

CARTA EUROPEANĂ A AUTONOMIEI LOCALE



Congresul Autorităților Locale și Regionale
al Consiliului Europei

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Carta europeană a autonomiei locale

English edition:

European Charter of Local Self-Government

Reproduction of the texts in this publication is authorised provided that the full title of the source, namely the Council of Europe, is cited. If they are intended to be used for commercial purposes or translated into one of the non-official languages of the Council of Europe, please contact publishing@coe.int.

Cover and layout: SPDP, Council of Europe

Photo: Council of Europe

© Council of Europe, June 2016

Reprinted October 2020

Printed at the Council of Europe

Cuprins

Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei	5
Carta europeană a autonomiei locale	9
Protocol adițional la Carta europeană a autonomiei locale privind dreptul de participare la treburile colectivităților locale	23
Carta Europeană a Autonomiei Locale – Raport explicativ.....	33

Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei

Introducere

Congresul Autorităților Locale și Regionale este o instituție unică în Europa, având sarcina de a evalua situația democrației locale și regionale în cele 47 de state membre ale Consiliului Europei. Rolul său principal este de a întări și monitoriza dezvoltarea democrației locale și regionale.

În acest context, el monitorizează implementarea „Cartei europene a autonomiei locale” de către statele membre – primul document cu putere de lege, adoptat în 1985. Carta a devenit un tratat de referință în privința salvagărdării drepturilor autorităților locale și regionale, precum dreptul la auto-guvernare, dreptul de a-și alege organele locale, de a-și exercita propriile puteri, de a dispune de structuri administrative și resurse financiare și dreptul de a apela la justiție în cazul amestecului altor structuri ale guvernului.

Când se confruntă cu situații pe care le consideră că amenință felul în care ele operează, autoritățile locale și regionale apelează din ce în ce mai frecvent la Congres. Aceste situații sunt diverse; ele pot cuprinde acuzații de încălcări ale prevederilor Cartei, precum nerespectarea datoriei guvernului central de a se consulta cu autoritățile locale și regionale în chestiuni care le privește în mod direct (articolele 4.6 și 9.6), sau cazurile în

care resursele lor financiare nu corespund responsabilităților lor (articolul 9). Aceste acuzații se pot referi de asemenea la o încălcare indirectă a spiritului Cartei. De exemplu, reprezentanții autorității locale îi pot cere Congresului să verifice executarea obligațiilor unui stat membru care a ratificat Carta. Congresul poate, de pildă, să verifice modul în care a fost redus numărul municipalităților, să comenteze o lege care interzice parlamentarilor să dețină o funcție electivă ori un proiect de lege care desființează consiliile de sector dintr-o capitală de stat, sau să facă observații asupra interzicerii folosirii unei limbi minoritare în afacerile locale. Problemele în care Congresul este solicitat să-și exprime opinia privind aplicarea Cartei acoperă un spectru foarte larg.

Prin activitățile sale de monitorizare, Congresul asigură aplicarea corectă a Cartei și ajută la menținerea unei autonomii locale și regionale sănătoase în Europa.

Cum monitorizează Congresul democrația locală și regională?

Congresul:

- întreprinde vizite regulate de monitorizare în cele 47 de state membre;
- examinează aspecte particulare ale Cartei;
- supraveghează alegerile locale și regionale.

În urma vizitelor de monitorizare, Congresul redactează rapoarte care sunt adoptate de către Comisia de Monitorizare. Această Comisie aprobă de asemenea recomandări care, odată adoptate de Congres, sunt adresate statelor membre.

Începând cu 1995, aproape 103 rapoarte de monitorizare au fost adoptate de către Congres, iar statele membre au realizat multe reforme legislative în urma lor. Țările membre pot de asemenea să ratifice prevederi ale Cartei la care nu au avut acces la semnarea tratatului. Ele mai pot să ia măsurile necesare pentru semnarea și/sau ratificarea Protocolului Adițional al Cartei, privind dreptul de a participa în afacerile unei autorități locale.

Proceduri maximizate pentru îmbunătățirea monitorizării

În 2010, ca parte a procesului său de reformă, Congresul a adoptat o serie de reguli care să guverneze organizarea procedurilor de monitorizare (Rezoluția 307 (2010)), revizuită în 2013 (Rezoluția 307 (2010 REV2)).

Pentru îmbunătățirea calității monitorizării, Congresul a decis:

- să conducă o monitorizare mai regulată și mai sistematică a țărilor care au semnat și ratificat Carta (aproximativ din cinci în cinci ani) și să introducă o metodă strictă și consistentă pentru numirea raportorilor, pentru a asigura totala imparțialitate a delegației responsabile cu monitorizarea;
- să suplimenteze acest proces prin intermediul unei proceduri de post-monitorizare, bazată pe un dialog politic cu autoritățile naționale, pentru a găsi, în colaborare cu țara în cauză, cele mai potrivite soluții pentru problemele identificate de delegație și a asigura implementarea grabnică și eficientă a recomandărilor făcute de Congres într-o „foaie de parcurs” înaintată guvernului.

În acest mod, Congresul va ajuta la îndeplinirea, la nivel local și regional, a scopurilor fundamentale ale Consiliului Europei, anume întărirea democrației în lumina Cartei europene a autonomiei locale și a Protocolului său adițional privind dreptul de participare în afacerile unei autorități locale.

Carta europeană a autonomiei locale

Versiunile autorizate ale textului Cartei Europene a Autonomiei Locale sunt cele emise în limbile oficiale ale Consiliului Europei și anume – engleză și franceză. Aceste versiuni sunt disponibile pe site-ul Oficiului de Tratat a Consiliului Europei. Traducerile într-o limbă ne-oficială a Consiliului Europei au fost efectuate de către parlamentele naționale ale fiecărui stat membru în momentul ratificării convenției. Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei nu își asumă răspunderea sau obligația cu privire la calitatea traducerii textelor în limbile ne-oficiale. Versiunea în limba română a fost emisă de către autoritățile naționale odată cu ocazia ratificării Cartei Europene a Autonomiei Locale de către România la 28 ianuarie 1998.

Preambul

Statele membre ale Consiliului Europei, semnatare ale prezentei Carte,

considerând că scopul Consiliului Europei este de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, pentru a ocroti și pentru a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun,

considerând că unul dintre mijloacele prin care se atinge acest scop este încheierea de acorduri în domeniul administrativ,

considerând că autoritățile administrației publice locale reprezintă unul dintre principalele fundamente ale oricărui regim democratic,

considerând că dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor Statelor membre ale Consiliului Europei;

convinse că, la nivel local, acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct,

convinse că existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație, în același timp, eficientă și apropiată de cetățeni,

conștiente de faptul că apărarea și întărirea autonomiei locale în diferitele țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii,

afirmând că aceasta presupune existența de autorități ale administrației publice locale înzestrate cu organe decizionale, constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în

ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor, au convenit asupra celor ce urmează:

Articolul 1

Părțile contractante se angajează să se considere legate de articolele următoare, în modalitatea și în măsura prevăzute la art. 12 din prezenta Cartă.

Partea I

Articolul 2 – Fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale

Principiul autonomiei locale trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât posibil, în Constituție.

Articolul 3 – Conceptul de autonomie locală

1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.
2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive și deliberative care răspund în fața lor. Această dispoziție nu aduce atingere, în nici un fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege.

