

APPLICATION/REQUÊTE N° 11391/85

Stanley E. BOOTH-CLIBBORN and others v/the UNITED KINGDOM

Stanley E. BOOTH-CLIBBORN et autres c/ROYAUME-UNI

DECISION of 5 July 1985 on the admissibility of the application

DÉCISION du 5 juillet 1985 sur la recevabilité de la requête

***Article 3 of the First Protocol :** In principle, this provision guarantees the right to vote and the right to stand for election to the legislature. States may however impose certain restrictions on these rights.*

Metropolitan county councils in the United Kingdom cannot be considered as legislative bodies. Principal reasons : the creation and abolition of the councils follow from a statute passed by Parliament ; their powers are derivative and are defined by statute or subordinate legislation ; certain activities require approval or consent.

***Article 3 du Protocole additionnel :** Cette disposition garantit en principe le droit de vote et celui de se porter candidat aux élections législatives. Les Etats peuvent toutefois assigner certaines limites à ces droits.*

Au Royaume-Uni, les conseils métropolitains de comté ne peuvent être considérés comme un corps législatif. Motifs principaux invoqués : leur création et leur suppression est l'effet d'une loi votée par le parlement ; leurs pouvoirs sont dérivés et sont délimités par une loi ou un règlement ; certains de leurs actes sont sujets à autorisation ou ratification.

THE FACTS

(français : voir p. 249)

The present application is brought by six individuals : a British citizen born in 1924 and living in Manchester ; a British citizen born in 1945 and living in Wallasey ; a British citizen born in 1929 and living in Doncaster ; a British citizen born in 1931 and living in Sunderland ; a British citizen born in 1945 and living in Birmingham ; a British citizen born in 1938 and living in Leeds.

The facts as presented by the representative of the six applicants, Mr. Peter D. Quick, a solicitor of Heywood, near Manchester, and County Legal Officer to the Greater Manchester Council, may be summarised as follows :

The Local Government Act 1972 ("the 1972 Act") effected a new system of local government in England by rearranging the system of elected local authorities. Local administration was thereafter to be in the hands of county and district councils, the Greater London area forming an exceptional category outside this new system. The county councils were assigned the responsibility of administering those services which required a wider geographical area of administration than district councils could properly provide, while district councils were made responsible for the more localised services.

Within this general reorganisation, the regions of Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands and West Yorkshire were designated as "metropolitan councils" (Schedule 1, Part 1 to the 1972 Act), the remainder of the country being "non-metropolitan councils". The six applicants are each resident in one of these metropolitan council areas.

Under the new system individuals have the right to vote in the periodic county and district council elections for the area in which they live in accordance with the provisions of the Representation of the People Acts of 1949 and 1969 as amended by any rules made by the Secretary of State pursuant to the power conferred on him by s. 42 of the 1972 Act. Elections to the district councils have been held in most years since 1974 ; county council elections have been held in 1973, 1977 and 1981 only, on each occasion for a four year term of office. Together with the individual's right to take part in electing directly the members of the county council for his area, he has a corresponding right to require his local county councillor to represent his interests on the county council on any matter which may be of concern to him and for the proper administration of which his county council is directly responsible to the local electorate.

On 1 February 1985, by means of an order of the Secretary of State, certain provisions contained in the Local Government (Interim Provisions) Act 1984 ("the 1984 Act") came into force. The effect of these provisions is to revoke the individual's right to vote in elections to the metropolitan county councils. It does this by (a) putting an end to elected membership to the relevant metropolitan county councils, (b) cancelling all future elections, including those due to take place in 1985,

and (c) extending the terms of office of the existing metropolitan county councillors to 1 April 1986. After that date, the present councillors will simply cease to hold office and the 1984 Act makes no provision for the future of the metropolitan county councils or the administration of their functions. It therefore appears from the form of the 1984 Act as drafted that the right of an individual resident in a metropolitan county council area to participate in elections to such county councils is terminated. The 1985 elections will not take place. Legislation is currently pending before the United Kingdom Parliament for the subsequent abolition of the metropolitan county councils.

The domestic law

1. Introduction

The following review of the status and power of the metropolitan county councils draws upon the material contained in volume 28 of Halsbury's Laws of England. Indeed, it is appropriate to quote direct from Halsbury as an introduction to the subject:

"Local Government in England and Wales consists of the administration by locally elected bodies of powers conferred and duties imposed by Parliament.

These locally elected bodies are constituted as corporations, and as such are legally distinct entities from the inhabitants of the areas which they govern. Save for the House of Commons the local authorities are the only element of government to be the subject of election by universal suffrage. Local authorities are subject to the direction, control and supervision of the government, namely the ministers of the Crown, to the extent that Parliament has legislated for that direction, control and supervision in statutes or in subordinate legislation authorised by those statutes. This, however, is the position as a matter of law, whereas in practice the position of the government as a substantial contributor of finance and as the repository of an armoury of confirming or consenting powers is one of dominant influence on all major policies.

The structure of local government is founded on two tiers of principal authorities throughout the country with the addition of a system of elected parish or community councils in most rural and some urban parts. The local authorities in each tier are independent bodies responsible to their electorates, to ministers to the extent enacted by Parliament and to each other only to the extent so enacted. In that the local authorities are all statutory corporations, they are subject to the *ultra vires* rule by which their powers to act are limited to those functions expressly conferred on them, or which are calculated to facilitate or are conducive or incidental to the discharge of those functions."

References to "county councils" in the following text mean the six metropolitan county councils which are the subject of this application unless otherwise stated. Many of the powers and duties enumerated are shared by the non-metropolitan county councils, but this is not invariably the case.

2. General Powers to Act

i) *Limits of powers* : The county councils are corporations created by statute, and as such they are subject to the doctrine of *ultra vires* and consequently may only do such things as are expressly or impliedly authorised by statute or by subordinate legislation. The *ultra vires* doctrine will be applied and enforced by the courts. County councils are, however, authorised by statute (s. 111 of the 1972 Act) to do anything (whether or not involving the expenditure, borrowing or lending of money or the acquisition or disposal of any property or rights) which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the discharge of any of their functions.

County councils may not disable themselves by deed, grant or contract from fulfilling their obligations to exercise their powers and duties for public purposes, and an agreement or undertaking which has or would have that effect is void. Further, an estoppel may not be raised to prevent the exercise of a statutory discretion or to prevent or excuse the performance of a statutory duty.

ii) *Power to contract*

The powers of county councils to enter into contracts result from their range of specific statutory functions to provide public services, from their many powers to organise arrangements to enable them to discharge those functions, and by reason of their statutory power to do anything calculated to facilitate or to be conducive or incidental to the discharge of those functions. Within the statutory powers mentioned above, a county council is as capable of contracting as is an individual, but is subject to a range of conditions or restrictions as to consents, formalities and the observation of rules for the proper exercise of decision making as may be contained in legislation, whether public, general or local, and its own standing orders.

iii) *Promotion of or opposition to bills*

Subject to certain conditions (s. 239 of the 1972 Act) and exceptions, where a county council is satisfied that it is expedient to promote or oppose any local or personal bill in Parliament, it may promote or oppose the bill accordingly, and may defray the expenses incurred in relation to it. One exception to this power which is relevant to the present application is that no county council has power to promote or oppose a bill for forming, abolishing or altering a local government area, or for altering the status or electoral arrangements of any such area (s. 70 of the 1972 Act).

iv) *Byelaws*

A byelaw is a local enactment made by the appropriate local authority clothed with statutory powers ordering the public or some part of it to do or to refrain from doing something in particular. If validly made a byelaw has the force of law within the sphere of its legitimate operation and it usually incorporates some sanction or penalty for its non-observance.

