

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

## Recommendation 49 (1998)<sup>1</sup> on the situation of local and regional democracy in the United Kingdom

The Congress,

1. Aware of the mandate given by the Congress Bureau to the Rapporteurs responsible for the preparation of the report on the state of local and regional democracy in the United Kingdom (Henry Frendo and Hans-Ulrich Stoeckling), as renewed by the Bureau on 3 February 1998, within the framework of the joint meetings of the Working Groups on the “situation of local democracy in member States” and on “regionalisation in Europe”;
2. Bearing in mind its Resolution 58 (1997) on the situation of local democracy in member countries, in particular paragraphs 17 and 18 focusing attention on certain aspects of the situation of local self-government in the United Kingdom;
3. Recalling its Resolution 31 (1996) on guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member States and applicant countries;
4. Recalling in particular paragraph 11 of Resolution 31 (1996) requesting that all member States be the subject of a detailed report on local and regional democracy, over a reasonable period of time;
5. Consequently, bearing in mind that the present investigation into local and regional democracy in the United Kingdom is part of the overall commitment of the Congress to examine the state of local and regional democracy in Council of Europe member States

1. Debated by the Congress and adopted on 28 May 1998, 3rd sitting (see Document CG (5) 7, Draft Recommendation presented by Mr. H. Frendo and Mr. H.-U. Stoeckling, Rapporteurs).

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

5<sup>e</sup> Session

## Recommandation 49 (1998)<sup>1</sup> sur la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni

Le Congrès,

1. Tenant compte du mandat conféré par le Bureau du Congrès aux Rapporteurs chargés de la préparation du rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni (Henry Frendo et Hans-Ulrich Stoeckling) et renouvelé par ce même organe le 3 février 1998 dans le cadre des réunions jointes des groupes de travail sur la situation de la démocratie locale dans les Etats membres et sur la régionalisation en Europe;
2. Considérant sa Résolution 58 (1997) sur la situation de la démocratie locale dans les pays membres et en particulier ses paragraphes 17 et 18 qui mettent l'accent sur certains aspects relatifs à la situation de la démocratie locale au Royaume-Uni;
3. Rappelant sa Résolution 31 (1996) sur les principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe;
4. Rappelant tout particulièrement le paragraphe 11 de la Résolution 31 (1996) où le Congrès demande que, dans un laps de temps raisonnable, tous les Etats membres fassent l'objet d'un rapport détaillé sur la situation de la démocratie locale et régionale;
5. Considérant par conséquent que la présente enquête sur la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni fait partie de l'engagement général du Congrès consistant à examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et

1. Discussion par le Congrès et adoption le 28 mai 1998, 3<sup>e</sup> séance (voir doc. CG (5) 7, projet de Recommandation présenté par M. H. Frendo et M. H.-U. Stoeckling, Rapporteurs).

6. Conscious of the fact that the United Kingdom was a founding member of the Council of Europe and that there is, in general terms, a high level of local government, although its principles and functioning may differ in many aspects from the legal situation and practices on the continent, given the specificities of the British legal system;

7. Welcoming the fact that the United Kingdom signed the European Charter of Local Self-Government [ETS 122] on 3 June 1997, i.e. during the last Congress Session, and the fact that the Charter was ratified on 24 April 1998 and will enter into force on 1 August 1998;

8. Welcoming the fact that all principles of the Charter have been accepted by the United Kingdom and that it has already been quoted in several Government papers concerning reforms such as the devolution to the Scottish Parliament;

9. Expressing the hope that the Charter will continue to inspire the reforms planned by the Government and, in particular, a new local government Bill which might be drawn up next year;

10. Conceding that the British legal system is largely different from most continental systems in so far as it does not have a written Constitution, and that it is based largely on common law and statute rather than on general legislation. Inevitably, this leads to certain difficulties when applying general European texts such as the European Charter of Local Self-Government. Their implementation therefore has to be regarded in a wider sense, paying more attention to the spirit of the text than to the strict application of its wording. This also has to be seen in the light of a strong local authority tradition, even if some serious setbacks are to be noted in recent decades, including in the general perception of local government by the media, by politicians and by the public at large which may, for example, result in a very low turnout in local elections;

11. Welcoming and recognising, from this background, the very wide-ranging ambitions for re-

6. Conscient du fait que le Royaume-Uni est l'un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe et qu'il possède, en général, un haut niveau d'autonomie locale dont les principes et le fonctionnement peuvent toutefois différer à de nombreux égards de la situation juridique et de la pratique dans le reste de l'Europe, en raison des spécificités du système juridique britannique;

7. Constatant avec satisfaction que le Royaume-Uni a signé la Charte européenne de l'autonomie locale [STE 122] le 3 juin 1997 - c'est-à-dire au cours de la dernière Session du Congrès - et l'a ratifiée le 24 avril 1998, avec entrée en vigueur au 1er août 1998;

8. Se félicitant par ailleurs que le Royaume-Uni ait accepté l'ensemble des principes de la Charte et que son Gouvernement se soit déjà référé à ce texte à plusieurs reprises dans le cadre de réformes telles que la délégation de pouvoirs au Parlement écossais;

9. Exprimant l'espoir que la Charte continuera d'inspirer les réformes prévues par le Gouvernement et en particulier le nouveau projet de loi sur la démocratie locale qui pourrait être élaboré l'année prochaine;