Articolul 4 – Întinderea autonomiei locale

1. Competențele de bază ale autorităților administrației publice locale sunt prevăzute de Constituție sau de lege. Totuși această dispoziție nu împiedică atribuirea unor competențe autorităților administrației publice locale, în scopuri specifice și în conformitate cu legea.
2. Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități.
3. Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie.
4. Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege.¹

1. România declară că prin noțiunea autoritate regională, prevăzută la art. 4, paragrafele 4 și 5 din Carta europeană, se înțelege, potrivit legislației sale în vigoare, autoritatea județeană a administrației publice locale. (a se vedea Art. 2 din Legea nr. 199 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985).

5. În cazul delegării competențelor de către o autoritate centrală sau regională, autoritățile administrației publice locale trebuie să beneficieze, pe cât posibil, de libertatea de a adapta acțiunea lor la condițiile locale.²
6. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct.

Articolul 5 – Protecția limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale

Pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite.

Articolul 6 – Concordanța structurilor și mijloacelor administrative cu sarcinile autorităților administrației publice locale

1. Fără a aduce atingere dispozițiilor generale prevăzute de lege, autoritățile administrației publice locale trebuie să poată stabili, ele însele, structurile lor administrative interne, în vederea adaptării acestora la nevoile lor specifice și asigurării unei gestiuni eficiente.
2. Statutul personalului autorităților administrației publice locale trebuie să permită o recrutare de calitate, fondată pe principii de merit și de competență; vor fi prevăzute, în acest

2. A se vedea nota 1

scop, condiții adecvate privind pregătirea, remunerarea și afirmarea profesională.

Articolul 7 – Condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local

1. Statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor.
2. Acesta trebuie să permită o compensație financiară adecvată pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului lor, precum și, dacă este cazul, o compensație adecvată pentru câștigul pierdut sau remunerații pentru munca depusă și o asigurare socială aferentă.
3. Funcțiile și activitățile incompatibile cu mandatul de ales local nu pot fi stabilite decât prin lege sau pe baza principiilor juridice fundamentale.

Articolul 8 – Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale

1. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu poate fi exercitat decât în formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege.
2. Orice control administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale nu trebuie să privească, în mod normal, decât asigurarea respectării legalității și a principiilor constituționale. Controlul administrativ poate totuși să includă un control de oportunitate, exercitat de către autoritățile ierarhic superioare, în ceea ce privește sarcinile a căror executare este delegată administrației publice locale.

3. Controlul administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale trebuie exercitat cu respectarea unei proporționalități între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care aceasta înțelege să le protejeze.

Articolul 9 – Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale

1. În cadrul politicii economice naționale, autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor.

2. Resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege.

3. Cel puțin o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale, al căror nivel acestea au competența să îl stabilească în limitele legale.

4. Sistemele de prelevare pe care se bazează resursele de care dispun autoritățile administrației publice locale trebuie să fie de natură suficient de diversificată și evolutivă pentru a le permite să urmeze practic, pe cât posibil, evoluția reală a costurilor exercitării competențelor acestora.

5. Protejarea unităților administrativ-teritoriale cu o situație mai grea din punct de vedere financiar necesită instituirea de proceduri de egalizare financiară sau de măsuri echivalente, destinate să corecteze efectele repartiției inegale a resurselor potențiale de finanțare, precum și a sarcinilor fiscale care le incumbă. Asemenea proceduri sau măsuri nu trebuie să

restrângă libertatea de opțiune a autorităților administrației publice locale în sfera lor de competență.

6. Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, de o manieră adecvată, asupra modalităților de repartizare a resurselor redistribuite care le revin.

7. Subvențiile alocate unităților administrativ-teritoriale trebuie, pe cât posibil, să nu fie destinate finanțării unor proiecte specifice. Alocarea de subvenții nu trebuie să aducă atingere libertății fundamentale a politicilor autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență.

8. În scopul finanțării cheltuielilor lor de investiții, autoritățile administrației publice locale trebuie să aibă acces, în conformitate cu legea, la piața națională a capitalurilor.

Articolul 10 – Dreptul de asociere al autorităților administrației publice locale

1. Autoritățile administrației publice locale au dreptul, în exercitarea competențelor lor, de a coopera și de a se asocia, în condițiile legii, cu alte autorități ale administrației publice locale, pentru realizarea de sarcini de interes comun.

2. Dreptul autorităților administrației publice locale de a adera la o asociație pentru protecția și promovarea intereselor lor comune și acela de a adera la o asociație internațională de autorități administrative publice locale trebuie să fie recunoscut în fiecare stat.

3. Autoritățile administrației publice locale pot să coopereze, în condițiile prevăzute de lege, cu autoritățile administrației publice locale ale altor state.

Articolul 11 – Protecția legală a autonomiei locale

Autoritățile administrației publice locale trebuie să dispună de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești, în scopul asigurării liberului exercițiu al competențelor lor și al respectării principiilor de autonomie locală care sunt prevăzute de Constituție sau de legislația internă.

Partea A II-A – DISPOZIȚII DIVERSE

Articolul 12 – Angajamente

1. Fiecare parte contractantă se angajează să se considere legată de cel puțin 20 de paragrafe din partea I a Cartei, dintre care cel puțin zece, alese dintre paragrafele următoare:

- articolul 2
- articolul 3 paragrafele 1 și 2
- articolul 4 paragrafele 1, 2 și 4
- articolul 5
- articolul 7 paragraful 1
- articolul 8 paragraful 2
- articolul 9 paragrafele 1, 2 și 3
- articolul 10 paragraful 1
- articolul 11.

2. Fiecare parte contractantă, în momentul depunerii instrumentelor de ratificare, de acceptare sau de aprobare, notifică secretarului general al Consiliului Europei paragrafele alese în conformitate cu dispozițiile paragrafului 1 al prezentului articol.

3. Fiecare parte contractantă poate, în orice moment ulterior, să notifice secretarului general că se consideră legată de orice alt paragraf din prezenta Cartă, pe care ea nu l-a

acceptat încă, conform dispozițiilor paragrafului 1 al prezentului articol. Aceste angajamente ulterioare vor fi considerate parte integrantă a ratificării, acceptării sau aprobării de către partea contractantă care a făcut notificarea și vor avea aceleași efecte din prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de 3 luni de la data primirii notificării de către secretarul general al Consiliului Europei.

Articolul 13 – Autoritățile administrației publice locale la care se aplică Carta

Principiile de autonomie locală prevăzute în prezenta Cartă se aplică tuturor categoriilor de autorități ale administrației publice locale, care există pe teritoriul părții contractante. Orice parte contractantă poate, în momentul depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare sau de aprobare, să indice categoriile la care înțelege să limiteze câmpul de aplicare sau pe care înțelege să le excludă din câmpul de aplicare a prezentei Carte. Ea poate, de asemenea, să includă alte categorii de autorități ale administrației publice locale sau regionale în câmpul de aplicare a Cartei, pe calea notificării ulterioare către secretarul general al Consiliului Europei.

Articolul 14 – Comunicarea informațiilor

Fiecare parte contractantă transmite secretarului general al Consiliului Europei orice informație pertinentă privitoare la prevederile legale și la alte măsuri pe care le-a luat în scopul de a se conforma dispozițiilor prezentei Carte.

Partea A III-A

Articolul 15 – Semnare, ratificare, intrare în vigoare

1. Prezenta Cartă este deschisă spre semnare statelor membre ale Consiliului Europei. Ea va fi supusă ratificării, acceptării sau aprobării. Instrumentele de ratificare, de acceptare sau de aprobare vor fi depuse la secretarul general al Consiliului Europei.
2. Prezenta Cartă va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de 3 luni de la data la care patru state membre ale Consiliului Europei vor exprima consimțământul lor de a fi legate prin Cartă, conform dispozițiilor paragrafului precedent.
3. Pentru orice stat membru care își va exprima ulterior consimțământul său de a fi legat de prevederile Cartei, aceasta va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează după expirarea unei perioade de 3 luni de la data depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare sau de aprobare.