In order to be valid a byelaw must be within the power of the local authority which makes it. A local authority cannot by byelaw invest itself with power beyond that conferred on it by statute, nor may byelaws prohibit what the empowering enactment sought merely to regulate, or order one thing under a power to order another.

Wide powers of legislation are conferred upon local authorities by numerous statutes which empower them to make byelaws, either dealing with specific matters or generally for the promotion of public health and other amenities in the areas under their control. Examples of matters falling under the responsibility of the county councils, and in relation to which byelaws may be made, in the area of public health are refuse disposal, the provision of public sanitary conveniences, baths, washhouses and bathing places, safety at sports grounds, the regulation of the handling and storage of petroleum, securing health control at airports, the production of heat and electricity and acting as heating suppliers.

One example of the power of the county councils in relation to the highways are the "new street byelaws". The county councils may, and if required by the Secretary of State must, make such "new street byelaws" for regulating the level, width and construction of new streets in their areas and the provision for the sewerage of such streets (s. 186 of the Highways Act 1980).

Byelaws must be made by the county councils pursuant to a specific procedure, and they do not have effect until they are confirmed by the confirming authority. "The confirming authority" means the authority or person, if any, so specified in the enactment under which the byelaws are made or, if no one is so specified, the Secretary of State (s. 236 of the 1972 Act). The confirming authority may confirm, or refuse to confirm, any byelaw submitted for confirmation, and may fix the date on which the byelaw is to come into operation. If no date is so fixed the byelaw comes into operation at the expiration of one month from the date of its confirmation.

v) *Legal proceedings by and against local authorities*

Where a county council considers it expedient for the promotion or protection of the interests of the inhabitants of its area, it may prosecute or defend or appear in any legal proceedings and, in the case of civil proceedings, may institute them in its own name and may, in its own name, make representations in the interests of the inhabitants at any public inquiry held by or on behalf of any minister or public body under any enactment.

3. Finance

i) As explained earlier, county councils enjoy an independent status as distinct corporate bodies, subject to the direction, control and supervision of ministers of the Crown to the extent authorised by Parliament. This status is reflected in relation to finance in that each individual local authority is responsible for making arrangements for the proper administration of its own finances in order to execute the powers and duties conferred and imposed upon it as an individual entity. The *ultra vires* rule of law by which the powers of a statutory corporation are limited to those functions expressly or impliedly conferred by Parliament is of paramount importance in confining expenditure to authorised purposes.

A local authority is subject to ministerial financial control in relation to consents needed for borrowing money (s. 172, schedule 13 of the 1972 Act), limits of expenditure in certain directions where enactments provide for such limits by reference to a minister's direction or prescription (e.g. ss. 137 and 138 of the 1972 Act), and as to accounts, audit arrangements and returns of financial information. However, in addition to these general controls, local authorities are subject to a considerable measure of financial direction and control by reason of their receipt of subsidies and grants, and by reason of their dependence upon ministerial approval for many forms of functional activities (e.g. byelaws, compulsory purchase orders, land disposals and certain improvement schemes for dwellings).

ii) *Powers to incur expenditure*

The power of county councils to incur expenditure stems from three main classes of legislation:

1. the enactments which confer powers or impose duties to execute specific statutory functions;
2. the enactments in the 1972 Act and other Acts which provide a wide spectrum of administrative, financial or other management powers; and
3. certain specific enactments which are intended as reserve powers to enable reasonable expenditure to be incurred on matters not the subject of other statutory authorisation for local government action.

As statutory corporations, county councils are subject to the *ultra vires* rule which does not permit them to spend money or to execute matters for which they have no statutory power. However, a county council is empowered by s. 111 of the 1972 Act to do anything calculated to facilitate, or conducive or incidental to, the discharge of its functions, and this effective tolerance must therefore be borne in mind in the interpretation of all the specific powers or duties in relation to functions.

Further, a county council may incur expenditure which in its opinion is in the interests of its area or any part of it or all or some of its inhabitants, even though not otherwise authorised. A county council may incur expenditure on contributions

to certain charitable and other funds subject to specific limits as imposed by s. 137 (8) of the 1972 Act. Such expenditure by a county council must be reflected in a separate account (s. 137 (7) of the 1972 Act).

County councils may also incur all necessary expenditure to combat the effect in its area of an emergency or disaster involving danger to life or property, or to avert such an emergency or disaster which is reasonably expected (s. 138 of the 1972 Act). Any such action must be notified to the Secretary of State as soon as practicable.

iii) Receipts

In the United Kingdom money to defray local government expenses is principally raised by "rates" which are a direct levy on occupiers, or in certain cases owners, of property within the area of the authority making the rate.

A county council may issue precepts to the appropriate rating authority (being the district councils within the area of the county council) to meet all liabilities falling to be discharged by the council for which provision is not otherwise made. A precept is a requirement to the rating authority to levy as part of the rate, or as an additional item, a rate of such amount in the pound as may be specified in the precept (s. 12 of the General Rate Act 1967). A county council may also at any time issue a supplementary precept if it thinks it necessary to do so having regard to its requirements. Such a precept must be sufficient to provide for such part of the total estimated expenditure to be incurred by the precepting authority during the period in respect of which the precept is issued as is to be met out of money raised by rates, together with such additional amount as is in that authority's opinion required to cover expenditure previously incurred, or to meet contingencies, or to defray any expenditure which may fall to be defrayed before the date on which the money to be received in respect of the next subsequent precept will become available.

The county councils also receive a "rate support grant" which is a contribution which the Secretary of State is required to make in each year towards certain relevant expenditure of the county councils. In each year the Secretary of State must also make appropriate supplementary grants to county councils for transport purposes and for national parks expenditure. Certain enactments also provide for the payment of government specific grants to any county council responsible for a function or service. Such payment is made in accordance with any conditions and limits in the appropriate enactment. Specific grants are payable, *inter alia*, in respect of police, magistrates' courts, probation and after-care services, Commonwealth immigrants, urban programmes, civil defence, clean air, urban re-development, housing improvement, smallholdings, slum clearance and derelict land. The Secretary of State may also make a grant to a county council to cover expenditure incurred by reason of the existence in any urban area of special social need.

iv) Borrowing powers of local authorities

Borrowing money is included within the subsidiary powers of a county council to do anything which is calculated to facilitate, or is conducive or incidental to, the discharge of any of its functions. However, this power to borrow is not to be exercised except in accordance with the enactments relating to it.

Such enactments are included in the 1972 Act, which authorises a county council to borrow money for the purpose of lending money to another authority, and authorises a local authority other than the Greater London Council to borrow money for any other purpose or class of purpose approved for the purposes of this power by the Secretary of State and in accordance with any conditions subject to which the approval is given. Examples of areas in which it would be appropriate to seek such approval are education, personal social services in relation to a specific project or responsibility, local authority housing, roads and transport and urban programmes.

In addition to the borrowing powers thus authorised by the Secretary of State, local authorities have certain statutory powers to borrow without the approval of the Secretary of State, for example for temporary borrowing in advance of receipt of revenues, or in advance of receipt of authorised loans, and for borrowing for limited periods to pay the interest on certain types of capital expenditure loans.

v) Lending powers of local authorities

Among the purposes for which local authorities are empowered to lend money are the acquisition of housing accommodation; the construction, conversion, alteration, enlargement, repair or improvement of housing accommodation; facilitating the compulsory improvement of housing accommodation; assisting voluntary organisations concerned with homelessness or matters relating to it; making loans to first-time house purchasers free of interest and of capital repayments for up to five years; the erection of buildings on land sold or leased by a local authority; lending to certain non-profit-making associations in connection with the development of land; and lending to other local authorities and certain other public authorities. There are further specific powers for certain county councils which have serious inner area problems to make loans for a wide range of purposes involved in the urban programme.