10. Reconnaissant que le système juridique britannique est très différent de la plupart des systèmes juridiques du continent, en ce qu'il ne possède pas de Constitution écrite et repose dans une large mesure sur la common law et des lois spécifiques, plutôt que sur une législation générale. Cela introduit inévitablement certaines difficultés dans l'application de textes européens généraux tels que la Charte européenne de l'autonomie locale. La mise en oeuvre de ces textes doit par conséquent être interprétée dans un sens large, l'attention devant porter davantage sur l'esprit du texte que sur l'application stricte de sa lettre. Il convient également de tenir compte d'une forte tradition de la démocratie locale, même si l'on observe d'importants reculs au cours des dernières décennies, notamment dans la perception générale de la démocratie locale par les médias, les hommes politiques et le public en général - ce qui peut, par exemple, expliquer parfois une faible participation aux élections locales;

11. Reconnaissant à cet égard les vastes ambitions en matière de réformes et de démocratisation de l'Etat en général et des pouvoirs locaux en particulier, et se félicitant de leur mise en chantier au cours de l'année

should be interpreted as a contribution to an ongoing debate in the United Kingdom itself, with a view to disclosing the best possible solutions, also in the light of experiences in other European countries;

13. Recognising, however, the difficulties linked to the fact that the recognition of local self-government cannot be based on a constitutional text, as no such text exists in the United Kingdom and that, in principle, no limitation of sovereign Acts of Parliament seems to be acceptable under British law;

14. Taking due note of the findings of the Rapporteurs during their visits to London and Edinburgh from 15 to 17 December 1997 and from 26 to 27 March 1998;

15. Thanking the British representatives from Parliament, Government, local government, universities, NGOs and other bodies for their excellent co-operation with the work of the Rapporteurs and, in particular, Mrs Hilary Armstrong, Minister for Local Government, representatives of the Local Government International Bureau and of the Convention of Scottish Local Authorities;

16. Welcoming the fact that the British Government has taken serious steps towards devolution, in particular concerning the establishment of a Scottish Parliament with large competences, including in the legislative field, the establishment of a Welsh Assembly, as well as of a strategic authority for London, including an elected Mayor;

17. Expressing the hope that devolution will be continued in England itself, where the planned regional development agencies should be transformed into democratically constituted territorial authorities, if so desired by those concerned, following the orientations contained in the draft European Charter of Regional Self-Government;

18. Welcoming in particular the positive results of the negotiations about Northern Ireland and the establishment of a regional Assembly in this part of the country, as well as Councils for transfrontier co-operation between Northern Ireland and the Republic of Ireland;

être considérées comme une contribution au débat actuellement ouvert au Royaume-Uni, l'objectif étant de mettre à jour les meilleures solutions possibles, y compris à la lumière des expériences d'autres pays européens;

13. Reconnaissant toutefois les difficultés liées au fait que la reconnaissance de l'autonomie locale ne peut se fonder sur un texte constitutionnel puisqu'un tel texte n'existe pas au Royaume-Uni et qu'en principe, le droit britannique ne semble admettre aucune limitation du pouvoir souverain du Parlement à voter des lois;

14. Tenant compte des conclusions présentées par les Rapporteurs à l'issue de leurs visites à Londres et Edimbourg du 15 au 17 décembre 1997 et du 26 au 27 mars 1998;

15. Remerciant les représentants britanniques du Parlement, du Gouvernement, des pouvoirs locaux, des universités, des ONG et d'autres organes pour leur coopération sans faille au travail des Rapporteurs, et en particulier Mme Hilary Armstrong, Ministre chargé des collectivités locales, les représentants du Local Government International Bureau et ceux de la Convention of Scottish Local Authorities;

16. Constatant avec satisfaction que le Gouvernement britannique a pris d'importantes mesures concernant la décentralisation et en particulier l'établissement d'un Parlement écossais doté de vastes compétences (y compris dans le domaine législatif), d'une Assemblée du Pays de Galles ainsi que d'une autorité stratégique pour Londres comprenant également un maire élu;

17. Exprimant l'espoir que la décentralisation (devolution) se poursuivra également en Angleterre où il conviendrait, dans la mesure où les intéressés le souhaitent, de transformer les organes de développement régional envisagés en autorités territoriales démocratiquement constituées, selon les orientations contenues dans le projet de Charte européenne de l'autonomie régionale;

18. Constatant avec satisfaction les résultats positifs des négociations concernant l'Irlande du Nord et l'instauration d'une Assemblée régionale dans cette partie du pays, ainsi que la mise en place de conseils de coopération transfrontalière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande;

certain degree of regional self-government in particular areas and creating bodies in charge of regional trans-frontier co-operation;

20. Aware of the fact that local government in Britain suffers at present from serious setbacks in the financial field, such as dependence on grants from national budgets (for 80% of the budget) and other measures including “rate capping”, thus limiting seriously the range of local government action when it comes to determining its scope of activities and exercising its discretionary power;

21. Welcoming the desire expressed on many occasions by the present British Government to enhance the functioning of local democracy, especially in the financial field, but also by widening the competence of local government, by enhancing local government’s role in community leadership, in addition to its traditional service delivery activities, giving it a power of community initiative in order to create a better environment for citizens in such fields as social cohesion, environment, etc;