Articolul 16 – Clauze teritoriale

1. Orice stat poate, în momentul semnării sau în momentul depunerii instrumentelor de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare, să desemneze teritoriul sau teritoriile cu privire la care se va aplica prezenta Cartă.
2. Orice stat poate, în orice moment ulterior, printr-o declarație adresată secretarului general al Consiliului Europei, să extindă aplicarea prezentei Carte la orice teritoriu desemnat în declarație. Carta va intra în vigoare, în ceea ce privește acest teritoriu, în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade

de 3 luni de la data primirii declarației de către secretarul general al Consiliului Europei.

3. Orice declarație făcută în virtutea celor două paragrafe precedente poate fi retrasă, în ceea ce privește orice teritoriu desemnat prin această declarație, prin notificare adresată secretarului general al Consiliului Europei. Retragerea va produce efecte în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de 3 luni de la data primirii notificării de către secretarul general.

Articolul 17 – Denunțare

1. Nici o parte contractantă nu poate denunța prezenta Cartă înaintea expirării unei perioade de 5 ani de la data la care Carta a intrat în vigoare în ceea ce o privește. Un preaviz de 6 luni va fi notificat secretarului general al Consiliului Europei. Această denunțare nu afectează validitatea Cartei față de celelalte părți contractante, sub rezerva ca numărul acestora să nu fie niciodată mai mic de patru.

2. Orice parte contractantă poate, conform dispozițiilor enunțate în paragraful precedent, să denunțe orice paragraf din partea I a Cartei pe care l-a acceptat, cu rezerva ca numărul și categoria paragrafelor de care această parte contractantă este legată să rămână conforme cu dispozițiile art. 12 paragraful 1. Orice parte contractantă care, ca urmare a denunțării unui paragraf, nu se mai conformează dispozițiilor art. 12 paragraful 1 va fi considerată că a denunțat Carta însăși.

Articolul 18 – Notificări

Secretarul general al Consiliului Europei notifică statelor membre ale Consiliului Europei:

- a. orice semnare;
- b. depunerea oricărui instrument de ratificare, de acceptare sau de aprobare;
- c. orice dată de intrare în vigoare a prezentei Carte, conform prevederilor art. 15 din Cartă;
- d. orice notificare primită în aplicarea prevederilor art. 12 paragrafele 2 și 3;
- e. orice notificare primită în aplicarea prevederilor art. 13;
- f. orice alt act, notificare sau declarație în legătură cu prezenta Cartă.

În considerarea celor de mai sus, subsemnații, având depline puteri în acest scop, au semnat prezenta Cartă.

Întocmită la Strasbourg la 15 octombrie 1985, în limbile franceză și engleză, ambele texte fiind egal autentice, într-un singur exemplar, care va fi depus în arhivele Consiliului Europei. Secretarul general al Consiliului Europei va transmite o copie certificată de pe aceasta fiecăruia dintre statele membre ale Consiliului Europei.

**Protocolul suplimentar
la Carta europeană
a auto-guvernării locale,
privind dreptul de a participa
în treburile unei autorități locale**

Utrecht, 16.XI.2009

Preambul

Statele membre ale Consiliului Europei, semnatare ale prezentului Protocol adițional la Carta Europeană a autonomiei locale (denumită în continuare „Carta”, ETS nr.122),

Considerând că scopul Consiliului Europei este de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, pentru a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun;

Considerând că dreptul de a participa la conducerea treburilor publice este unul dintre principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei;

Considerând că evoluția statelor membre a demonstrat importanța majoră a acestui principiu pentru auto-guvernarea locală;

Considerând că este normal să i se adauge Cartei prevederi care să garanteze dreptul de participare în treburile unei autorități locale;

Având în vedere Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale, adoptată de Comitetul de Miniștri pe 27 noiembrie 2008;

Având în vedere de asemenea Declarația și Planul de acțiune adoptate la a treia reuniune la nivel înalt a șefilor de state și de guverne a Consiliului Europei (Varșovia, 16-17 mai 2005),

Au fost de acord cu următoarele:

Articolul 1 – Dreptul de a participa în treburile unei autorități locale

1. Statele părți vor asigura ca toți membrii jurisdicției lor să aibă dreptul de a participa în treburile unei autorități locale.
2. Dreptul de a participa în treburile unei autorități locale denotă dreptul de a căuta determinarea ori influențarea exercitării puterilor și responsabilităților unei autorități locale.
3. Legea va furniza mijloace de a facilita exercitarea acestui drept. Fără discriminări inechitabile împotriva persoanelor sau grupurilor, legea poate oferi măsuri speciale pentru diferite circumstanțe sau categorii de persoane. Potrivit obligațiilor constituționale și/sau internaționale ale părților, legea poate, în mod special, prevede măsuri limitate în particular pentru votanți.
 - 4.1. Fiecare Parte trebuie să recunoască legal dreptul cetățenilor săi de a participa, ca votanți sau candidați, la alegerea membrilor consiliului sau adunării autorității locale unde locuiesc.
 - 4.2. Legea mai trebuie să recunoască dreptul altor persoane de a participa, unde Partea, potrivit propriei ordini constituționale, decide astfel, sau unde aceasta concordă cu obligațiile juridice internaționale ale Părții.
- 5.1. Orice formalități, condiții sau restricții privind exercitarea dreptului de a participa în treburile unei autorități locale, trebuie prevăzute de lege și trebuie să fie compatibile cu obligațiile juridice internaționale ale Părții.
- 5.2. Legea nu trebuie să impună decât acele formalități, condiții și restricții care sunt necesare pentru a se asigura ca

integritatea etică și transparența exercitării puterii și responsabilităților autorității locale nu sunt periclitate de exercitarea dreptului de participare.

5.3. Orice alte formalități, condiții sau restricții trebuie să fie necesare pentru operarea unei democrații politice eficiente, pentru menținerea siguranței publice într-o societate democratică ori pentru ca Partea să fie în acord cu cerințele obligațiilor sale juridice internaționale.

Articolul 2 – Implementarea măsurilor privind dreptul de participare

1. Părțile trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a pune în vigoare dreptul de a participa în treburile unei autorități locale.

2. Măsurile pentru exercitarea dreptului de participare trebuie să includă:

- i. împuternicirea autorităților locale de a realiza, promova și facilita exercitarea dreptului de participare exprimat în acest Protocol;
- ii. asigurarea stabilirii de:
 - a. proceduri pentru implicarea cetățenilor, care pot include procese consultative, referendum-uri locale și petiții, și, unde autoritatea locală are mulți locuitori și/sau acoperă o zonă geografică extinsă, măsuri care să-i implice pe cetățeni la un nivel apropiat de ei;
 - b. proceduri pentru accesul, conform ordinii constituționale și obligațiilor juridice internaționale

- ale Părții, la documentele oficiale deținute de autoritățile locale;
 - c. măsuri pentru asigurarea nevoilor categoriilor de persoane care întâmpină obstacole în a participa; și
 - d. mecanisme și proceduri pentru a rezolva și răspunde la reclamații și sugestii privind funcționarea autorităților locale și a serviciilor publice locale;
- iii. încurajarea utilizării tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor pentru promovarea și exercitarea dreptului de participare prevăzute în prezentul Protocol.
3. Procedurile, măsurile și mecanismele pot fi diferite pentru diferitele categorii de autorități locale, în funcție de mărimea și competențele lor.
4. În cursul proceselor de planificare și de luare a deciziilor privind măsurile care trebuie luate pentru realizarea dreptului de participare în treburile unei autorități locale, autoritățile locale trebuie consultate pe cât posibil, în timp util și într-un mod corespunzător.