Local authorities have powers to borrow in order to enable them to lend for these purposes, but such borrowing powers are limited to amounts notified by the Secretary of State.

4. Land Transactions

The general power and duties of local authorities relating to land are contained in the 1972 Act and in a number of specific codes, dealing on the one hand with important fields of local government activity which justify special powers (e.g. for

the purposes of housing, planning, military land, allotments, smallholdings and other areas), and on the other with matters of procedure, compulsory purchase or compensation.

i) Acquisition of land by agreement

For the purposes of any of its functions under the 1972 Act or any other enactment, or the benefit, improvement or development of its area, a county council may acquire by agreement (i.e. for money or money's worth as purchaser or lessee) any land, whether situated inside or outside its area. Such land may be acquired even if it is not immediately required for the purpose for which it was acquired, and until such time as it is needed for such purpose it may be used for the purpose of any of the council's functions.

ii) Compulsory acquisition of land

Subject to certain exceptions, for any purpose for which it is authorised to acquire land, a county council may be authorised by the minister concerned with that purpose to purchase compulsorily any land, whether situated inside or outside its area.

A council may not, however, be authorised under this provision to purchase land compulsorily *inter alia* for the benefit, improvement or development of its area for any purpose in relation to which its power of acquisition is by any enactment expressly limited to acquisition by agreement (s. 121 of the 1972 Act).

Where a council requires rights over land owned by persons other than the local authority which fall short of full acquisition, the council may be authorised by a minister of the Crown by means of a compulsory purchase order to purchase compulsorily such new rights over the land as are specified in the order.

The powers of county councils for the compulsory purchase of land or of rights over land are implemented in accordance with three statutory codes; one for authorisation procedure, one for compulsory purchase and one for compensation.

iii) Acquisition and development of land for planning purposes

A county council may be authorised by the Secretary of State to acquire compulsorily land falling within its areas for planning purposes. There are various specific grounds for such authorisation, some of which confer a considerable discretion upon the council (e.g. that it is expedient to acquire the land immediately for a purpose which it is necessary to achieve in the interests of the proper planning of an area in which the land is situated, s. 112 of the Town and Country Planning Act 1971).

A council also has wide powers to acquire by agreement any land which it requires for such planning purposes, or any building appearing to be of special architectural or historical interest. The consent of the Secretary of State is only

required for such acquisitions if the land is neither immediately required for the purpose for which it is to be acquired nor land within the area of, the council.

The Town and Country Planning Act 1971 provides specific powers for the appropriation of land acquired for planning purposes to other council purposes, or its disposal or development.

The extensive powers to acquire land and premises for the provision of housing accommodation are primarily exercised by the district councils rather than by the county councils (see the Housing Acts 1957 to 1974) and are therefore not relevant to our present purpose.

iv) Acquisition of community land

The Community Land Act 1975 conferred upon county councils (together with other bodies) extensive powers of acquisition of land designed, according to a Department of the Environment circular, to enable the community to control the development of land in accordance with its needs and priorities and to restore to the community the increase in value of land arising from its efforts. These objectives are to be achieved by means of the progressive application of three stages of procedure by the council.

Throughout these stages the council is under a statutory duty to have regard to the desirability of bringing development land into public ownership and of developing the land itself or of making it available for development by others, and the desirability of securing the proper planning of its area. As the basic land acquisition power to implement the scheme of public land assembly, the Community Land Act 1975 provides that an authority may acquire by agreement, or compulsorily on being so authorised by the Secretary of State, any land which in its opinion is suitable for development. Having done so, the authority may also acquire by agreement or compulsorily any land adjoining that land which is required for the purpose of executing works for facilitating its development or use.

v) Power to develop land

For the benefit or improvement of its area, a county council may erect any building and construct or carry out works on land pursuant to powers conferred on it by the Local Authorities (Land) Act 1963. It may repair, maintain and insure any building or works so erected, constructed or carried out, and generally may deal with any such building or works in a proper course of management.

The councils have been granted development powers of a similar character to those now discussed under their powers for community land acquisition but those powers for community land depend upon the consent of the Secretary of State and are directed towards the needs of building development rather than for the benefit or improvement of the authorities' areas.

vi) *Disposal of land*

Subject to a number of exceptions in the case of land held for certain statutory purposes, and subject also to any disposal not being in breach of any trust, covenant or agreement which is binding on the disposing council, a county council may dispose of land held by it in any manner it wishes. This wide general power to dispose of land is, however, subject to a number of stipulations with regard to ministerial consents and other matters.

5. Specific functions of county councils

i) *Functions as to the environment*

The county councils possess pursuant to the 1972 Act (as indicated) certain functions with regard to the environment : public health ; town and country planning (ss. 182 and 183) ; national parks and the countryside (s. 184) ; town development (s. 185) ; traffic and transportation (s. 186).

The county councils are also the local highway authorities for the purposes of the Highway Acts 1959 to 1980.

ii) *Miscellaneous public services*

County councils also enjoy various powers under the 1972 Act concerning the following public services : coroners (s. 220) ; fire services (s. 197) ; food and drugs (ss. 198, 199) ; police (s. 196) ; public libraries and museums (ss. 206-208) ; and weights and measures (s. 201).

iii) *Recreational facilities*

A county council may provide, either inside or outside its area, such recreational facilities (both indoor and outdoor) as it thinks fit. These powers include powers to provide buildings, equipment, supplies and assistance of any kind.

iv) *Provision of entertainments*

A county council may do or contribute towards the expenses of doing anything, whether inside or outside its area, which is necessary or expedient for the provision of entertainment of any sort, and a theatre or hall suitable for the giving of entertainment. It may also take action to develop and improve the knowledge, understanding and practice of the arts and crafts which serve the arts (s. 145 of the 1972 Act). It may also set aside any park under its control for the purpose of providing entertainment.

v) *Miscellaneous functions*

A county council may encourage persons to visit its area for recreation or health purposes or to hold conferences or to have fairs and exhibitions in that area ; it is responsible for public clocks and seats and the war memorials ; it may do all such things as appear to it to be necessary or expedient for enabling adequate use to be made of the records under its control ; it may purchase or otherwise acquire books or documents which appear to be of local interest.

COMPLAINTS

The applicants contend that the metropolitan county councils constitute part of the "legislature" of the United Kingdom since they enjoy the power to legislate in ways which affect the individuals living in their area. The cancellation of the elections to the metropolitan county councils is therefore a violation of the guarantees contained in Article 3 of Protocol No. 1.

THE LAW

The applicants live in the six metropolitan county areas of the United Kingdom and complain that the cancellation of the elections to the metropolitan county councils, in which they were entitled to participate, fails to respect their rights as guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1, which states:

"The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature."

The Commission notes that section 2 (1) of the Local Government (Interim Provisions) Act 1984 ("the 1984 Act") provides that "No ordinary elections of councillors ... for a metropolitan county shall be held after the coming into force of this Act", and that the term of office of any councillor due to expire on 7 May 1985 (the end of the period for which they had been elected pursuant to the previous elections) would be extended to 1 April 1986. These provisions came into force on 1 February 1985 pursuant to the Local Government (Interim Provisions) Act 1984 (Appointed Day) Order 1985. It is therefore apparent that the elections of councillors for the metropolitan counties have been cancelled by the 1984 Act.

