-vis d'autres prestataires de services locaux.

c) Les rapporteurs estiment que le contrôle exercé par divers ministères du pouvoir central, notamment par l'obligation d'établir des rapports détaillés et par l'implication active dans différents aspects des affaires locales, limite considérablement la marge de manœuvre des collectivités locales dans la gestion des affaires locales. Cette situation semble contraire aux intentions du gouvernement telles qu'exprimées par la nouvelle compétence générale prévue dans la loi de 2011 sur l'organisation locale (*Localism Act 2011*) en Angleterre. La Liste de données unique pour les collectivités locales, publié par le Ministère des Communautés et de l'Administration publique en 2011 pour la première fois, semble avoir imposé une limite à des collectes de données auprès des autorités locales.

d) Les systèmes actuels de conseils exécutifs (*cabinets*) et de commissions sont mis en œuvre par le biais des conseillers élus. Il est rare que les activités de ces derniers puissent être considérées comme un emploi à temps partiel. Comme la recommandation de 1998 l'indiquait déjà que leur statut devraient mieux correspondre à leur dévouement et à leurs responsabilités et d'attirer des talents diversifiés¹⁵⁹. La faible participation aux élections locales devrait être considérée comme un appel à renforcer les institutions élues démocratiquement et le rôle des titulaires de fonctions électives, qui constituent l'épine dorsale du système de gouvernance locale.

e) S'agissant des relations avec les collectivités locales et la consultation, il semble que celle-ci occupe une place raisonnable, sachant qu'elle ne revient pas (et ne peut revenir) à un processus de décision conjoint. Cependant, les rapporteurs estiment que l'approche de partenariat et les expériences de l'Ecosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord en matière de coopération pourraient être envisagées également pour les relations entre le pouvoir central et les collectivités

159. Dans sa réponse à la PCRSC le gouvernement a clairement fait savoir qu'il considère le rôle des conseillers étant essentiellement du bénévolat. Il est tout à fait erroné d'assimiler le statut au salaire ; le statut vient du respect pour le service donné à sa communauté ".

locales anglaises. En particulier, le modèle du Comité de partenariat du pays de Galles pourrait servir de cadre institutionnalisé pour le dialogue entre les différents niveaux d'administration.

f) Concernant la situation financière, les rapporteurs rappellent que, déjà dans le premier rapport de suivi de 1998, il était recommandé d'« augmenter de façon importante les compétences financières de l'administration locale ». La situation s'est détériorée depuis lors, même s'il faut préciser que les collectivités locales de toute l'Europe sont confrontées à des difficultés financières en ces temps de crise financière mondiale et de politiques d'austérité. Les inquiétudes portent surtout sur le faible niveau des ressources propres des collectivités locales : en effet, soit elles n'ont pas de pouvoirs d'imposition (autonomes), soit ces pouvoirs sont (politiquement) limités, à cause du seuil de référendum pour la taxe d'habitation (Angleterre) ce qui a remplacé le plafonnement du taux des impôts locaux depuis 2011 et du gel de la taxe d'habitation (en accord avec COSLA chaque année depuis 2008 (Ecosse). Tous les taux sont décidés par le pouvoir central pour l'Angleterre, et par le gouvernement d'Ecosse pour l'Ecosse. Les subventions représentent encore de loin la majeure partie des financements pour les deux gouvernements respectifs¹⁶⁰. Seules les redevances semblent, au final, relever de l'entière responsabilité de l'administration locale. Dans la difficile conjoncture actuelle, il est d'autant plus important de préserver l'autonomie financière locale. Les rapporteurs sont d'avis qu'il faut diversifier de toute urgence la base de l'imposition locale pour limiter la dépendance vis-à-vis du pouvoir central ou d'une entité décentralisée et pour renforcer la responsabilité financière locale. Le système de financement des collectivités locales en Angleterre a été réformé en profondeur en avril 2013 et permet aujourd'hui les collectivités locales de conserver une partie de la taxe professionnelle. Le gouvernement central a également mis en place des programmes et des fonds pour transformer les services locaux, y compris ceux fournis par les autorités locales. La manière positive dont les conseils ont porté sur la localisation des ressources doit également être reconnu. Cependant, il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures de réforme dans la pratique.