Articolul 3 – Autoritățile cărora li se aplică Protocolul

Acest Protocol se aplică tuturor categoriilor de autorități locale existente pe teritoriul Părții. Totuși, fiecare stat poate, când depune instrumentul său de ratificare, acceptare sau aprobare, să specifice categoriile de autorități locale sau regionale la care intenționează să restrângă sfera Protocolului, ori pe care intenționează să le excludă din sfera acestuia. Se pot

de asemenea include și alte categorii de autorități locale ori regionale din sfera Protocolului printr-o notificare ulterioară către Secretarul General al Consiliului Europei.

Articolul 4 – Aplicarea teritorială

1. Orice stat poate, la momentul semnării sau când depune instrumentul său de ratificare, acceptare ori aprobare, să specifice teritoriul sau teritoriile în care să se aplice acest Protocol.

2. Orice Parte poate, la o dată ulterioară, printr-o declarație adresată Secretarului General al Consiliului Europei, să extindă aplicarea acestui Protocol la orice alt teritoriu specificat în declarație. Pentru teritoriul respectiv, Protocolul va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de trei luni de la data primirii unei astfel de declarații de către Secretarul General.

3. Orice declarație făcută în lumina celor două paragrafe precedente poate fi retrasă, privind orice teritoriu specificat în declarație, printr-o notificare adresată Secretarului General al Consiliului Europei. Retragerea va deveni efectivă în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de șase luni de la data primirii unei astfel de notificări de către Secretarul General.

Articolul 5 – Semnarea și intrarea în vigoare

1 Acest Protocol va fi deschis spre a fi semnat de către statele membre ale Consiliului Europei, semnatare ale Cartei. El este supus ratificării, acceptării sau aprobării. Un stat membru al Consiliului Europei nu poate ratifica, accepta ori aproba acest Protocol dacă nu a ratificat, acceptat ori aprobat Carta,

fie înainte, fie simultan. Instrumentele de ratificare, acceptare ori aprobare se vor depune la Secretarul General al Consiliului Europei.

2 Acest Protocol va intra în vigoare în prima zi a lunii următoare expirării unei perioade de trei luni de la data la care opt state membre ale Consiliului Europei și-au exprimat consimțământul de a respecta Protocolul conform prevederilor din paragraful 1.

3 Pentru orice stat membru care și-a exprimat ulterior acordul de a respecta Protocolul, acesta va intra în vigoare în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de trei luni de la data depunerii instrumentului de ratificare, acceptare ori aprobare.

Articolul 6 – Denunțarea

1 Orice Parte poate denunța oricând acest Protocol printr-o notificare adresată Secretarului General al Consiliului Europei.

2 Denunțarea va deveni efectivă în prima zi a lunii care urmează expirării unei perioade de șase luni după data primirii notificării de către Secretarul General.

Articolul 7 - Notificări

Secretarul General al Consiliului Europei va notifica statele membre ale Consiliului Europei în legătură cu:

- a. orice semnătură;
- b. depunerea oricărui instrument de ratificare, acceptare ori aprobare;

- c. orice dată de intrare în vigoare a acestui Protocol conform Articolului 5;
- d. orice notificare primită privind aplicarea prevederilor Articolului 3;
- e. orice alt act, notificare ori comunicare privind acest Protocol.

Pentru mărturie, subsemnații, fiind pe deplin autorizați, am semnat acest Protocol.

Redactat la Utrecht, la 16 noiembrie 2009, în engleză și franceză, ambele texte fiind la fel de autentice, într-un singur exemplar, care va fi depus în arhivele Consiliului Europei. Secretarul General al Consiliului Europei va transmite copii certificate fiecărui stat membru al Consiliului Europei.

Carta Europeană a Autonomiei Locale

Raport explicativ

I. Carta europeană a autonomiei locale a fost elaborată în cadrul Consiliului Europei, de către o comisie de experți guvernamentali, sub autoritatea Comitetului director pe Probleme municipale, pe baza unui proiect propus de Conferința permanentă a autorităților locale și regionale din Europa. A fost deschisă, ca și o Convenție, semnării de către Statele membre ale Consiliului Europei la data de 15 octombrie 1985.

II. Această publicație conține textul raportului explicativ, pregătit pe baza discuțiilor Comisiei și prezentate Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei. Acest raport nu constituie un instrument care să ofere o interpretare obligatorie a textului Cartei, cu toate că ar putea facilita înțelegerea dispozițiilor acesteia.

Raport explicativ

A. Originea Cartei

Carta Europeană a Autonomiei locale este punctul culminant al unei serii de inițiative și al multor ani de discuții în cadrul Consiliului Europei.

Protecția și consolidarea autonomiei locale în Europa, printr-un document care să conțină principiile recunoscute de către toate statele democratice ale Europei, a constituit de multă vreme o aspirație supremă a colectivităților locale. De la bun început s-a recunoscut faptul că un asemenea document trebuia să ralieze pe toți cei ale căror acțiuni sunt, în esență, orientate spre apărarea autonomiei locale, adică Guvernele.

Consiliul Europei, în calitate sa de garant al drepturilor omului și de apărător al principiilor democrației, constituia organizația în cadrul căreia trebuia să se elaboreze și să se adopte acest instrument, cu atât mai mult că, începînd cu 1957 acesta recunoscuse importanța colectivităților locale și instituisese pentru ele un organ reprezentativ la nivel european – denumit Conferința Permanentă a Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPLRE)¹.

CPLRE a fost aceea, care, prin Rezoluția sa nr. 64 (1968), a propus o Declarație de principii ale autonomiei locale și a invitat Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei să adopte documentul. Această inițiativă a fost susținută de către Adunarea

1. La 14 ianuarie 1994, Conferința Permanentă a devenit Congresul puterilor locale și regionale al Europei, ca o recunoaștere a importanței sale politice.

Consultativă care, prin Recomandarea sa nr. 615 (1970), a prezentat Comitetului de Miniștri un text asemănător cu cel al CPLRE care fusese elaborat împreună de către aceste două organe. De altfel, Declarația propusă avea un caracter prea general și sumar pentru ca în baza ei să poată fi întreprinse acțiuni concrete.

Noua inițiativă a CPLRE din 1981 a fost fondată pe o abordare mai flexibilă a problemei. Dar, în același timp, a fost considerată drept o simplă declarație de principii, fără caracter obligatoriu, ceea ce nu corespunde cu importanța autonomiei locale și caracterul riscurilor la care aceasta este expusă. Oportun ar fi fost de a propune Guvernelor să-și asume angajamente cu caracter obligatoriu. Documentul trebuia să fie destul de flexibil pentru a lua în considerație distincțiile între dispozițiile constituționale și tradițiile administrative naționale ce trebuie introduse nu doar pe calea extinderii la maximum a condițiilor impuse de noul instrument, ci acordând Guvernelor o anumită libertate de a alege acele dispoziții prin care ele s-ar considera legate.

Rezultatul logic al acestei abordări a fost prezentarea către Comitetul de Miniștrilor, prin Rezoluția 126 (1981) a CPLRE, a unui proiect al Cartei europene a autonomiei locale, însoțit de propunerea de a o adopta, cu statut de convenție europeană.