22. Welcoming the tendency to enhance local government’s accountability towards the citizens – rather than their responsibility towards other institutions – as a major step forward towards the development of grass roots democracy;

23. Convinced that public bodies known as “quangos” (“quasi non governmental organisations”), where they exercise functions that could and should be submitted to democratically legitimised local government control (as will be the case with the Scottish Parliament and the Welsh Assembly), should be abolished and their tasks be given to local government;

24. Considering that the role of the Audit Commission for England and Wales and of the Accounts Commission for Scotland is perfectly acceptable when it comes to checking the legality of local government action and correct accounting, but that it may be more difficult to accept when it comes to areas such as appropriateness of local government action (except

être promues par l’octroi d’un certain degré d’autonomie régionale à des régions spécifiques et par la création d’organes chargés de la coopération régionale transfrontalière;

20. Conscient du fait que la démocratie locale en Grande-Bretagne souffre actuellement de graves retards dans le domaine financier, en dépendant par exemple (pour 80% de son budget) de dotations des budgets nationaux ainsi que d’autres mesures telles que le «plafonnement des taux des impôts locaux» (rate capping); cette situation limitant considérablement la marge d’action des pouvoirs locaux lorsqu’ils sont amenés à définir la portée de leurs activités et à exercer leur pouvoir discrétionnaire;

21. Constatant avec satisfaction que le Gouvernement britannique actuel a exprimé à de nombreuses reprises le désir d’améliorer le fonctionnement de la démocratie locale, en particulier sur le plan financier, mais également en élargissant les compétences des pouvoirs locaux (qui conservent leurs activités traditionnelles de prestation de services) et en renforçant leur pouvoir général de promotion de politiques urbaines globales (community leadership), les dotant ainsi d’un pouvoir d’initiative communautaire dans l’objectif de créer un meilleur environnement pour les citoyens dans des domaines tels que la cohésion sociale, l’environnement, etc.;

22. Se félicitant de la tendance à un renforcement de la responsabilité des pouvoirs locaux à l’égard du citoyen – plutôt qu’à l’égard d’autres institutions – et considérant qu’il s’agit là d’une étape essentielle vers l’établissement d’une démocratie proche du citoyen;

23. Convaincu que les «organisations non gouvernementales semi-autonomes» (quangos - quasi non governmental organisations) devraient être supprimées et leurs tâches confiées à l’administration locale, dès lors qu’elles exercent des fonctions qui pourraient et devraient être placées sous le contrôle de pouvoirs locaux possédant la légitimité démocratique (comme cela sera le cas du Parlement écossais et de l’Assemblée du Pays de Galles);

24. Considérant que le rôle des cours des comptes pour l’Angleterre et le Pays de Galles (Audit Commissions for England and Wales) et pour l’Ecosse (Accounts Commission) est parfaitement acceptable lorsqu’il porte sur le contrôle de la légalité des actes de l’administration locale et de la régularité des comptes, mais devient plus difficile à accepter dès lors qu’il

25. Whilst welcoming the general approach of “best value”, where service delivery for the inhabitants is at stake, it considers that this is a matter for policy-making decisions of local self-government and that therefore local government in general should be the only institution responsible for its implementation. This would mean that local government should be free to choose its partners concerning the “best value” exercise and that no Government sanctions should be applied in this field, the sole and ultimate sanction lying with the voters, at regular intervals;

26. Recommends to the Government of the United Kingdom, as well as to the Parliament, to pursue the major reforms in the local government field in the light of this Recommendation and of its appendix, which gives further details on the Rapporteurs’ findings, and in particular:

- i. to establish a legal framework giving local government a clear basis and a general competence for the benefit of its citizens and other inhabitants, including the issue of community leadership;
- ii. to clarify the distinction between powers delegated to local government by national government, as compared to local government’s own powers;
- iii. to increase seriously local government’s financial capacities by developing a much higher share of its own income as compared to State grants, and by abolishing practices like “rate capping”, as well as by re-localising the “business rate”;
- iv. to give local authorities greater accountability towards citizens;
- v. to reduce the power of outside bodies on local government management in fields such as “value for money” or “best value”;
- vi. to ensure that elected mayors/councillors, etc, who have to work full time, should be able to draw a decent income from their activity without being placed in an awkward position when compared to the senior officials working for them;

25. Tout en se félicitant de l’adoption d’une approche générale en faveur d’un «meilleur service» – où l’enjeu porte sur la prestation de services aux citoyens – le Congrès considère que cette question relève des décisions politiques de l’administration locale et que, par conséquent, seuls les pouvoirs locaux en général devraient être chargés de la mise en oeuvre d’une telle approche. Cela signifie que l’administration locale devrait être libre de choisir ses partenaires pour assurer le «meilleur service» et qu’aucune sanction gouvernementale ne devrait être appliquée dans ce domaine – la seule et ultime sanction étant celle des électeurs, appelés à se prononcer à intervalles réguliers;

26. Recommande au Gouvernement et au Parlement du Royaume-Uni de poursuivre les réformes principales de la démocratie locale à la lumière de la présente Recommandation et de son annexe (qui donne davantage de précisions quant aux constatations des Rapporteurs), et en particulier de:

- i. mettre en place un cadre juridique servant clairement de fondement à l’administration locale et lui attribuant une compétence générale - comprenant notamment celle de diriger la collectivité - 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 de façon importante 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/conseillers élus, etc., 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;

27. Expresses the hope that the British Government will agree, in the near future, to sign and ratify other Council of Europe conventions in the field of local and regional government, and in particular:

- the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities [ETS 106] and its Additional Protocols [ETS 159 and ETS 169];
- the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [ETS 144];
- the European Charter for Regional or Minority Languages [ETS 148];

28. Offers the United Kingdom authorities concerned its assistance with more detailed discussion on intended reforms or reform Bills, wherever this might be considered useful;

29. Recommends that the Committee of Ministers set aside financial means, should the United Kingdom authorities make large use of this offer being made by the Congress.