The Commission recalls its constant case-law in which it has established that, although the wording of Article 3 of Protocol No. 1 provides expressly only for an institutional guarantee of free elections, it implies a recognition of the principle of universal suffrage and, in this context the right to vote and the right to stand for election to the legislature. However, this right is neither absolute nor without limitations, but subject to such restrictions imposed by the Contracting States as are not arbitrary and do not interfere with the free expression of the people's opinion (see No. 6573/74, Dec. 19.12.74, D.R. 1 p. 87 and Nos. 6745/76 and 6746/76, Dec. 30.5.75, D.R. 2 p. 110, at p. 116).

Article 3 of Protocol No. 1 protects the right of the people by means of free elections to choose the "legislature". The Commission must therefore consider whether the metropolitan county councils can be considered as constituting part of the legislature of the United Kingdom. In this respect the Commission recalls its decision No. 5155/71, Dec. 12.7.76, D.R. 6 p. 13, which concerned the suspension of local government elections in Northern Ireland. The Commission held that:

"... in considering the status of local authorities in Northern Ireland the Commission takes note of the statement of the respondent Government that insofar

as these local authorities have a legislative function it is confined to the making of bye-laws applicable within their areas and these powers are rigidly limited by Statute and they have no powers to make rules other than in accordance with the powers conferred by Parliament."

The Commission concluded that the local authority in question was not therefore part of the legislature.

The constitutional arrangements of the United Kingdom do not authorise the exercise of legislative powers by subordinate bodies. As a matter of British constitutional law, Parliament, as the elected representative of the British people, may therefore vote to abolish the metropolitan county councils if this course of action recommends itself. The absolute constitutional authority which the British Parliament is able to exercise is indicative of the subordinate and subsidiary nature of the councils.

The Commission must also review the specific powers enjoyed by the metropolitan county councils, the main sources of which are the Local Government Acts of 1972 and 1974. The metropolitan county councils are corporations created by statute and as such may only do such things as are expressly or impliedly authorised by statute or by subordinate legislation. They are, however, specifically authorised to do anything which is calculated to facilitate the discharge of any of their statutory functions.

It is clear that the metropolitan county councils are the repositories of extensive powers of a predominantly administrative nature concerning the organisation and provision of local services. Most of these powers are granted by statute or other subordinate legislation which defines closely and restrictively their field of application. Other powers require the approval and consent of a superior executive authority before they may be exercised. Still others may be exercised by the councils but such exercise will not become effective until approved by a confirming authority.

Having regard to the powers exercised by the metropolitan county councils, their relationship to the United Kingdom Parliament, its previous case-law, and the other facts of the case, the Commission is of the opinion that, despite the significant scope of their functions, the metropolitan county councils cannot properly be said to form part of the "legislature" of the United Kingdom. They do not possess an inherent primary rulemaking power and those powers which have been delegated to them are qualified by the Parliament of the United Kingdom and exercised subject to that Parliament's ultimate control.

The metropolitan county councils not forming part of the legislature of the United Kingdom, the cancellation of elections to those bodies cannot raise an issue under Article 3 of Protocol No. 1.

It follows that this application is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27 para. 2.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.

(TRADUCTION)

EN FAIT

La présente requête est introduite par six ressortissants britanniques : le premier est né en 1924 et habite Manchester ; le deuxième est né en 1945 et habite Wallasey ; le troisième, né en 1929 habite Doncaster ; le quatrième, né en 1931, habite Sunderland ; le cinquième, né en 1945, habite Birmingham ; le sixième, né en 1938, habite Leeds.

Les faits, tels que les a exposés le représentant des six requérants, M. Peter D. Quick, solicitor à Heywood près de Manchester, et conseiller juridique du comté auprès du Conseil du Grand Manchester, peuvent se résumer comme suit :

La loi de 1972 sur l'administration locale (« la loi de 1972 ») a institué un nouveau régime d'administration locale en Angleterre en réaménageant le système des pouvoirs locaux élus. L'administration locale s'est trouvée dès lors entre les mains des conseils de comté et de district, la zone du Grand Londres formant une catégorie à part, extérieure au nouveau système. Les conseils de comté se sont vu attribuer la responsabilité d'administrer les services qui exigent un domaine géographique plus vaste que les conseils de district ces derniers se voyant confier la responsabilité de services plus localisés.

Dans le cadre de cette réorganisation générale, les conurbations du Grand Manchester, de Merseyside, du South Yorkshire, du Tame and Wear, des West Midlands et du West Yorkshire sont appelées « conseils métropolitains » (Annexe I, partie 1 de la loi de 1972), le reste du pays étant des « conseils non métropolitains ». Les six requérants résident chacun dans une circonscription de ces conseils métropolitains.

Selon le nouveau système, les particuliers ont le droit de vote aux élections périodiques des conseils de comté et de district dans la zone de leur résidence, conformément aux dispositions des lois de 1949 et 1969 sur la représentation populaire, telles qu'amendées par la réglementation édictée par le ministre conformément

au pouvoir que lui confère l'article 42 de la loi de 1972. Des élections aux conseils de district ont eu lieu presque chaque année depuis 1974 ; par contre, il n'y a eu d'élections aux conseils de comté qu'en 1973, 1977 et 1981, à chaque fois pour un mandat de quatre ans. En même temps que l'individu a le droit de participer directement à l'élection des membres du conseil de comté de sa région, il a parallèlement celui de demander à son conseiller local de représenter ses intérêts au conseil de comté pour toute question susceptible de le concerner et pour la gestion de laquelle le conseil de comté est directement responsable devant les électeurs du lieu.

Le 1^{er} février 1985, par décret ministériel, sont entrées en vigueur certaines dispositions de la loi de 1984 sur l'administration locale (dispositions provisoires) (« la loi de 1984 »). Elles ont eu pour effet de supprimer le droit pour l'individu de voter aux élections aux conseils métropolitains de comté. Ce décret a (a) mis fin à l'élection des membres des conseils métropolitains de comté, (b) annulé toutes les élections futures, y compris celle qui devait se tenir en 1985 et (c) prorogé au 1^{er} avril 1986 le mandat des conseillers métropolitains en place. Passé cette date, les conseillers devaient simplement cesser leurs fonctions, la loi de 1984 ne prévoyant rien pour l'avenir desdits conseils ni pour l'administration de leurs tâches. Il semble donc, au vu de la rédaction de la loi de 1984, qu'il soit mis fin au droit, pour un individu habitant la circonscription d'un conseil métropolitain de comté, de participer aux élections audit conseil. Les élections de 1985 n'ont pas eu lieu. Le Parlement du Royaume-Uni est actuellement saisi d'un projet de loi tendant à supprimer les conseils métropolitains de comtés.

Le droit interne

1. Introduction

Le bilan de la situation et des pouvoirs des conseils métropolitains de comté, dressé ci-dessous, est tiré du volume 28 de l'ouvrage de Halsbury, *Laws of England*. Il convient d'en citer directement le texte pour introduire le sujet :

« En Angleterre et au Pays de Galles, l'administration locale est assurée par des organes élus localement et investis de pouvoirs et de devoirs par le Parlement.