Comitetul Miniștrilor a decis să transmită propunerile CPLRE, Comitetului director pentru problemele regionale și municipale (CDRM în en.) pentru a le examina în cadrul celei de-a 5-a Conferințe a miniștrilor europeni responsabili cu colectivitățile locale (Lugano, 5-7 octombrie 1982). În concluziile lor, miniștrii prezenți la Lugano,

„... estimează că proiectul Cartei constituie un pas important spre definirea principiilor autonomiei locale, notând totodată

rezervele exprimate de către unii miniștri în privința necesității adoptării Cartei sub forma unei Convenții cu caracter obligatoriu, cât și cu privire la unele aspecte ale conținutului Cartei;

solicită Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei să împuternicească Comitetul Director pentru Problemele Regionale și Municipale, de comun cu Conferința puterilor locale și regionale din Europa, de a introduce în proiectul Cartei europene a autonomiei locale, modificările necesare, ținând cont de observațiile asupra formei și conținutului prezentate în cadrul Conferinței, pentru a fi înaintate spre aprobare în cadrul următoarei Conferințe...„

Comitetul de Miniștri a împuternicit astfel CDRM, care a procedat apoi la o revizuire aprofundată a proiectului Cartei. În aplicarea concluziilor Conferinței de la Lugano, au participat la dezbateri și reprezentanții CPLRE.

Textul proiectului Cartei, revizuit de către CDRM, a fost, în cele din urmă, prezentat în cadrul celei de-a 6-a Conferințe a miniștrilor europeni responsabili cu colectivitățile locale care a avut loc la Roma între 6-8 noiembrie 1984. După examinarea textului, miniștrii și-au exprimat unanim acordul asupra principiilor enunțate în document. În ceea ce privește forma juridică a Cartei, majoritatea miniștrilor s-au pronunțat în favoarea unei Convenții.

Ținând cont de opiniile formulate de către Adunarea Consultativă și de către Conferința ministerială de la Roma, Comitetul de miniștri a adoptat în iunie 1985 Carta europeană a autonomiei locale, sub forma unei convenții. Ținând cont de faptul că inițiativa adoptării Cartei a venit inițial din partea CPLRE, s-a decis ca această Convenție să fie deschisă pentru

semnare la data de 15 octombrie 1985, cu ocazia deschiderii celei de-a 20-a sesiuni plenare a CPLRE.

B. Considerații generale

Obiectivul Cartei europene a autonomiei locale constă în lichidarea vidului juridic de norme comune europene pentru determinarea și protejarea drepturilor colectivităților locale, care sunt cel mai apropiate de cetățeni, acordând acestora posibilitatea de a participa efectiv la adoptarea deciziilor ce țin de viața de fiecare zi.

Carta obligă Părțile să aplice reguli fundamentale care să garanteze independența politică, administrativă și financiară a colectivităților locale. Aceasta este o demonstrare, la nivel european, a voinței politice de a aplica la toate treptele administrației teritoriale, principiile pe care Consiliul Europei le apără încă de la momentul creării sale, în scopul menținerii conștiinței democratice în Europa și al protejării drepturilor omului, în sensul cel mai larg. Carta întruchipează ideea că gradul de autonomie de care se bucură colectivitățile locale este piatra unghiulară a unei veritabile democrații.

Carta este alcătuită din trei părți. Prima parte conține dispozițiile de fond ce enunță principiile autonomiei locale. Ea precizează necesitatea unui fundament constituțional și legal al autonomiei locale; definește conceptul și stabilește principiile ce reglementează natura și volumul împuternicirilor colectivităților locale. Alte articole vizează protecția limitelor teritoriale ale colectivităților locale, asigurarea autonomiei lor în determinarea structurilor administrative, posibilitatea recrutării unui personal competent și definirea condițiilor de exercitare a unui mandat electiv local. Două articole importante

au drept obiectiv limitarea controlului administrativ asupra colectivităților locale și asigurarea lor cu resurse financiare suficiente, în condiții care să nu submineze autonomia lor fundamentală. Alte dispoziții din cadrul acestei părți sunt consacrate dreptului colectivităților locale de a coopera și de a se asocia, cât și protecției autonomiei locale prin intermediul dreptului de recurs jurisdicțional.

Partea a II-a conține diverse dispoziții referitoare la volumul angajamentelor asumate de către Părți. În conformitate cu intenția de a asigura un echilibru real între protecția principiilor esențiale și flexibilitatea necesară, față de particularitățile juridice și instituționale ale fiecărui Stat-membru al Consiliului European, ea autorizează Părțile de a exclude unele dispoziții ale Cartei, din numărul celor prin care ele se consideră legate. Se are în vedere un compromis între recunoașterea faptului că autonomia locală afectează structura și organizarea statului propriu zis, ceea ce este preocuparea fundamentală a Guvernului, pe de o parte, și, pe de altă parte, obiectivul de a proteja un minim de principii fundamentale pe care orice sistem democratic de administrare locală trebuie să-l respecte. Mai mult decît atât, angajamentele Părților pot fi ulterior extinse, atunci cînd vor fi lichidate obstacolele respective.

În esență, principiile autonomiei locale enunțate în Cartă se aplică tuturor treptelor sau categoriilor de colectivități locale, de către fiecare Stat-membru și, în realitate, *mutatis mutandis*, autorităților teritoriale la nivel regional. În unele împrejurări, ținînd cont de cazuri particulare, Părțile sunt autorizate să excludă anumite categorii de colectivități din câmpul de aplicare al Cartei.

Carta nu prevede un sistem instituționalizat de control al aplicării sale, cu excepția obligației Părților de a furniza toate informațiile relative la dispozițiile legislative și alte măsuri adoptate în aplicarea prevederilor Cartei. Este adevărat că a fost examinată posibilitatea de a crea un sistem internațional de control analogic celui al Cartei sociale europene. Totuși, s-a decis de a se lipsi de un astfel de sistem complicat de supraveghere, ținând cont de faptul prezenței în cadrul Consiliului Europei a CPLRE, cu acces direct la Comitetul de Miniștri, care ar asigura un control politic suficient asupra respectării de către Părți a prevederilor Cartei.

Ultima parte a textului conține dispoziții finale analoge celor ce figurează de obicei în Convențiile elaborate sub auspiciile Consiliului Europei.

Carta europeană a autonomiei locale este primul instrument juridic multilateral care definește și protejează principiile autonomiei locale, unul dintre pilonii democrației, a cărei apărare și dezvoltare constituie misiunea Consiliului Europei. Putem spera că ea va contribui în mod substanțial la protejarea și dezvoltarea valorilor europene comune.

C. Comentarii cu privire la dispozițiile Cartei

Preambul

Preambulul enunță principiile fundamentale pe care se bazează Carta. În esență, aceste principii sunt:

- contribuția esențială a autonomiei locale la democrație, la o administrație eficientă și la descentralizarea puterii;

- rolul important al colectivităților locale în edificarea Europei;
- necesitatea colectivităților locale de a avea un statut democratic și de a beneficia de o largă autonomie.

Articolul 1

Articolul 1 exprimă angajamentul general al Părților de a respecta principiile autonomiei locale enunțate în partea I a Cartei (articolele 2-11), în măsura determinată în articolul 12.

Articolul 2

Acest articol prevede că principiul autonomiei locale trebuie recunoscut în texte legislative.

Având în vedere importanța acestui principiu, este de dorit ca, în viitor, acesta să fie inclus în documentele fundamentale care determină organizarea statală, altfel spus, în Constituție. Totodată, a fost recunoscut că în acele State unde procedura de modificare a Constituției necesită aprobarea de către majoritatea Parlamentului sau acordul populației în ansamblu, exprimat printr-un referendum, s-ar putea să nu fie posibilă consacrarea principiului autonomiei locale prin Constituție. A fost, de asemenea recunoscut, că țările care nu au o Constituție scrisă, dar au dispoziții cu caracter constituțional cuprinse în diferite documente și izvoare normative, se pot confrunta cu anumite dificultăți sau se pot pomeni în situația de a nu-și putea asuma asemenea angajamente.