#### Appendix

#### **Proposals with a view to developing local and regional government reforms in the United Kingdom**

##### *Legal foundation for local self-government*

30. It is hoped that the European Charter of Local Self-Government would not be considered as a mere declaration of intent, but that it should be made applicable by British Courts, including the “judicial review”. Although it is understood that British Parliament is sovereign and that local authorities are therefore considered as “creatures of statute” which could be abolished at any time by an Act of Parliament, it is hoped that steps could be taken in order to comply with the spirit of Article 2 of the European Charter of Local Self-Government, by granting this principle a formal legal and quasi-constitutional recognition, perhaps in the future Local Government Bill of the United Kingdom.

##### *Concept of local self-government*

31. Although powers and competences of all public bodies, including local authorities, derive from the authority and sovereignty of the United Kingdom Parliament it is un-

27. Exprime l'espoir que le Gouvernement britannique acceptera, 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];

28. Offre son assistance aux autorités concernées du Royaume-Uni sous la forme d'une discussion plus approfondie relative aux réformes envisagées ou aux projets de lois de réforme, à chaque fois que cela pourrait s'avérer utile;

29. Recommande au Comité des Ministres de prévoir les moyens financiers nécessaires au cas où les autorités du Royaume-Uni feraient largement usage de la proposition faite par le Congrès.

#### Annexe

#### **Propositions en vue de la mise en place de réformes de la démocratie locale et régionale au Royaume-Uni**

##### *Fondement légal de l'autonomie locale*

30. Il serait souhaitable que la Charte européenne de l'autonomie locale ne soit pas considérée comme une simple déclaration d'intention, mais qu'elle soit rendue applicable par les juridictions britanniques, y compris dans le cadre du contrôle juridictionnel (judicial review). Bien qu'il soit entendu que le Parlement britannique est souverain et que les collectivités locales sont de ce fait considérées comme des «créatures de la loi» qui peuvent être supprimées à tout moment par une loi du Parlement, il serait souhaitable que des démarches puissent être entreprises, conformément à l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale, en vue d'accorder à ce principe une reconnaissance juridique et quasi-constitutionnelle, peut-être dans une future loi sur l'autonomie locale au Royaume-Uni.

##### *Concept de l'autonomie locale*

31. Bien que les pouvoirs et compétences de tous les organes publics, y compris les collectivités locales, découlent de l'autorité et de la souveraineté du Parlement du

government to regulate and manage a substantial share of public affairs “under their own responsibility and in the interest of the local population”, in accordance with Article 3 of the European Charter of Local Self-Government.

#### *Scope of local self-government*

32. The idea of giving local government a general power of community leadership as compared to service delivery should be encouraged. The law should establish the possibility for local government to “have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority”. Admittedly, the British legal system may make it difficult to develop a general competence of local government in all fields that are not explicitly assigned to any other authority. However, the envisaged general power of community leadership as a right of initiative to improve citizens’ well being would probably, in its essence, cover the idea contained in Article 4 paragraph 2 of the Charter.

33. Article 4 paragraph 3 contains a definition of subsidiarity. It would certainly be desirable to include such a provision in a future Bill dealing with general aspects of local government.

34. Today, Britain has about 900 “quangos”, of which 654 are linked to the National Health Service. However, many of the remaining 230 act in fields where normally local government action would be expected. There may be doubts as to whether this practice is in line with the principle of subsidiarity as set out in Article 4 paragraph 3 of the Charter. A very positive development is to be seen in the fact that the “quangos” in Scotland and Wales will, in all the fields for which the Scottish Parliament and the Welsh Assembly will be responsible, come under their authority and therefore be submitted to genuine democratic control. In a more general way, it is to be hoped that future developments will substitute the role of “quangos” by democratically-elected local government.

35. As far as the consultation in Article 4 paragraph 6 is foreseen, the newly-introduced practice in the United Kingdom of having central and local government partnership meetings with the participation of a high number of Cabinet Ministers must certainly be considered as an excellent practice.

et l'élimination des déchets, permettant ainsi aux collectivités locales de régler et de gérer une part substantielle des affaires publiques «sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt de la population locale», conformément à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

#### *Portée de l'autonomie locale*

32. Il conviendrait d'encourager l'idée que l'administration locale doit être dotée d'un pouvoir général de «promotion de politiques urbaines globales» (*community leadership*) et non seulement être compétente en matière de prestation de services. La loi devrait permettre aux collectivités locales d'avoir toute latitude «pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité». Il faut reconnaître qu'il n'est peut-être pas aisé, dans le système juridique britannique, d'attribuer une compétence générale à l'administration locale pour l'ensemble des domaines qui ne relèvent pas explicitement d'autres autorités. Toutefois, le projet relatif à un pouvoir général de «promotion de politiques urbaines globales» – partie intégrante du droit d'initiative tendant à l'amélioration du bien-être des citoyens – reprend probablement, dans sa substance, l'idée contenue dans l'article 4, paragraphe 2, de la Charte.