Ces organes localement élus, constitués comme des corps, sont juridiquement distinctes des habitants des régions qu'ils gouvernent. Hormis la Chambre des Communes, les collectivités locales sont les seuls éléments du pouvoir à être directement élus au suffrage universel. Les collectivités locales sont assujetties à la direction, supervision et tutelle du Gouvernement, à savoir des ministres de l'Etat, dans la mesure où le Parlement a, pour cette direction, supervision et tutelle, fixé des lois ou des règlements autorisés par délégation du pouvoir législatif. Il s'agit là de la situation en droit mais en pratique, le Gouvernement, en sa qualité de principale source de crédits et de dépositaire de tout un arsenal de pouvoirs de confirmation ou d'agrément, exerce une influence prédominante sur toutes les grandes orientations.

La structure de l'administration locale se fonde sur deux échelons d'autorités principales réparties dans tout le pays, à quoi s'ajoute un système de conseils de communauté ou de paroisse élus dans la plupart des régions rurales et dans quelques zones urbaines. Les collectivités locales sont, à chaque échelon, des organes indépendants responsables devant leurs électeurs, devant les ministres dans la mesure où le Parlement en a ainsi décidé, prévoit. Les collectivités locales étant toutes des sociétés créées par la loi, elles sont soumises à la règle de la spécialité selon laquelle leurs pouvoirs d'action se limitent aux fonctions qui leur ont été expressément dévolues ou qui visent à aider ou conduire, directement ou accessoirement, à l'exercice de ces fonctions. »

Les références aux « conseils de comté » dans le texte ci-après renvoient, sauf indication contraire, aux six conseils métropolitains de comté qui font l'objet de la présente requête. Bon nombre des pouvoirs et devoirs énumérés sont aussi le lot des conseils non métropolitains de comté, mais ce n'est pas toujours le cas.

2. Pouvoirs généraux d'action

i) *Limite des pouvoirs* : Les conseils de comté sont des corps créés par la loi et, comme tels soumis à la règle de la spécialité : ils ne peuvent dès lors faire que ce qui leur est expressément ou implicitement autorisé par la loi ou par un texte de législation déléguée. La règle de la spécialité est appliquée par les tribunaux. Les conseils de comté sont cependant autorisés par la loi (art. 111 de la loi de 1972) à faire (que cela implique ou non de dépenser, d'emprunter ou de prêter de l'argent, d'acquérir ou de céder un bien ou des droits) tout ce qui vise à aider ou conduire, directement ou accessoirement, à l'exercice de l'une de ces fonctions.

Les conseils de comté n'ont pas pouvoir de se décharger eux-mêmes, par acte authentique, autorisation ou contrat, des obligations d'exercer leurs pouvoirs et devoirs d'intérêt général ; tout accord ou engagement souscrit en ce sens serait nul et non avenu. En outre, on ne peut pas invoquer la forclusion pour empêcher l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire légal ou empêcher ou éviter l'exécution d'une obligation légale.

ii) Pouvoir de contracter

Les pouvoirs des conseils de comté de passer des contrats résultent du large éventail de fonctions que la loi leur assigne pour fournir des services au public, des nombreux pouvoirs qu'ils ont de prendre toutes dispositions leur permettant de s'acquitter de ces fonctions et de leur pouvoir légal de faire tout ce qui vise à aider ou conduire, directement ou accessoirement, à l'exécution de ces fonctions. Dans le cadre des pouvoirs réglementaires susmentionnés, un conseil de comté peut contracter à l'instar d'un particulier, mais en se soumettant à toute une gamme de conditions ou restrictions quant aux agréments, formalités et règles à observer pour exercer convenablement son pouvoir de décision tel que le prévoient les lois d'intérêt général ou local et son propre règlement intérieur.

iii) *Projets de loi — Proposition ou opposition*

Sous réserve de certaines conditions (art. 239 de la loi de 1972) et exceptions, lorsqu'un conseil de comté est convaincu qu'il convient de proposer un projet de loi au Parlement ou de s'y opposer parce qu'il intéresse l'ensemble de la communauté ou certains particuliers, il peut dès lors déposer le texte ou s'y opposer et prendre à sa charge les dépenses y afférentes. La seule exception à ce pouvoir — et qui concerne la présente requête — est qu'aucun conseil de comté ne peut inciter ou s'opposer à un projet de loi tendant à constituer, supprimer ou modifier une circonscription d'administration locale, ou visant à modifier le statut de cette circonscription ou son régime électoral (art. 70 de la loi de 1972).

iv) *Arrêtés locaux*

Un arrêté local est un texte pris par la collectivité locale compétente, investie de ce pouvoir par la loi et ordonnant à tout ou partie du public de faire ou de s'abstenir de faire quelque chose. S'il est pris dans les règles, un arrêté a force de loi en son domaine d'application légitime et est habituellement assorti de sanctions ou de pénalités en cas d'inobservation.

Pour être valable, un arrêté local doit rentrer dans le cadre des pouvoirs de l'autorité qui l'édicte. Une collectivité locale ne peut pas par arrêté se conférer un pouvoir excédant celui que la loi assigne. Un arrêté local ne peut pas non plus interdire ce que le texte d'habilitation cherchait simplement à faire réglementer, ni ordonner une chose en vertu du pouvoir d'en ordonner une autre.

Les collectivités locales disposent de vastes pouvoirs de législation conférés par de nombreux textes qui les habilitent à prendre des arrêtés, traitant de questions particulières ou générales pour promouvoir la santé publique et pratiquer des aménagements dans les zones placées sous leur contrôle. Par exemple, les sujets rentrent dans le cadre des responsabilités des conseils de comtés qui peuvent prendre à leur égard des arrêtés de santé publique : élimination des ordures, installations sanitaires publiques, bains, lavoirs, lieux de baignade, sécurité sur les terrains de sport, réglementation de la manutention et de l'entreposage des produits pétroliers, contrôles sanitaires aux aéroports, production de chaleur et d'électricité et chauffage public.

Par exemple, les conseils de comté ont, en matière de voirie, le pouvoir de prendre des « arrêtés de rues nouvelles ». Ils peuvent, et doivent si le ministre l'exige, prendre de tels arrêtés pour réglementer le niveau, la largeur et la construction des rues nouvelles dans leur secteur et l'installation du tout-à-l'égout pour ces rues (art. 186 de la loi de 1980 sur la voirie).

Les arrêtés doivent être pris par les conseils de comté selon une procédure précise et ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir reçu l'homologation de l'autorité compétente. « L'autorité d'homologation » est l'organe, ou l'individu le cas échéant, désigné par la loi en vertu de laquelle les arrêtés sont pris ou le ministre si le texte ne précise pas (art. 236 de la loi de 1972). L'autorité d'homologation peut accorder

ou refuser son aval à tout arrêté local qui lui est soumis et décider de la date d'entrée en vigueur du texte. Si elle ne fixe pas de date, l'arrêté entre en vigueur un mois après son homologation.

v) Poursuites judiciaires engagées par ou contre les autorités locales

Lorsqu'un conseil de comté l'estime opportun pour promouvoir ou défendre les intérêts des habitants de son secteur, il peut être demandeur ou défendeur ou comparaître dans toute procédure judiciaire et, s'il s'agit de poursuites civiles, les engager en son nom propre ou faire en son nom des démarches dans l'intérêt des habitants lors de toute enquête publique ouverte selon la loi par ou au nom de tout ministre ou organe de l'Etat.

3. Finances

i) Comme expliqué plus haut, les conseils de comté jouissent d'un statut indépendant en tant que corps distincts mais sont soumis à la direction, supervision et tutelle des ministres de l'Etat dans la mesure autorisée par le Parlement. En matière de finances, ce statut se traduit par le fait que chaque collectivité locale est responsable des mesures à prendre pour la bonne administration de ses finances, afin d'exercer les pouvoirs conférés et les devoirs à elle imposés en tant qu'entité indépendante. La règle de la spécialité, selon laquelle les pouvoirs d'une personne morale se limitent aux fonctions que lui a expressément ou implicitement conférés le Parlement, est d'une importance capitale pour limiter les dépenses aux objectifs autorisés.