g) Le principal problème qui se pose en Angleterre – malgré des efforts très appréciés de développement des initiatives locales (*localism*) – est que, (encore aujourd'hui) les collectivités locales ont certes des pouvoirs, mais pas de moyens financiers. Le pouvoir central « donne » des compétences considérables tout en conservant une influence et des pouvoirs de contrôle sur une grande partie des finances locales (bien qu'il existe des politiques récentes de réduction de l'inspection et des évaluations verticales de performance des autorités locales. Associées aux contraintes financières considérables qui pèsent sur les collectivités locales du fait des coupes budgétaires et de l'endettement, ces limitations risquent d'entraver fortement la liberté d'action et le pouvoir décisionnel de l'administration locale. En dépit d'importantes coupes budgétaires, les collectivités locales galloises et écossaises restent mieux loties financièrement que leurs homologues anglaises, mais leur autonomie pâtit des limitations imposées par les assemblées décentralisées, dont les pouvoirs ont été renforcés.

h) Par rapport à la situation de 1998, l'administration régionale en Irlande du Nord semble stable et consolidée, et paraît fonctionner dans l'ensemble conformément aux principes de la Charte. L'autonomie locale a toujours existé en Irlande du Nord et sous la même forme depuis 1972. Cela étant, une restructuration majeure de l'administration locale est en cours en Irlande du Nord et ne prendra fin qu'en avril 2015. Les rapporteurs ont été informés au cours de leur visite que la question de l'application de la Charte en Irlande du Nord pourrait être étudiée une fois la réforme menée à bien ; ils attendent avec intérêt le résultat de cette évaluation. Il pourrait (encore) être envisagé de lier ce point au projet de loi relative à l'administration locale susceptible d'être adopté en mars/avril 2014. Une mission de post-suivi du Congrès en Irlande du Nord consacrée à l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme en 2015 pourrait être envisagée également.

i) Les rapporteurs estiment par ailleurs qu'il pourrait être judicieux d'examiner prochainement la nécessité de mettre à jour la déclaration du Royaume-Uni, étant donné qu'elle fait référence (en partie) à des collectivités qui n'existent plus et ne cite pas l'Autorité du Grand Londres. Ils invitent le gouvernement britannique à étudier la possibilité de ratifier d'autres instruments liés à la Charte : la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144, que le pays a seulement signée) ; le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) et le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

160. Cependant, comme illustré ci-dessus, le gouvernement écossais dépend presque totalement des subventions du gouvernement central.

j) Le débat sur une redéfinition de la répartition des pouvoirs et des relations entre le pouvoir central et les collectivités locales se poursuit au Royaume-Uni, comme il ressort notamment de divers rapports de commissions parlementaires publiés récemment¹⁶¹. Les rapporteurs sont d'avis que les principes de l'autonomie locale consacrés par la Charte pourraient inspirer et guider le processus inachevé de restructuration de l'administration territoriale au Royaume-Uni.

161. En Ecosse, le Groupe de travail ministériel sur les territoires insulaires explore les possibilités d'étendre l'autonomie locale dans le cadre du référendum aux autorités locales dont le territoire est limité exclusivement aux îles.

Annexe – Programme des visites de suivi du Congrès au Royaume-Uni

**Visite de suivi du Congrès au Royaume-Uni
Partie I, 29-31 mai 2013
Londres, Leeds et Edimbourg**

Programme**Délégation du Congrès**Rapporteurs :

Mme Angelika KORDFELDER	Rapporteuse sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, L, SOC ¹⁶² Maire de Rheine (Allemagne)
M. Alexander USS	Rapporteur sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, R, PPE/CCE ¹⁶³ Président de l'Assemblée législative régionale de Krasnoïarsk (Fédération de Russie)

Expert :

M. Jens WOELK	Consultant (Allemagne) Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès Professeur associé en droit constitutionnel comparé à la faculté de droit de l'Université de Trente (Italie), département des sciences juridiques
---------------	--

Secrétariat :