33. L'article 4 paragraphe 3 contient une définition de la subsidiarité. Il serait certainement souhaitable d'inclure à l'avenir une telle disposition dans tout projet de loi relatif aux aspects généraux de la démocratie locale.

34. Aujourd'hui, il existe en Grande-Bretagne environ 900 «organisations non gouvernementales semi-autonomes» (quangos) dont 654 sont liées au National Health Service. Toutefois, sur les 230 restantes, nombreuses sont celles qui oeuvrent dans des domaines où l'on s'attendrait normalement à une action de l'administration locale. On peut se demander si une telle pratique est conforme au principe de subsidiarité tel que défini dans l'article 4 paragraphe 3 de la Charte. On observe une évolution très positive dans le fait que les «organisations non gouvernementales semi-autonomes» d'Ecosse et du Pays de Galles seront à l'avenir placées sous l'autorité du Parlement écossais et de l'Assemblée du Pays de Galles pour tous les domaines de compétence de ces derniers, et seront ainsi soumises à un véritable contrôle démocratique. Plus généralement, il faut espérer qu'à l'avenir ces «organisations non gouvernementales semi-autonomes» seront remplacées, pour l'exercice de leurs tâches, par des autorités locales démocratiquement élues.

35. En ce qui concerne la consultation prévue à l'article 4 paragraphe 6, la pratique nouvellement adoptée au Royaume-Uni consistant à organiser des réunions de partenariat entre l'administration centrale et locale avec la participation d'un grand nombre de ministres d'Etat doit sans aucun doute être considérée comme excellente pratique.

hoped that this will be adopted by Parliament and not be dropped because of time limits.

#### *Protection of local authority boundaries*

37. In view of the development towards regionalisation in England and the shift from district councils to unitary authorities, Article 5 of the European Charter of Local Self-Government should not be forgotten when and where boundaries of local authorities might be altered. The same would apply to Scotland if the new Scottish Parliament were to modify the borders between the existing unitary authorities.

#### *Administrative structures and resources for the tasks of local authorities*

38. Although it appears that no general statute or training scheme for local government officials exists, there has been no evidence that any of the present rules could prevent the British local government from recruiting high quality staff on the basis of merit and competence, as foreseen by Article 6 paragraph 2 of the European Charter of Local Self-Government.

39. However, an important problem has been noted which concerns the practice of “surcharge” (concerning huge fines that may be imposed on local officials to compensate for financial losses caused intentionally or by “gross negligence”). It is particularly discriminatory that this practice only applies to local government officials and councillors and not to other levels of public or semi-public responsibilities such as central government agencies and “quangos”. This practice might be reviewed although individual responsibility for acts clearly contrary to the law or to established financial rules might in some way be maintained, but at all levels concerned.

#### *Conditions under which responsibilities at local level are exercised*

40. It would appear that, at present, mayors, deputy-mayors or other councillors working full time for local authorities earn only one quarter or less than top officials in the same authorities. This situation does not favour the taking on of democratic responsibilities by high quality councillors. Furthermore, they may be put in an awkward position as compared to senior officials.

41. The remarks concerning the phenomenon of “surcharge” apply equally to elected councillors and to senior officials.

démocratie locale. Il faut véritablement espérer que cette proposition sera adoptée par le Parlement et non pas abandonnée par manque de temps.

#### *Protection des limites territoriales des collectivités locales*

37. Si l'on considère la tendance à la régionalisation en Angleterre et le transfert du pouvoir des conseils de district (district councils) à des autorités unitaires, l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale doit être pris en compte lorsqu'il s'agit de modifier les limites territoriales des collectivités locales. Cela vaudrait également pour l'Ecosse si le nouveau Parlement écossais décidait de modifier les limites territoriales des autorités unitaires actuelles.

#### *Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales*

38. Bien qu'il n'existe aucun statut général ou programme de formation pour les agents des collectivités locales, rien ne prouve que la réglementation actuelle empêcherait l'administration locale britannique de recruter un personnel de qualité sur la base des principes du mérite et de la compétence, ainsi que le prévoit l'article 6 paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

39. Toutefois, la pratique des «sanctions pécuniaires» (surcharge) considérables - infligées aux agents locaux ayant, intentionnellement ou par le biais d'une faute lourde, causé des pertes financières - constitue un grave problème. Cette pratique particulièrement discriminatoire ne s'applique qu'aux fonctionnaires locaux et conseillers élus, et non au personnel ayant des responsabilités publiques ou semi-publiques à d'autres niveaux tels que celui des organes de l'administration centrale ou des «organisations non gouvernementales semi-autonomes». Cette situation pourrait être ré-examinée, bien que la responsabilité individuelle du fait d'actes violant manifestement la loi ou des règlements financiers établis pourrait d'une certaine façon être maintenue, mais à tous les niveaux concernés.