Une collectivité locale est soumise au contrôle financier du ministère qui lui donne les autorisations nécessaires pour emprunter de l'argent (art. 172, annexe 13 de la loi de 1972), fixe les limitations de dépenses dans les domaines où la loi prévoit ces limitations par référence à une instruction ministérielle (par exemple art. 137 et 138 de la loi de 1972) et, en matière de comptes, assure le contrôle comptable et vérifie les états financiers. Outre ces contrôles généraux, les collectivités locales sont assujetties à une tutelle et une surveillance financière considérables étant donné qu'elles reçoivent subventions et allocations et qu'elles dépendent de l'agrément du ministre pour une foule d'activités de fonctionnement (par exemple arrêtés locaux, avis d'expropriation, cessions de terrain et certains plans d'assainissement de l'habitat).

ii) Pouvoir d'engager des dépenses

Le pouvoir des conseils de comté d'engager des dépenses dérive de trois catégories principales de textes de loi :

1. les textes qui confèrent le pouvoir ou imposent le devoir d'exécuter des fonctions réglementaires précises ;
2. les dispositions de la loi de 1972 et d'autres lois qui prévoient une gamme élargie de pouvoirs d'administration, de finances ou de gestion ; et

3. les dispositions spécifiques destinées à servir de pouvoirs de réserve pour permettre d'engager des dépenses raisonnables dans des domaines qui ne font pas l'objet d'une autre autorisation légale habilitant l'administration locale à agir.

En tant que corps prévus par la loi, les conseils de comté sont soumis à la règle de la spécialité qui ne leur permet pas de dépenser de l'argent ou de prendre des décisions dans les domaines où la loi ne leur donne aucun pouvoir. Cependant, l'article 111 de la loi de 1972 habilite un conseil de comté à faire tout ce qui vise à aider ou conduire, directement ou accessoirement, à s'acquitter de ses fonctions. Il faut garder à l'esprit cette tolérance de fait lorsqu'il s'agit d'interpréter la totalité des pouvoirs ou devoirs spécifiques en liaison avec les fonctions du conseil.

Par ailleurs, un conseil de comté peut engager des dépenses qui, sont à son avis dans l'intérêt de tout ou partie de son secteur ou de ses habitants, même s'il n'y est pas autrement autorisé. Il peut engager des dépenses pour alimenter certaines organisations philanthropiques et autres fonds, dans les limites expressément prévues par l'article 137 (8) de la loi de 1972. Ces dépenses doivent figurer dans un compte séparé (art. 137 (7) de la loi de 1972).

Les conseils de comté peuvent également engager toutes dépenses propres à combattre dans leur secteur les effets d'une crise ou d'une catastrophe mettant en danger les personnes ou à enrayer la crise ou la catastrophe que l'on peut raisonnablement prévoir (art. 138 de la loi de 1972). Toute mesure de ce genre doit être notifiée au ministre dans les meilleurs délais.

iii) *Recettes*

Au Royaume-Uni, l'argent nécessaire aux dépenses de l'administration locale provient essentiellement des « impôts locaux » directement prélevés sur les occupants ou, dans certains cas, les propriétaires des biens-fonds dans le secteur de l'autorité qui lève l'impôt.

Un conseil de comté peut adresser des appels à l'autorité fiscale compétente (le conseil de district dans la circonscription du conseil de comté) pour faire face à toutes les dépenses qui sont de son ressort et pour lesquelles aucune disposition n'est autrement prévue. L'appel consiste dans ce cas en un ordre donné à l'autorité fiscale de lever, dans le cadre de l'impôt local ou au titre des centimes additionnels, un impôt dont l'appel précise le montant de centimes par livre-sterling (art. 12 de la loi de 1967 sur l'impôt général). Un conseil de comté peut aussi et à tout moment émettre un appel complémentaire s'il l'estime nécessaire à ses besoins. Cet appel doit être suffisant pour couvrir la partie des dépenses totales estimées qu'encourra l'autorité émettrice pendant la période prévue par l'émission de l'appel et couverte par l'argent provenant des impôts locaux, ainsi que le montant complémentaire qui, de l'avis de cette autorité, est nécessaire pour couvrir les dépenses déjà encourues, ou faire face aux urgences, ou couvrir toutes dépenses qui viendraient à être exposées avant la date de mise à disposition de l'argent devant rentrer au titre du prochain appel.

Les conseils de comté reçoivent également une « subvention de soutien fiscal », contribution que le ministre est tenu de prévoir chaque année pour certaines dépenses des conseils. Chaque année, le ministre doit prévoir aussi les subventions complémentaires nécessaires pour faire face aux dépenses des conseils de comté en matière de transport et de parcs nationaux. Certains textes législatifs prévoient également le versement de subventions de l'Etat à tout conseil de comté chargé d'une fonction ou d'un service précis. Ce paiement est fait conformément aux conditions et limites que précise éventuellement le texte en question. Des subventions particulières sont prévues notamment au titre de la police, des tribunaux d'instance, des services de probation et d'assistance post-pénitentiaire, des immigrés en provenance du Commonwealth, des programmes de développement urbain, de la protection civile, de la lutte contre la pollution de l'air, de la mise en valeur urbaine, de l'amélioration de l'habitat, des petites propriétés, de l'assainissement des taudis et des terres à l'abandon. Le ministre peut également accorder une subvention au conseil de comté pour faire face aux dépenses dues à l'existence en zone urbaine d'un besoin social particulier.

iv) Pouvoir d'emprunt des collectivités locales

Emprunter figure parmi les pouvoirs subsidiaires du conseil de comté pour faire ce qui vise à l'aider ou le conduire, directement ou accessoirement, à s'acquitter de ses fonctions. Cependant, ce pouvoir d'emprunter ne peut être exercé que conformément aux dispositions légales y afférentes.

Ces dispositions figurent dans la loi de 1972, qui autorise un conseil de comté à emprunter de l'argent pour le prêter à un autre organe et qui autorise une collectivité locale autre que le conseil du Grand Londres à emprunter de l'argent pour tout autre but ou type de but approuvé en ce sens par le ministre et selon les conditions prévues pour obtenir l'approbation. Parmi les domaines où il convient généralement de réclamer cette approbation figurent l'enseignement, les services sociaux personnels liés à un projet ou une responsabilité particulière, les logements fournis par la collectivité locale, les routes et transports, ainsi que les programmes de développement urbain.

Outre les pouvoirs d'emprunter ainsi autorisés par le ministre, les collectivités locales disposent en vertu de la loi de certains pouvoirs pour emprunter à titre temporaire, avec l'approbation du ministre, par exemple par anticipation de recettes ou avant perception d'un prêt autorisé, ou pour des périodes limitées afin de payer l'intérêt de certains types de prêts pour financer des dépenses en capital.

v) Pouvoir de prêt des collectivités locales

Les collectivités locales peuvent prêter de l'argent, par exemple dans les cas suivants : acquisition de logements, construction, transformation, modification, agrandissement, réparation ou amélioration de logements ; aide à l'amélioration obligatoire de l'habitat ; aide aux organismes bénévoles s'occupant de sans-logis et de

questions connexes ; assurer aux personnes achetant pour la première fois une maison des prêts sans intérêt et sans amortissement pendant cinq ans au maximum ; édification de bâtiments sur un terrain vendu ou donné à bail par une autorité locale ; prêts à certaines associations à but non lucratif pour mise en valeur de leur terrain ; prêts à d'autres collectivités locales et à certains autres organismes publics. Si certains conseils de comté rencontrent dans leur secteur de graves problèmes, ils disposent en outre de pouvoirs spécifiques pour concéder des prêts en vue de toute une gamme d'objectifs prévus dans le programme de développement urbain.