M. Jean-Philippe BOZOULS	Chef du Service des activités statutaires Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux
Mme Sedef CANKOÇAK	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Mercredi 29 mai 2013 - Londres**Membres de la délégation du Royaume-Uni du Congrès**

M. John WARMISHAM, président de délégation, conseiller municipal de Salford
Mme Sandra BARNES MBE, conseillère du district de South Northamptonshire
M. Nigel MERMAGEN, conseiller du district de South Somerset

Association des pouvoirs locaux (LGA, *Local Government Association*)

Conseiller Sir Merrick COCKELL, président
Mme Carolyn DOWNS, directrice générale

Leaders de groupes politiques au sein de la LGA

Conseiller Andrew LEVER, groupe conservateur
Conseiller David SPARKS, chef du groupe travailliste
Conseiller Richard KEMP, Groupe libéral et démocratique
Conseillère Marianne OVERTON, chef du Groupe indépendant

162. SOC : Groupe socialiste

163. PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

M. Keith WHITMORE, ancien Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Autorité du Grand Londres

Sir Edward LISTER, chef du personnel de la mairie et maire-adjoint en charge des politiques et de l'urbanisme

M. Andrew BOFF, membre de l'Assemblée de Londres et membre du Congrès

M. Tom MIDDLETON, chef de la gouvernance

Mme Sarah GIBSON, chef des relations avec le gouvernement

M. Simon REES, cadre supérieur en charge des relations internationales

Maire et membres du Conseil de l'arrondissement londonien de Hackney

Conseiller Jules PIPE, maire du Conseil et président des Conseils de Londres

Jeudi 30 mai 2013 – Londres, Leeds

Conseil de la Ville de Westminster

M. Giles ROCA, chef de la stratégie

M. Majeed NEKY, membre en charge des politiques

Conseil de la Ville de Leeds

M. Richard LEWIS, conseiller, vice-président du Conseil de la Ville de Leeds (Parti travailliste)

Mme Tracey SIMPSON-LAING, conseillère, vice-présidente du Conseil de la Ville de York (Parti travailliste)

M. Tom LEADLEY, conseiller municipal de Morley, *borough* de Morley (Parti indépendant)

M. Carl LES, conseiller, vice-président du Conseil de comté du North Yorkshire (Parti conservateur)

Vendredi 31 mai 2013 – Edimbourg, Ecosse

Ministère écossais de l'Administration locale et de l'Aménagement du territoire

M. Derek MACKAY, ministre

Parlement écossais

M. Kevin STEWART, membre du Parlement écossais, président de la commission de l'administration locale et de la régénération

Mme Christina McKELVIE, membre du Parlement écossais, présidente de la commission des relations européennes et des relations extérieures, membre du Congrès

Mme Helen EADIE, membre du Parlement écossais, membre du Congrès

Chefs de conseils écossais

- Approbation de la résolution de la COSLA sur la démocratie locale en Ecosse

Convention des pouvoirs locaux écossais (COSLA, *Convention of Scottish Local Authorities*)

M. David O'NEILL, conseiller, président

M. Michael COOK, conseiller, vice-président

M. Harry McGUIGAN, conseiller, porte-parole sur les questions de bien-être de la collectivité, membre du Congrès

M. Drew HENDRY, conseiller, leader du Conseil des Highlands

M. Gary ROBINSON, conseiller, leader du Conseil de Shetland

M. Rory MAIR, directeur général

Mme Barbara LINDSAY, directrice générale adjointe

M. James FOWLIE, directeur – intégration et développement

Rencontre avec un membre du Groupe d'experts indépendants

Professeur Chris HIMSWORTH, membre du Groupe d'experts indépendants, faculté de droit de l'université d'Édimbourg

**Visite de suivi du Congrès au Royaume-Uni
Partie 2, du 5 au 7 novembre 2013
Londres et Cardiff**

Programme

Délégation du Congrès

Rapporteurs :

Mme Angelika KORDFELDER	Rapporteuse sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, L, SOC ¹⁶⁴ Maire de Rheine (Allemagne)
M. Alexander USS	Rapporteur sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, R, PPE/CCE ¹⁶⁵ Président de l'Assemblée législative régionale de Krasnoïarsk (Fédération de Russie)