#### *Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local*

40. Il semble qu'à l'heure actuelle les maires, les adjoints au maire ou tout autre conseiller élu travaillant à temps complet auprès de collectivités locales ne gagnent qu'un quart du salaire de hauts fonctionnaires dépendant de la même collectivité ou même moins. Cette situation n'encourage pas les conseillers de qualité à accepter des responsabilités démocratiques. En outre, ceux-ci peuvent se retrouver dans une situation fautive par rapport aux hauts fonctionnaires.

41. Les observations relatives à la pratique des «sanctions pécuniaires» s'appliquent à la fois aux conseillers élus et aux hauts fonctionnaires.

#### *Contrôle administratif des activités des collectivités locales*

42. Les très larges fonctions des cours des comptes pour



compatibility with Article 8 of the European Charter of Local Self-Government. Although it has been argued that these Commissions have no right to intervene directly in local government affairs and therefore have no “control” powers and that they are not direct State organs, but independent Committees set up under governmental authority, it cannot be excluded that such Commissions have an excessive role concerning supervision of local authorities’ activities, as compared with Article 8 of the European Charter of Local Self-Government. This applies in particular where the Commissions intervene in the field of “value for money” or, in the future, in the field of “best value”, where even the publication of reports on local government action, for example during the period preceding local government elections, may have a serious effect on the autonomous decision-making process of local government. In a democracy, the ultimate sanction should always be the expression of the voter, at all relevant levels. Any government policy should place sufficient confidence in the voter’s judgement, as far as quality of management is concerned. Things are obviously different as far as conformity with the law and the correctness of financial accounting are concerned. This may also apply for the probity of local councillors or officials, if their behaviour is against the law or the rules of financial accountability, or against well-established rules of deontology.

43. In view of these arguments and of Article 8 of the European Charter of Local Self-Government, it should be envisaged to distinguish between basic administrative supervision in legal and financial matters and management advice in quality matters. As far as management advice in concerned, local authorities should be free to choose their advisors, and to follow the advice given or not, as the case may be. It seems equally difficult to follow the Prime Minister’s statement addressed to local government, when he says “if you are unwilling or unable to work to the modern agenda, then the Government will have to look to other partners to take on your role”. Although this is probably intended, within a given context, to enhance local government responsibilities, it could also be interpreted as a lack of support for the basic principles of democratic local self-government.

44. It is understood that the primary intention of the Government is to encourage local democracy which is more responsive to the needs and expectations of council electorates. It is hoped that local government would be able to seize this occasion and improve its democratic legitimacy, openness and accountability. Local councils should be seen as playing an important role in creating modernised councils which are outward looking and in touch with local

comptes pour l’Ecosse (Accounts Commission) soulèvent des doutes quant à leur compatibilité avec l’article 8 de la Charte européenne de l’autonomie locale. Bien qu’il ait été fait valoir que ces commissions n’ont pas le droit d’intervenir directement dans les affaires des administrations locales et n’ont donc pas de pouvoir de «contrôle», et qu’elles ne sont pas des organes directs de l’Etat, mais des commissions indépendantes créées sous l’autorité gouvernementale, il ne peut être exclu que ces commissions aient un rôle excessif en matière de contrôle des activités des collectivités locales, au regard de l’article 8 de la Charte européenne de l’autonomie locale. Cela s’applique en particulier là où ces commissions interviennent dans le domaine du «bon rapport qualité-prix» ou, à l’avenir, du «meilleur service», lorsque même la publication de rapports sur l’action de l’administration locale, par exemple durant la période précédant les élections locales, peut avoir un effet notable sur le processus décisionnel autonome des administrations locales. Dans une démocratie, la sanction ultime devrait toujours être l’expression de l’électeur, à tous les niveaux pertinents. Toute politique du Gouvernement devrait placer suffisamment de confiance dans le jugement de l’électeur, en ce qui concerne la qualité de la gestion. Les choses sont évidemment différentes en ce qui concerne la conformité à la loi et l’exactitude des comptes financiers. Cela peut également s’appliquer à la probité des conseillers ou représentants locaux, si leur comportement va à l’encontre de la loi ou des règles de responsabilité financière, ou à l’encontre de règles bien établies de la déontologie.

43. Compte tenu de ces arguments et de l’article 8 de la Charte européenne de l’autonomie locale, il devrait être envisagé de distinguer entre le contrôle administratif de base en matière légale et financière et le conseil de gestion en matière de qualité. En ce qui concerne le conseil en gestion, les autorités locales devraient être libres de choisir leurs conseillers, et de suivre ou non leur avis, selon le cas. Il semble tout aussi difficile de suivre la déclaration du Premier ministre aux administrations locales, lorsqu’il dit «si vous n’êtes pas désireux ou si vous êtes incapables de respecter la façon moderne de travailler, le Gouvernement devra alors rechercher d’autres partenaires qui reprendront votre rôle». Quoique cette déclaration ait probablement pour but, dans un contexte donné, de stimuler les responsabilités locales, elle pourrait également être interprétée comme un manque de soutien pour les principes fondamentaux de la démocratie locale.