Les collectivités locales sont également habilitées à emprunter pour prêter dans à cet effet, mais dans la limite des montants précisés par le ministre.

4. Transactions foncières

Les pouvoirs et devoirs généraux des collectivités locales en matière foncière sont prévus par la loi de 1972 et un certain nombre de codes particuliers traitant, d'une part, des domaines importants de l'activité de l'administration locale justifiant de disposer de pouvoirs spéciaux (par exemple pour l'habitat, l'urbanisme, les terrains militaires, les lotissements, les petites propriétés et d'autres secteurs) et, d'autre part, de questions de procédures, d'expropriation ou d'indemnisation.

i) Acquisition de terrains par accord mutuel

Pour s'acquitter de l'une des fonctions prévues par la loi de 1972 ou par tout autre texte législatif, ou pour tirer profit, de son secteur, pour l'améliorer ou l'aménager, un conseil de comté peut acquérir par voie d'accord (c'est-à-dire contre versement d'une somme ou de sa contre-valeur d'achat ou de location) tout terrain situé sur son secteur ou en dehors. Ce terrain peut être acquis même s'il n'est pas immédiatement nécessaire au but pour lequel il est acheté, et jusqu'à la date où il sera nécessaire à ce but, il peut être utilisé pour permettre au conseil de s'acquitter de l'une ou l'autre de ses fonctions.

ii) Acquisition de terrain par voie d'expropriation

Sous réserve de certaines exceptions et dans le but pour lequel il est autorisé à acquérir un terrain, un conseil de comté peut être autorisé par le ministre concerné par ledit objectif à acheter par voie d'expropriation tout terrain situé sur son secteur ou en dehors.

Un conseil ne peut cependant pas, en vertu de cette disposition, être autorisé à acheter un terrain par voie d'expropriation notamment pour améliorer ou mettre en valeur son secteur pour un but à propos duquel son pouvoir d'acquisition est expressément limité par la loi à une acquisition de gré à gré (art. 121 de la loi de 1972).

Lorsqu'un conseil a besoin de disposer de droits sur un terrain que possèdent des personnes autres que la collectivité locale et qu'il ne peut acquérir de gré à gré,

il peut être autorisé par un ministre et par voie d'expropriation à acheter les droits sur le terrain que précise l'avis d'exproprier.

Les pouvoirs des conseils de comté d'acquérir par voie d'expropriation un terrain ou des droits sur un terrain sont exercés conformément à trois règles: la première pour la procédure d'autorisation, la deuxième pour l'expropriation et la troisième pour l'indemnisation.

iii) Acquisition et mise en valeur de terrains à des fins d'urbanisme

Pour des raisons d'urbanisme, un conseil de comté peut être autorisé par le ministre à acquérir par voie d'expropriation un terrain relevant de son secteur. Cette autorisation se justifie pour plusieurs raisons dont certaines confèrent un pouvoir discrétionnaire considérable au conseil (par exemple qu'il est opportun d'acquérir immédiatement le terrain pour un but qu'il est nécessaire d'atteindre dans l'intérêt du bon aménagement du secteur où se trouve situé le terrain, art. 112 de la loi de 1971 sur l'aménagement du territoire).

Un conseil dispose également de vastes pouvoirs pour acquérir par voie d'accord tout terrain qui lui est nécessaire à des fins d'aménagement ou tout bâtiment qui paraît être d'un intérêt historique ou architectural particulier. Le consentement du ministre n'est requis en pareil cas que si le terrain n'est pas immédiatement nécessaire au but pour lequel il est acheté ou n'est pas situé dans la circonscription du conseil.

La loi de 1971 sur l'aménagement du territoire prévoit des pouvoirs spécifiques pour affecter à d'autres buts décidés par le conseil, le terrain acquis à des fins d'aménagement ou pour le céder ou le mettre en valeur.

Les pouvoirs étendus d'acquisition de terrains et de locaux pour fournir des logements relèvent surtout des conseils de district et non des conseils de comté (voir les lois de 1957 à 1974 sur l'habitat) et n'ont dès lors rien à voir avec notre propos.

iv) Acquisition de parties du domaine public

La loi de 1975 sur le domaine public conférait aux conseils de comté (ainsi qu'à d'autres organes) de vastes pouvoirs pour acquérir des terrains destinés, selon une circulaire du ministère de l'Environnement, à permettre à l'ensemble de la collectivité d'exercer en fonction de ses besoins et priorités un droit de regard sur la mise en valeur de la terre et à restituer la plus-value foncière résultant de ses efforts. Ces objectifs doivent être atteints par une application progressive par le conseil d'une procédure en trois phases.

Tout au long de ces phases, le conseil a l'obligation légale d'examiner s'il est souhaitable d'une part de mettre le terrain en propriété publique et d'en assurer lui-même la mise en valeur ou de la confier à autrui et, d'autre part, de veiller au bon aménagement de son secteur. Comme pouvoir essentiel d'acquisition foncière pour

exécuter le projet de rassemblement de terrains publics. la loi de 1975 sur le domaine public prévoit qu'une collectivité peut acquérir, par voie d'accord ou d'expropriation si elle y est autorisée par le ministre, tout terrain convenant à son avis à une mise en valeur. Ce faisant, elle peut également acquérir, par voie d'accord ou d'expropriation, tout terrain adjacent au premier et nécessaire pour exécuter des travaux qui en faciliteront la mise en valeur ou l'utilisation.

v) Pouvoir de mettre en valeur un terrain

Pour le bénéfice ou l'amélioration de son secteur, un conseil de comté peut édifier sur un terrain un bâtiment ou y exécuter des travaux conformément aux pouvoirs que lui confère la loi de 1963 sur les collectivités locales (questions foncières). Il peut réparer, entretenir et assurer tous bâtiments ou travaux ainsi édifiés ou exécutés, et se charger en général d'un tel bâtiment ou de tels travaux selon les nécessités d'une bonne gestion.

Les conseils se sont vu accorder des pouvoirs d'aménagement de nature analogue à ceux envisagés ici pour acquérir des domaines publics mais ces pouvoirs dépendent de l'autorisation du ministre et visent essentiellement à répondre aux besoins de mise en valeur des bâtiments plutôt qu'à apporter un profit ou une amélioration au secteur relevant de la collectivité locale.

vi) Cession de terrains

Sous réserve d'un certain nombre d'exceptions visant les terrains détenus dans certains buts prévus par la loi, et sous réserve aussi que la cession ne soit pas contraire à quelque acte de fondation, pacte ou accord liant le conseil cessionnaire, un conseil de comté peut céder comme il le désire un terrain dont il est propriétaire. Ce vaste pouvoir général de disposition des terres est cependant soumis à diverses stipulations en matière d'agréments ministériels et d'autres questions.

5. Fonctions spécifiques des conseils de comté

i) Fonctions en matière d'environnement

En vertu de la loi de 1972, les conseils de comté détiennent certaines fonctions en matière d'environnement : santé publique, aménagement du territoire (art. 182 et 183); parcs nationaux et paysages (art. 184); urbanisme (art. 185); circulation et transport (art. 186).