De asemenea, trebuie să se țină cont de faptul că în țările cu structură federală, împuternicirile colectivităților locale pot fi reglementate de către subiectele federației și nu de Guvernul central al federației. Prezenta Cartă nu afectează în

nicio măsură repartizarea competențelor între statul federal și subiectele federației.

Articolul 3

Acest articol definește caracteristicile esențiale ale autonomiei locale, în modul cum acestea sunt înțelese în contextul Cartei.

Paragraful 1

Noțiunea de „capacitate efectivă” exprimă ideea că dreptul formal de a reglementa și administra anumite afaceri publice trebuie să fie însoțit de mijloacele necesare pentru a-l practica în mod efectiv. Înglobarea expresiei „în cadrul legii” admite faptul că acest drept și această capacitate ar putea definite și mai bine de către legislator.

Expresia „în nume propriu” pune în evidență faptul că colectivitățile locale nu trebuie să se limiteze doar la rolul de simpli agenți ai autorităților superioare.

Este imposibil de a defini cu precizie chestiunile pe care colectivitățile locale trebuie să aibă dreptul a le regla și administra. Expresii precum „afaceri locale” și „propriile lor afaceri”, fiind considerate foarte vagi și greu de înțeles, au fost respinse dat fiind că tradițiile Statelor membre, la determinarea competențelor colectivităților locale, diferă considerabil. În realitate, majoritatea problemelor au atât repercusiuni locale, cât și naționale, iar responsabilitățile în acest domeniu pot să varieze de la țară la țară și de la epocă la epocă, și chiar să fie reîmpărțite între diferitele niveluri de guvernare. Limitând colectivitățile locale la probleme lipsite de implicații mai largi, s-ar risca să li se confere un rol marginal. Pe de altă parte, este acceptat faptul ca statele să dorească să rezerve guvernului

central anumite funcții, cum ar fi apărarea națională. Intenția Cartei este de a vedea colectivitățile locale dotate cu o vastă gamă de responsabilități care ar putea fi exercitate la nivel local. Definiția acestor responsabilități constituie obiectul articolului 4.

Paragraful 2

Drepturile în materie de autonomie locală trebuie să fie exercitate de către autorități constituite în mod democratic. Acest principiu corespunde cu importanța primordială pe care Consiliul Europei o atribuie formelor democratice de guvernământ.

Acest drept implică în mod firesc existența unei adunări reprezentative, cu sau fără organe executive subordonate, dar formele de democrație directă rămân posibile acolo unde ele sunt prevăzute de lege.

Articolul 4

Cum s-a explicat în comentariile la articolul 3, nu este posibil și nu ar fi oportun de a încerca să se enumere exhaustiv competențele care trebuie încredințate colectivităților locale din toată Europa. Totuși, acest articol prescrie principiile generale pe care trebuie să se bazeze competențele colectivităților locale și natura împuternicirilor lor.

Paragraful 1

Dat fiind faptul că natura competențelor colectivităților locale este fundamentală pentru realitatea autonomiei locale, este în interesul clarității și securității dreptului ca aceste competențele de bază să nu le fie atribuite *ad hoc*, ci în așa fel încât ele să fie fixate în legislație. Competențele trebuie, în mod normal, să fie atribuite de către Constituție sau de către Lege. Indiferent de

utilizarea termenului „legea”, în acest paragraf, este recunoscut totuși faptul că numai în câteva țări, delegarea de împuterniciri de către parlament în vederea atribuirii competențelor specifice, în particular în ceea ce privește unele detalii ori probleme a căror aplicare decurge din Directivele Comunității Europene, poate fi preferabilă, în interesul eficacității, dar și atunci, cu condiția ca parlamentul să-și rezerve suficiente funcții de control asupra exercitării puterilor delegate. Mai mult decât atât, o excepție este aplicată în cazul Statelor membre ale Comunității Europene în măsura în care regulamentele comunitare (care, în baza art.189 al Tratatului de la Roma, sunt în mod direct aplicabile) pot stipula aplicarea unei măsuri specifice unui nivel dat de administrație.

Paragraful 2

În afară de competențele atribuite prin lege nivelurilor specifice de autoritate, mai pot apărea și alte necesități ori posibilități de acțiune ale puterilor publice. Dacă astfel de domenii au unele incidențe la nivel local și nu sunt excluse din competența generală existentă în majoritatea Țărilor membre, este important pentru colectivitățile locale, concepute drept entități politice care acționează cu drept deplin pentru promovarea binelui general al populației, ca acestea să aibă dreptul de a-și exercita inițiativa lor în aceste domenii. Regulile generale conform cărora colectivitățile locale pot acționa în asemenea cazuri, pot fi totuși fixate prin lege. Cu toate acestea, în unele State membre, colectivitățile locale trebuie să poată demonstra că acțiunile lor sunt autorizate de legislație. O mare libertate, dincolo de responsabilitățile specifice, poate fi dată colectivităților locale într-un sistem a cărui existență este recunoscută de art. 4, paragraful 2.

Paragraful 3

Acest paragraf exprimă principiul general al descentralizării exercitării puterilor publice. Acest principiu a fost afirmat de mai multe ori de Consiliul Europei, și anume în concluziile Conferinței miniștrilor europeni responsabili cu colectivitățile locale care a avut loc la Lisabona, în 1977. Acest principiu implică faptul că chiar dacă amploarea ori natura sarcinii este astfel încât să fie îndeplinită într-o entitate teritorială mai vastă, și în absența considerațiilor imperative de eficacitate ori economice, sarcinile trebuie în mod normal să fie încredințate treptei cele mai locale a colectivităților teritoriale.

Această clauză nu implică totuși necesitatea de a descentraliza sistematic funcțiunile, în favoarea colectivităților locale, care, după felul și mărimea lor, pot să-și asume numai misiuni limitate.

Paragraful 4

Acest paragraf se referă la problema suprapunerii de competențe. Pentru a clarifica și evita orice tendință spre o diminuare a împuternicirilor, acestea trebuie să fie, în mod normal, depline și absolute. Totuși o acțiune complementară la diferite niveluri este necesară în anumite domenii și este important ca în aceste cazuri, intervenția autorităților centrale ori regionale să se fondeze pe dispoziții legale clar formulate.

Paragraful 5

Structura administrativă a colectivităților locale și cunoașterea de către acestea a condițiilor locale pot implica crearea unor organe adecvate pentru îndeplinirea unor anumite funcții care să revină, în cele din urmă, unor autorități supra-locale.

Totuși este important ca recurgerea la aceste tip de delegare să nu încalce excesiv sfera autonomiei la nivel local, să fie autorizată și, dacă este posibil, în timpul exercitării împunătornicilor delegate, să se ia în considerație situația locală. Cu toate acestea este recunoscut faptul că pentru anumite funcții, cum ar fi eliberarea actelor de identitate, necesitatea unei reglementări uniforme nu lasă nici un loc unei puteri discreționare a colectivităților locale.

