

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 474 (2022)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Royaume-Uni

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après «le Congrès») se réfère :

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

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale» ;

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

d. aux Priorités 2021-2026 du Congrès (Résolution 465 (2021)), en particulier à la priorité 6.b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne ;

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

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

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

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

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

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

2. Le Congrès rappelle que :

a. le Royaume-Uni a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE no 122, ci-après «la Charte») le 3 juin 1997 et l'a ratifiée le 24 avril 1998 ; il a fait une déclaration selon laquelle il entend limiter son champ d'application aux catégories de collectivités suivantes : en Angleterre, les conseils de comté, les conseils de district, les conseils d'arrondissement de Londres et le Conseil des îles Sorlingues ; au pays de Galles, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Pays de Galles) 1994 ; en Écosse, tous les conseils constitués selon l'article 2 de la loi d'administration locale (Écosse) 1994. La Charte est entrée en vigueur au Royaume-Uni le 1er août 1998 ;

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

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

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

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

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

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

a. l'adoption de la loi de 2016 sur le transfert de responsabilités aux villes et aux collectivités locales a habilité le secrétaire d'État à introduire l'élection des maires au suffrage

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

direct pour les régions d'Angleterre composées d'au moins deux conseils ;

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

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

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

a. le principe de l'autonomie locale n'est pas expressément reconnu dans la législation interne du Royaume-Uni pour être pleinement respecté dans la pratique ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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