44. Il est entendu que l’intention première du Gouvernement est d’encourager la démocratie locale qui permet de mieux réagir aux besoins et aux attentes des électeurs locaux. Il est souhaité que les collectivités locales soient en mesure de saisir cette occasion pour mieux asseoir leur légitimité démocratique, leur esprit d’ouverture et leur responsabilité à l’égard de leurs citoyens. Les autorités locales devraient pouvoir jouer un rôle plus important en faveur de la création de conseils modernisés qui aient une vision d’ave-

45. In the field of administrative supervision, practices like “rate capping” and “compulsory competitive tendering” do not seem to be compatible with Article 8 of the European Charter of Local Self-Government. Therefore, it is to be welcomed that the Government seems to be willing to abandon such practices.

46. The distinction between local government’s own tasks and tasks delegated by central Government could probably be better clarified. This distinction would then allow central Government to exercise, for the delegated competences only, a supervision as to the expediency of local government action, in conformity with Article 8 paragraph 2 of the Charter.

47. Following the work of the Nolan Commission, great emphasis has been laid on the necessity for a code of conduct for local government councillors. These endeavours are in line with the efforts made in the Congress of Local and Regional Authorities of Europe concerning similar objectives. Such a code would be a serious basis for administrative supervision of local government action (Article 8 of the Charter) and could therefore cover the question of “probity” as it is applied at present by the Audit and Accounts Commissions.

#### *Financial resources of local authorities*

48. The current British situation, under which 80% of local government income stems from central Government grants and only 20% from local taxes and rates, can hardly be considered as being compatible with Article 9 of the Charter. The declared intentions of the British Government to enhance financial facilities of local government and to give them a wider share of own resources can therefore only be welcomed. This applies in particular to the idea of re-localising the “business rate”, even if basic parameters have to be fixed at national level, in order to avoid discriminatory action by local authorities, that may have occurred in the past.

49. However, it has to be admitted that even under the present system, 80% of State grants are general grants and only 20% are earmarked for specific purposes. It is also worth mentioning that local government is responsible for about 25% of total national public expenditure in Britain.

50. The intention of the British Government to abolish “compulsory competitive tendering” and universal “rate capping” equally go in the right direction. This does not

45. Dans le domaine du contrôle administratif, des pratiques telles que le «plafonnement des taux des impôts locaux» et l’«appel d’offres obligatoire (afin de comparer les prestations de services de prestataires privés par rapport à celles proposées par les services publics de la collectivité locale elle-même)» (compulsory competitive tendering) ne semblent pas compatibles avec l’article 8 de la Charte européenne de l’autonomie locale. Il faut donc se féliciter que le Gouvernement semble désireux d’abandonner de telles pratiques.

46. La distinction entre les compétences propres des collectivités locales et les compétences déléguées par le Gouvernement central devrait être mieux clarifiée. Cette distinction permettrait alors au Gouvernement central d’exercer, pour les seules compétences déléguées, un contrôle de l’efficacité de l’action des collectivités locales, conformément à l’article 8 paragraphe 2 de la Charte.

47. A la suite des travaux de la Commission Nolan, il a été fortement insisté sur la nécessité d’un code de conduite pour les conseillers des collectivités locales. Ces tentatives sont dans la ligne des efforts déployés au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l’Europe concernant des objectifs similaires. Un tel code constituerait une base sérieuse pour le contrôle administratif de l’action des collectivités locales (article 8 de la Charte) et pourrait donc couvrir la question de la «probité» telle qu’elle est appliquée actuellement par les cours des comptes (Audit and Accounts Commissions).

#### *Ressources financières des collectivités locales*

48. La situation britannique actuelle, dans laquelle 80 % des recettes des pouvoirs locaux proviennent de subventions du Gouvernement central et 20 % seulement de taxes et redevances locales, peut difficilement être considérée comme compatible avec l’article 9 de la Charte. Les intentions déclarées du Gouvernement britannique d’augmenter les moyens financiers des collectivités locales et de leur donner une part plus large de ressources propres ne peuvent donc être que saluées. Cela s’applique notamment à l’idée de relocaliser la «taxe professionnelle», même si les paramètres fondamentaux doivent être fixés au niveau national, afin d’éviter, de la part des autorités locales, des mesures discriminatoires telles que l’on a pu les observer dans le passé.

49. Toutefois, il faut admettre que, même dans le système actuel, 80 % des subventions de l’Etat sont des subventions générales et 20 % seulement sont affectés à des projets spécifiques. Il vaut également la peine de mentionner que l’administration locale est responsable d’environ 25 % du total de la dépense publique nationale en Grande-Bretagne.

50. L’intention du Gouvernement britannique d’abolir les «appels d’offres obligatoires (...)» et le «plafonnement des taux des impôts locaux» va également dans la bonne direction. Cela n’empêche pas le Gouvernement central d’introduire des procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes afin de protéger les collectivités locales fi-

51. It also has to be admitted that central Government may wish to fix a general framework in order to prevent an explosion of local government expenditure which could be detrimental to basic economic and financial balances of the country. However, this would have to be established by general guidelines and not by individual decisions concerning local authorities. Equally, it should respect Article 9 paragraph 6 concerning consultation of local authorities on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.

52. Equally it should be ensured that local authorities have access to the capital market, within the limits defined by Article 9 paragraph 8 of the Charter.