Les conseils de comté sont également les collectivités locales compétentes en matière de ponts et chaussées pour l'application des lois de 1959 à 1980 sur la voirie.

ii) Services publics divers

Les conseils de comté peuvent également être investis, conformément à la loi de 1972, de divers pouvoirs touchant les services publics suivants : enquêtes post-mortem (art. 220); incendies (art. 197); produits alimentaires et pharmaceutiques

(art. 198 et 199) ; police (art. 196) ; bibliothèques publiques et musées (art. 206 à 208) ; poids et mesures (art. 201).

iii) Installations de loisirs

Un conseil de comté peut fournir, sur son secteur ou en dehors, les installations de loisirs (en extérieur ou en salle) qui lui paraissent convenir. Parmi ces pouvoirs figure celui de fournir bâtiments, équipement, approvisionnement et assistance en tous genres.

iv) Spectacles

Un conseil de comté peut faire — ou contribuer aux dépenses nécessaires pour le faire — tout ce qui est nécessaire ou opportun, sur sa circonscription ou en dehors, pour offrir des spectacles de toutes sortes, ainsi qu'un théâtre ou la salle nécessaire aux spectacles. Il peut également prendre des mesures pour développer, améliorer la connaissance, la compréhension et la pratique de l'art et de l'artisanat au service de l'art (art. 145 de la loi de 1972). Il peut également affecter à la fourniture de spectacles un parc relevant de sa tutelle.

v) Fonctions diverses

Un conseil de comté peut encourager les gens à visiter sa circonscription dans un but récréatif ou sanitaire, y tenir des conférences ou encore y organiser des foires ou des expositions ; il est responsable des horloges publiques, des bancs publics et des monuments aux morts ; il peut faire tout ce qui lui paraît nécessaire ou opportun pour le bon usage des registres à sa garde ; il peut acheter ou se procurer autrement les livres ou documents qui paraissent avoir un intérêt local.

GRIEFS

Les requérants soutiennent que les conseils métropolitains de comté font partie du « corps législatif » du Royaume-Uni puisqu'ils ont pouvoir de légiférer selon des modalités qui affectent les particuliers habitant leur circonscription. L'annulation des élections aux conseils métropolitains de comté est dès lors une violation des garanties énoncées à l'article 3 du Protocole additionnel.

EN DROIT

Les requérants habitent les six circonscriptions des conseils métropolitains de comté du Royaume-Uni et se plaignent de ce que l'annulation des élections à ces conseils, auxquelles ils avaient le droit de participer, a méconnu les droits que leur garantit l'article 3 du Protocole additionnel, ainsi libellé :

« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

La Commission relève que l'article 2 par. 1 de la loi de 1984 sur l'administration locale (dispositions provisoires) (« la loi de 1984 ») stipule que « Aucune élection ordinaire de conseillers... à un conseil métropolitain de comté ne se tiendra après l'entrée en vigueur de la présente loi », et que le mandat de tout conseiller devant expirer le 7 mai 1985 (fin du mandat confié aux précédentes élections) sera prorogé jusqu'au 1^{er} avril 1986. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} février 1985, conformément au règlement pris en 1985 en application de la loi de 1984 sur l'administration locale (dispositions intérimaires). Il ressort par conséquent que les élections aux conseils métropolitains de comté ont été annulées par la loi de 1984.

La Commission rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle elle a établi que si le libellé de l'article 3 du Protocole additionnel ne prévoit expressément qu'une garantie institutionnelle d'élections libres, il implique reconnaissance du principe du suffrage universel et, dans ce contexte, reconnaissance du droit de vote et du droit de se porter candidat lors de l'élection du corps législatif. Ce droit n'est toutefois ni absolu ni illimité, mais soumis à des restrictions imposées par les Etats contractants pour autant que celles-ci ne sont ni arbitraires ni contraires à la libre expression de l'opinion du peuple (voir No 6573/74, déc. 19.12.74, D.R. 1 p.87; Nos 6745/74 et 6746/74, déc. 30.5.75, D.R. 2 pp. 110, 116).

L'article 3 du Protocole additionnel protège le droit du peuple à choisir le « corps législatif » au moyen d'élections libres. La Commission doit dès lors examiner si les conseils métropolitains de comté peuvent être considérés comme faisant partie du corps législatif du Royaume-Uni. Elle rappelle à cet égard sa décision No 5155/71. X. c/Royaume-Uni, 12.7.76, D.R. 6 p. 13, qui concernait la suspension des élections aux organes des pouvoirs locaux en Irlande du Nord. La Commission a déclaré que :

« ... en examinant le statut des pouvoirs locaux en Irlande du Nord, la Commission a eu égard à la déclaration du Gouvernement mis en cause, selon laquelle, dans la mesure où ces autorités locales ont des compétences 'législatives', celles-ci n'excèdent pas un pouvoir de faire des règlements applicables dans les limites territoriales de leurs juridictions, ce pouvoir étant strictement limité par la loi et ne pouvant s'exercer que conformément à des compétences octroyées par le Parlement. »

La Commission en a conclu que le pouvoir local en question ne faisait dès lors pas partie du corps législatif.

Les dispositions constitutionnelles du Royaume-Uni n'autorisent pas l'exercice de pouvoirs législatifs par des organes subordonnés. Dans le cadre du droit constitutionnel britannique, le Parlement, représentant élu du peuple britannique, peut par conséquent voter l'abolition des conseils métropolitains de comté si cette méthode lui paraît recommandée. L'autorité constitutionnelle absolue que le Parlement britannique est en mesure d'exercer marque bien le caractère subordonné et subsidiaire des conseils.

La Commission doit également examiner les pouvoirs spécifiques conférés aux conseils métropolitains de comté, dérivés essentiellement des lois de 1972 et 1974 sur l'administration locale. Les conseils métropolitains de comté sont des corps créés par la loi et qui, en tant que tels, ne peuvent faire que ce qu'ils sont expressément ou implicitement autorisés à faire par la loi ou la législation déléguée. Ils sont cependant expressément autorisés à faire tout ce qui vise à leur faciliter l'exercice des fonctions que leur assigne la loi.

Il est clair que les conseils métropolitains de comté sont les dépositaires de vastes pouvoirs de caractère essentiellement administratif concernant l'organisation et la fourniture de services locaux. La plupart de ces pouvoirs sont octroyés par la loi ou une législation déléguée qui définit étroitement et de manière restrictive leur domaine d'application. D'autres pouvoirs exigent, avant de pouvoir être exercés, l'approbation et le consentement d'une autorité exécutive supérieure. D'autres encore peuvent être exercés par les conseils mais leur exercice ne devient effectif que s'il est approuvé par une autorité d'homologation.

Compte tenu des pouvoirs exercés par les conseils métropolitains de comté, de leurs relations avec le Parlement du Royaume-Uni, de la jurisprudence antérieure de la Commission et des autres faits de la cause, la Commission estime qu'en dépit du domaine important de leurs fonctions, les conseils métropolitains de comté ne peuvent pas être considérés comme faisant partie du « corps législatif » du Royaume-Uni. En effet, ils ne détiennent pas un pouvoir de décision primaire et les compétences qui leur ont été déléguées sont définies par le Parlement du Royaume-Uni et exercées sous le contrôle ultime de ce dernier.

Les conseils métropolitains de comte ne relevant pas du corps législatif du Royaume-Uni, l'annulation des élections à ces organes ne soulève dès lors pas de problème sur le terrain de l'article 3 du Protocole additionnel.

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.