Secrétariat :

M. Jean-Philippe BOZOULS	Chef du Service des activités statutaires Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux
Mme Sedef CANKOÇAK	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Expert :

M. Jens WOELK	Consultant (Allemagne) Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès Professeur associé en droit constitutionnel comparé à la faculté de droit de l'Université de Trente (Italie), département des sciences juridiques
---------------	--

Mardi 5 novembre 2013 - Londres

Ministère des Collectivités et de l'Administration locale

Baronne Tina STOWELL, sous-secrétaire parlementaire
M. Paul ROWSELL, directeur adjoint pour la démocratie locale

Ministère des Collectivités et de l'Administration locale

M. Paul ROWSELL, directeur adjoint pour la démocratie locale
Mme Hannah BROOK, Services des collectivités et de l'administration locale

Bureau pour l'Ecosse (Scotland Office)

M. Chris FLATT, directeur adjoint pour la politique constitutionnelle
Mme Sheila SCOBIE, chef de la politique sociale

Ministère des Collectivités et de l'Administration locale – Finances

M. Simon RIDLEY, Directeur du Service des finances de l'administration locale
Mme Miranda ABREY, Service des finances de l'administration locale

164. SOC : Groupe socialiste

165. PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

Haute Cour de justice de l'Angleterre et du pays de Galles

Sir Brian LEVESON PC, président de la Queen's Bench Division
M. Duncan OUSELEY, juge principal du Tribunal administratif

Ministère des Collectivités et de l'Administration locale

Mme Helen EDWARDS, Directrice générale pour le développement des initiatives locales et secrétaire permanente adjointe
M. Paul ROWSELL, directeur adjoint pour la démocratie locale

Mercredi 6 novembre 2013 - Londres

Réunion conjointe avec des membres du Parlement

Chambre des Communes

M. Clive BETTS, député, président de la commission des collectivités et de l'administration locale

M. Paul FLYNN, député, membre de la commission restreinte de la réforme politique et constitutionnelle

Chambre des Lords

Lord BEST, président de la LGA

Lord BEECHAM, vice-président de la LGA, ex-président de la LGA

Baronne EATON, membre, ex-présidente de la LGA

Lord TOPE, président de la commission libérale démocratique sur les questions d'administration locale

Association des pouvoirs locaux d'Irlande du Nord (NILGA)

M. Arnold HATCH, conseiller, président de la NILGA

M. Ken BISHOP, responsable des programmes d'investissement et de partenariat

M. Rupert CROWLEY, stagiaire à la NILGA

Bureau pour le pays de Galles (Wales Office)

M. Geth WILLIAMS, directeur adjoint pour la constitution et la stratégie

Bureau pour l'Irlande du Nord (Northern Ireland Office) – téléconférence depuis Belfast

M. Alan WHYSALL, directeur adjoint pour la politique constitutionnelle et la législation

Mme Karen McNEILL, spécialiste principale des politiques en matière d'élections

Bureau du Médiateur des collectivités locales

Mme Jane MARTIN, Médiateur

M. Rhys BEVAN, conseiller juridique

Mme Anne WHITEHORN, conseillère juridique

Jeudi 7 novembre 2013 - Cardiff

Conseil de Cardiff

Mme Heather JOYCE, conseillère, chef du conseil de Cardiff

M. Mike DAVIES, responsable de la performance et des améliorations

M. Adam FOSTER, responsable principal de la stratégie

**Assemblée nationale du pays de Galles,
commission des collectivités, de l'égalité et de l'administration locale**

Mme Christine CHAPMAN, membre de l'Assemblée et présidente de la commission

M. Rhodri Glyn THOMAS, membre de l'Assemblée et membre de la commission

M. Mike HEDGES, membre de l'Assemblée et membre de la commission

Association des pouvoirs locaux du pays de Galles (WLGA)

Ronnie HUGHES, conseiller, membre du Congrès et porte-parole adjoint de la WLGA pour les affaires européennes

M. Iwan WILLIAMS, responsable des affaires européennes

Mme Lowri GWILYM, chef d'équipe pour l'Europe et la régénération

M. Steve THOMAS, directeur général