#### *Legal protection of local self-government*

53. It seems to be accepted under British law that local government has the right to go to Court and, in the appropriate cases, to the highest jurisdiction, the "judicial review". A problem may lie in the fact that, in a situation where no written Constitution exists, it may be difficult to argue for a local authority that a specific provision of a law or regulation is not in conformity with a specific constitutional provision. A future local government bill should provide that the provisions of the European Charter can be referred to in this context.

#### *Undertakings*

54. It should be welcomed that the United Kingdom has ratified the European Charter of Local Self-Government as a whole, without making exceptions to particular provisions. This shows the high level of confidence placed by the British authorities in their local government system.

55. It would be worthwhile, however, for British authorities to make sure that the text of the European Charter of Local Self-Government is also widely known, in particular by Courts and other bodies like the Audit and Accounts Commissions, and that the text could be referred to by Courts and by the "judicial review" in future proceedings.

#### *Authorities to which the Charter applies*

56. The Charter shall not apply to Parish councils. This may indeed be justified, as they cannot be considered as fully fledged bodies of local government.

57. It is equally understandable that the Charter could not apply, in the present situation, to local authorities in Northern Ireland. It is hoped, however, that, if the peace process continues, the Charter could be applied there at a later stage.

51. Il faut également admettre que le Gouvernement central peut souhaiter fixer un cadre général afin de prévenir une explosion des dépenses locales qui pourrait avoir un effet négatif sur les équilibres économiques et financiers de base du pays. Toutefois, cela devrait être établi par des directives générales et non par des décisions individuelles concernant les collectivités locales. De même, cela devrait respecter l'article 9, paragraphe 6 concernant la consultation des collectivités locales sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

52. Il faudrait également s'assurer que les collectivités locales aient accès au marché des capitaux, dans les limites définies par l'article 9, paragraphe 8 de la Charte.

#### *Protection juridique de l'autonomie locale*

53. Il semble admis, en droit britannique, que l'administration locale ait le droit de saisir les tribunaux et, dans les cas appropriés, la juridiction la plus haute, en demandant le «contrôle juridictionnel». Un problème peut résider dans le fait que, dans une situation où il n'existe pas de Constitution écrite, il peut être difficile à une autorité locale de faire valoir qu'une disposition spécifique d'une loi ou d'un règlement n'est pas en conformité avec une disposition constitutionnelle précise. Un projet de loi sur les collectivités locales devrait garantir que les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale peuvent être invoquées dans ce contexte.

#### *Engagements*

54. Il faut se féliciter de ce que le Royaume-Uni ait ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale dans son ensemble, sans faire d'exception pour des dispositions particulières. Cela montre le haut degré de confiance placé par les autorités britanniques dans leur système de démocratie locale.

55. Il serait bon, toutefois, que les autorités britanniques veillent à ce que le texte de la Charte européenne de l'autonomie locale soit également bien connu, en particulier des tribunaux et des autres organismes comme les cours des comptes (Audit and Accounts Commissions), et que son texte puisse être invoqué par les tribunaux et pour un «contrôle juridictionnel» dans de futurs procès.

#### *Autorités auxquelles la Charte s'applique*

56. La Charte ne s'applique pas aux conseils de paroisse. Cela peut en effet se justifier, car ceux-ci ne peuvent être considérés comme des collectivités locales au plein sens du terme.

57. Il est également compréhensible que la Charte ne puisse s'appliquer, dans la situation présente, aux collectivités locales d'Irlande du Nord. On espère, toutefois, que, si le processus de paix se poursuit, la Charte pourra y être appliquée à un stade ultérieur.

Indeed, at the present stage, it is only foreseen in England to create regional development agencies which would have to be considered as a kind of “quango”. However, due note has been taken of the view of the Minister that these agencies are to be considered rather as a starting point than as a final stage of development. It is therefore hoped that, within the general devolution process undertaken by the present Government, these agencies might later be merged into democratically legitimized regional authorities, to which the draft European Charter of Regional Self-Government might apply.

59. The Scottish Parliament and the Welsh Assembly will have powers over local government in the respective regions. In the case of Scotland, this includes full legislative powers over local government. It has been made clear that the Scottish Parliament is supposed to apply the European Charter of Local Self-Government in its internal legislation. This would also follow from Article 7 of the European Charter of Regional Self-Government, should it be adopted in its present form.

elle-même. En effet, au stade actuel, il est seulement prévu, en Angleterre, de créer des agences de développement régionales qui devraient être considérées comme une espèce d’organisations non gouvernementales semi-autonomes». Toutefois, il a été dûment pris note du point de vue du Ministre selon lequel ces agences doivent être considérées plutôt comme un point de départ que comme un stade final de développement. On espère donc que, dans le processus de dévolution général entrepris par le présent Gouvernement, ces agences pourront ultérieurement être transformées en autorités régionales démocratiquement légitimées auxquelles le projet de Charte européenne de l’autonomie régionale pourrait s’appliquer.

59. Le Parlement écossais et l’Assemblée galloise auront des pouvoirs sur les collectivités locales dans les régions respectives. Dans le cas de l’Ecosse, cela inclut un plein pouvoir législatif sur les administrations locales. Il a été précisé que le Parlement écossais est censé appliquer la Charte européenne de l’autonomie locale dans sa législation interne. Cela découlerait également de l’article 7 de la Charte européenne de l’autonomie régionale, si elle devait être adoptée dans sa forme actuelle.