Paragraful 6

Dacă paragrafele 1-5 expun probleme care pun în valoare colectivitățile locale, atunci paragraful 6 se referă atât la problemele care relevă de astfel de colectivități, cât și la cele care se situează în afara acestei sfere, dar care au impact particular asupra acestor colectivități. Textul prevede că modalitățile și calendarul consultațiilor trebuie să fie astfel încât colectivitățile locale să aibă posibilitatea efectivă de a exercita o influență, recunoscând circumstanțele excepționale în care se poate refuza necesitatea consultațiilor, mai ales, în caz de urgență. Asemenea consultații trebuie să fie realizate direct cu colectivitatea sau colectivitățile interesate sau, în cazul când mai multe colectivități sunt interesate, indirect, prin intermediul asociațiilor lor.

Articolul 5

Propunerile care tind să modifice limitele sale teritoriale – proiectul de fuziune cu alte colectivități fiind considerat un caz excepțional – capătă, desigur, o importanță fundamentală pentru o colectivitate locală și cetățenii săi. Deși în majoritatea țărilor, în realitate, nu este posibil ca o comunitate locală să poată avea un drept de veto în ceea ce privește astfel de

modificări, consultarea sa prealabilă, directă sau indirectă, este indispensabilă. Referendumul este eventual o procedură adecvată pentru acest tip de consultație, dar această posibilitate nu este prevăzută în legislația unui anumit număr de țări. Acolo unde prevederile legislative nu fac obligatorie recurgerea la referendum, se pot organiza alte consultații.

Articolul 6

Paragraful 1

Textul acestui paragraf nu privește o consultare generală a colectivității locale și a consiliului său, ci mai degrabă modul în care aceste servicii administrative sunt organizate. Dacă prevederile legislative la nivel central sau regional pot să fixeze anumite principii generale ale acestei organizări, colectivitățile locale trebuie să poată decide propriile lor structuri administrative, în așa mod încât ele să fie adaptate condițiilor locale și având grijă de eficacitatea lor administrativă. Este admisibil ca legislațiile centrale ori regionale să conțină anumite prevederi specifice în ceea ce privește, de exemplu, crearea anumitor comisii, ori crearea anumitor posturi administrative, dar aceste prevederi trebuie să rămână limitate astfel încât să nu impună structuri organizatorice rigide.

Paragraful 2

În afară de structurile de gestiune corespunzătoare, este esențial pentru eficiența colectivității locale ca ea să poată recruta și folosi un personal care să corespundă responsabilităților pe care trebuie să și le asume această colectivitate. Este clar că aceasta depinde în mare măsură de capacitatea colectivității în cauză de a oferi condiții de muncă suficient de favorabile.

Articolul 7

Acest articol are scopul de a garanta, pe de o parte, că reprezentanții aleși nu vor fi împiedicați în acțiunile lor de o terță parte, și, pe de altă parte, că anumite categorii de persoane nu vor fi împiedicate să-și prezinte candidatura doar din considerente pur materiale. Prin considerente materiale se înțeleg despăgubirile financiare corespunzătoare cheltuielilor care decurg din exercitarea mandatului, la fel ca și, în anumite cazuri, pierderile de câștig și în special, în cazul consilierilor aleși în funcții executive cu normă întreagă, remunerația și asigurarea socială corespunzătoare. S-ar putea, în spiritul acestui articol, să se adopte dispoziții pentru reintegrarea lor în viața profesională obișnuită, cu normă întreagă, la expirarea mandatului.

Paragraful 3

Acest paragraf prevede cerința ca acele cazuri de incompatibilitate cu exercitarea unui mandat de ales local să fie fondate în exclusivitate pe criterii juridice obiective și nu pe decizii *ad hoc*, ceea ce înseamnă, în mod normal, că acele cazuri de incompatibilitate să fie fixate prin lege. Totuși, s-au relevat cazuri bazate pe principii juridice nescrise încă, profund înrădăcinate și care par să asigure garanții adecvate.

Articolul 8

Acest articol prevede controlul asupra activităților colectivităților locale efectuat de autoritățile de alte niveluri. Nu se tratează aici posibilitatea persoanelor particulare de a angaja urmăriri judiciare împotriva colectivităților locale și nici numirea sau activitățile unui Ombudsman sau ale unui alt organ oficial investit cu funcții de control. Prevederile acestui articol

decurg, mai întâi de toate, din filozofia controlului, asociat în mod normal cu „controalele de tutelă” tradiție trainic înrădăcinată într-un anumit număr de țări. Dispozițiile se referă la astfel de practici precum obligația de a obține o autorizație prealabilă pentru a acționa sau confirma aplicabilitatea unor acte, capacitatea de a abroga prevederile luate de o colectivitate locală, controlul conturilor etc.

Paragraful 1

Paragraful 1 stabilește că supravegherea trebuie să aibă o bază juridică adecvată și exclude deci procedurile de control *ad hoc*.

Paragraful 2

Controlul trebuie să se limiteze, în mod normal, la legalitatea colectivităților locale și nu la oportunitatea lor. O excepție particulară, dar nu și unică, este prevăzută în cazul funcțiilor delegate, unde autoritatea care a delegat împuternicirile poate să solicite exercitarea unui anumit control asupra modului în care sarcina este executată. Totuși, aceasta nu ar trebui să aibă ca rezultat împiedicarea colectivităților locale de a dispune de un anumit grad de apreciere, în conformitate cu Articolul 4 paragraful 5.

Paragraful 3

Acest text se inspiră din principiul „proporționalității”, conform căruia, în exercitarea prerogativelor sale, autoritatea cu funcții de supraveghere tinde să recurgă la metoda de influențare minimă a autonomiei locale, acordându-i totodată posibilitatea de a ajunge la rezultatul dorit.

Deoarece accesul la recursuri juridice împotriva exercitării abuzive a supravegherii și a controalelor este prevăzut de

Articolul 11, stabilirea dispozițiilor precise privitoare la condițiile și modurile de intervenție în situații specifice nu au fost considerate esențiale.

Articolul 9

Exercitarea unor anumite funcții de către autoritatea legală nu are sens dacă colectivitățile locale sunt lipsite de mijloacele financiare necesare pentru îndeplinirea acestor funcții.

Paragraful 1

Acest paragraf urmărește să se asigure că autoritățile locale nu pot fi lipsite de libertatea de a-și determina prioritățile lor la cheltuieli.

Paragraful 2

Principiul în cauză tratează de existența unui raport adecvat între resursele financiare aflate la dispoziția unei colectivități locale și misiunile pe care aceasta le îndeplinește. Acest raport trebuie în mod particular observat și în cazul funcțiilor delegate.

Paragraful 3

Exercițiul unei alegeri politice, la momentul evaluării beneficiului serviciilor prestate contra costului pentru contribuabilul local sau utilizator, constituie o datorie fundamentală a aleșilor locali. Este acceptat faptul că prin reglementări centrale sau regionale se pot stabili limite globale la competența de impozitare din partea autorităților locale; cu toate acestea, nu trebuie să se împiedice funcționarea eficientă a procesului de responsabilizare locală.

Paragraful 4

Anumite impozite sau alte surse de finanțare ale colectivităților locale sunt, prin natura lor, sau din motive practice, relativ puțin sensibile la efectele inflației și la alți factori economici. O dependență excesivă de aceste impozite sau resurse poate să creeze dificultăți colectivităților locale, dat fiind faptul că costul prestațiilor de servicii este direct influențat de evoluția factorilor economici. Totuși, se admite că și în cazul surselor de venit relativ dinamice, nu poate exista o legătură automată între evoluția costurilor și cea a resurselor.

Paragraful 6

Atunci când resursele redistribuite sunt alocate conform criteriilor specifice definite prin lege, prevederile acestui paragraf sunt respectate dacă colectivitățile locale au fost consultate la momentul elaborării legislației în cauză.

Paragraful 7

Din punct de vedere al libertății de acțiune a colectivităților locale, subvențiile globale sau chiar cele sectoriale sunt preferabile celor destinate proiectelor specifice. Ar fi ireal de presupus că toate subvențiile pentru proiectele specifice sunt înlocuite cu subvenții generale, în particular atunci când este vorba de investiții importante. Însă recurgerea excesivă la subvenții pentru proiecte specifice limitează mult libertatea colectivităților locale în alegerea cheltuielilor prioritare. Totuși, partea resurselor totale care reprezintă subvenții variază considerabil de la o țară la alta și un raport mai mare pentru subvențiile proiectelor specifice și subvențiile generale poate fi considerat acceptabil atunci când ansamblul subvențiilor nu reprezintă decât o parte relativ mică din venitul total realizat.

Fraza a doua a Articolului 9 paragraful 7 ține să garanteze că o subvenție cu destinație specifică nu aduce prejudiciu libertății de opțiune a colectivităților locale, în propriul lor domeniu de competență.

Paragraful 8

Pentru colectivitățile locale este important accesul la posibilitățile de credit, pentru a-și finanța investițiile. Totuși, sursele posibile de finanțare vor depinde inevitabil de structura pieței de capitaluri în diferite țări, iar procedurile și condițiile de acces la aceste surse pot fi fixate prin legi.

Articolul 10

Paragraful 1

Acest paragraf se referă la cooperarea dintre colectivitățile locale pe bază funcțională, mai ales în scopul de a întări eficiența lor prin proiecte comune sau de a aduce la bun sfârșit misiuni care depășesc capacitatea și limitele unei singure colectivități. Această cooperare poate lua forma unei asociații sau a unei federații de colectivități, însă legislația poate fixa un cadru juridic pentru crearea unor astfel de organisme.

Paragraful 2

Al doilea paragraf se referă la asociațiile ale căror obiective sunt mai generale decât considerațiile funcționale ale paragrafului 1 și care, în mod normal, tind să reprezinte, pe o bază regională sau națională, toate colectivitățile locale. Dreptul de a aparține la o asociație de acest tip nu implică recunoașterea drept interlocutor valabil a fiecărei asociații, în mod individual, de către conducerea centrală.

În actele de acest gen ale Consiliului Europei este normal ca dreptul de a aparține asociațiilor la nivel național să-i fie asociat, concomitent, dreptul de a aparține asociațiilor internaționale, dintre care un anumit număr lucrează activ la promovarea unității europene, conform axelor și obiectivelor fixate în Statutul Consiliului Europei.

Cu toate acestea, Articolul 10.2 permite fiecărui Stat-membru definirea modalităților, fie legislative, fie altele, pentru realizarea acestui principiu.

Paragraful 3

Cooperarea individuală directă cu colectivitățile locale ale altor țări este, de asemenea, posibilă, dar modalitățile acestei cooperări trebuie să respecte regulile juridice în vigoare din fiecare țară și să rămână în cadrul competențelor colectivităților în cauză.

Prevederile Convenției-cadru europene privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților și autorităților teritoriale (21 mai 1980, STE 106), sunt pertinente în acest caz, cu atât mai mult cu cât unele forme de cooperare nu trebuie neapărat să se limiteze la regiunile de frontieră.

Articolul 11

Prin recurs jurisdicțional se subînțelege accesul colectivităților locale la:

- a. o instanță judecătorească constituită în mod corespunzător, sau
- b. un organ echivalent, independent, legal, având puterea să decidă dacă o acțiune, omisiune, decizie sau alt act administrativ, sunt sau nu conform legii.

În cazul unei țări s-a constatat o situație când, cu toate că deciziile administrative nu puteau să facă obiectul unui recurs ordinar în fața unei instanțe judecătorești, era posibilă calea recursului extraordinar, denumită cerere de redeschidere a procedurii. Această cale de recurs judiciar, care se aplică în cazul unei decizii incorecte din punctul de vedere al legii, corespunde cu prevederile acestui articol.

Articolul 12

Prin formularea principiilor autonomiei locale enunțate în Partea I a Cartei s-a încercat concilierea unei mari diversități a sistemelor juridice și structuri ale colectivităților locale din Statele membre ale Consiliului European. Totuși, pe plan constituțional sau practic, unele guverne mai pot încă întâlni dificultăți care le împiedică să adere la anumite dispoziții ale Cartei.

Prin urmare, prezentul articol adoptă sistemul de „nucleu obligatoriu”, reținut deja în Carta socială europeană, care prevede ca Părțile la Carta europeană a autonomiei locale trebuie să adere la minimum 20 de paragrafe din cele 30 ale primei Părți a Cartei, dintre care cel puțin 10 constituie un nucleu de 14 principii fundamentale. Totuși, obiectivul final rămâne acela de respectare a tuturor prevederilor Cartei, și, în mod special, a fost prevăzut ca Părțile să-și poată asuma, pe măsura posibilităților, noi angajamente.

Articolul 13

În principiu, condițiile enunțate în prima parte a Cartei se referă la toate categoriile și la toate nivelurile de colectivități locale existente în fiecare Stat-membru. De asemenea, ele pot fi aplicate colectivităților regionale acolo unde ele există deja. Totuși, forma juridică sau statutul constituțional propriu

unor regiuni (în particular, în cazul statelor federale) le pot împiedica să aibă aceleași condiții ca și colectivitățile locale. În afară de aceasta, în unul sau două State-membre există o categorie de colectivități locale care, datorită dimensiunilor mici, nu exercită decât funcții secundare sau consultative. Pentru a ține cont de aceste cazuri excepționale, Articolul 13 autorizează Părțile să excludă anumite categorii de colectivități din sfera de aplicare a Cartei.

Articolul 14

Acest articol are menirea să faciliteze controlul aplicării Cartei în fiecare Stat Parte, creând pentru ele obligația de a furniza orice informație necesară, Secretarului General al Consiliului Europei. În special, în absența unui organ specific împuternicit să controleze aplicarea Cartei, este important ca Secretarul General să poată dispune de orice informație privitoare la schimbările în legislație sau alte măsuri care pot avea repercusiuni importante asupra autonomiei locale, așa cum aceasta este definită în Cartă.

Articolele 15 la 18

Prevederile finale care constituie obiectul Articolelor 15-18 se bazează pe modelul clauzelor finale ale convențiilor și acordurilor încheiate de către Consiliul Europei.

Carta europeană a autonomiei locale este primul tratat internațional cu caracter obligatoriu care garantează drepturile comunităților și al autorităților lor alese. A fost deschisă spre semnare ca și o Convenție a Statelor membre ale Consiliului Europei la 15 octombrie 1985 și a intrat în vigoare la 1 septembrie 1988.

La data de 16 noiembrie 2009, a fost adoptat un Protocol adițional privind dreptul de participare la treburile autorităților locale, care vine să completeze textul Cartei; acesta a intrat în vigoare la data de 1 iunie 2012.

Congresul Autorităților Locale și Regionale veghează la aplicarea principiilor Cartei de către Statele membre ale Consiliului Europei care au semnat și ratificat Carta și Protocolul său adițional.

www.coe.int

| Consiliul Europei este principala organizație continentală
| a drepturilor omului. Acesta include 47 de state membre,
| cuprinzând toate statele membre ale Uniunii Europene. Congresul
| Autorităților Locale și Regionale este o instituție a Consiliului
| Europei, responsabilă pentru consolidarea democrației locale
| și regionale în cele 47 de state membre. Compusă din două
| camere - Camera Autorităților Locale și Camera Regiunilor - și
| trei comisii, acesta reunește 648 de reprezentanți aleși din
| partea a peste 150.000 de autorități locale și regionale.