

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

4th Session (Addendum)

Recommendation 39 (1998)¹ on the incorporation of the European Charter of local self-government into the legal systems of ratifying Countries and on the legal protection of local self-government

The Congress, bearing in mind the proposal of the Chamber of Local Authorities,

1. Reiterating its belief that local authorities are one of the cornerstones of any democratic state and that their independence must be both protected and promoted;
2. Considering:
 - a. that the European Charter of local self-government sets common European standards to protect and promote the rights and the independence of local authorities by enabling them to play a full part in decision-making affecting their day-to-day environment;
 - b. the topical and influential nature of the Charter, the varied range of situations to which it applies, and the clear will of European states to make use of it in the construction of a true democratic system meeting the citizens' needs as well as their desire to see it implemented effectively;
3. Recalling:
 - a. that, with the agreement of the Committee of Ministers and on the basis of the Explanatory Report of the European Charter of local self-government, it has taken on responsibility for the political monitoring of its application in the signatory states;

1. Discussed and adopted by the Standing Committee of the Congress on 6 March 1998 (see doc. CPL (4) 7, draft Recommendation, presented by Ms G. Doganoglu and Mr A. Lloyd, Rapporteurs).

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

4^e Session (Addendum)

Recommandation 39 (1998)¹ sur l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des Etats l'ayant ratifiée et sur la protection légale de l'autonomie locale

Le Congrès, saisi de la proposition de la Chambre des Pouvoirs Locaux,

1. Réaffirmant sa conviction que les collectivités locales sont l'un des fondements de tout Etat démocratique et que leur autonomie doit non seulement être protégée mais également développée;
2. Considérant:
 - a. que la Charte européenne de l'autonomie locale fixe des normes européennes communes pour protéger et développer les droits et l'autonomie des collectivités locales en leur donnant la possibilité de participer effectivement à la prise de décisions concernant leur environnement quotidien;
 - b. l'actualité et l'influence de la Charte, la diversité des situations à laquelle elle s'applique, la volonté manifeste des Etats européens de s'y référer dans la construction d'une démocratie authentique répondant aux besoins des citoyens, ainsi que leur souci de la voir appliquée effectivement;
3. Rappelant:
 - a. qu'avec l'accord du Comité des Ministres et sur la base du Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, il a assumé la responsabilité du contrôle politique de son application dans les Etats l'ayant signée;

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 6 mars 1998 (voir doc. CPL (4) 7, projet de Recommandation, présenté par M^{me} G. Doganoglu et M. A. Lloyd, Rapporteurs).

- | | |
|---|---|
| <p>b. that it has entrusted the aforementioned monitoring to an ad hoc working group assisted by a committee of independent experts;</p> <p>c. that the initial report prepared by the aforementioned working group refers:</p> <p>i. to the question of the incorporation of the European Charter of local self-government into the legal systems of ratifying countries;</p> <p>ii. to the possibility for the local authorities of these States to apply to the administrative courts and other domestic courts in the event that national legislation or regulations are in breach of the Charter;</p> <p>d. that, in the light of the first report on monitoring the implementation of the Charter, it adopted Recommendation 2 (1994) in which it:</p> <p>i. noted that in certain ratifying countries the Charter had not been incorporated into domestic law and, therefore, it was not always possible for local authorities to apply to the domestic courts in cases where national legislation or regulations were in breach of the Charter;</p> <p>ii. recommended that the Committee of Ministers instruct the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) to study these questions and inform the CLRAE of the existence – if any – of procedures which the local authorities can use to verify whether the aforementioned laws are in accordance with the Charter, both in states which have ratified the Charter and incorporated it into their domestic legislation and in states which have ratified the Charter but not yet incorporated it into their domestic legislation;</p> <p>4. Having regard to the Committee of Ministers' reply to Recommendation 2 (1994), based on the CDLR's report [CDLR (96) 8 Addendum revised] containing the information sent in by 21 national delegations;</p> <p>5. Having regard to the third report of the Working Group responsible for monitoring the implementation of the European Charter of local self-government concerning the aforementioned</p> | <p>b. qu'il a confié le contrôle susmentionné à un Groupe de travail ad hoc assisté par un Comité d'experts indépendants;</p> <p>c. que le premier rapport établi par le Groupe de travail mentionné ci-dessus se réfère:</p> <p>i. à la question de l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les ordonnancements juridiques des Etats l'ayant ratifiée,</p> <p>ii. à la possibilité pour les collectivités locales de ces Etats de saisir les tribunaux du contentieux administratif et les juridictions internes en cas de non conformité à la Charte d'un texte législatif ou réglementaire national;</p> <p>d. que sur la base du premier rapport sur le contrôle de l'application de la Charte, il a adopté la Recommandation 2 (1994) dans laquelle il a:</p> <p>i. constaté que dans un certain nombre des pays ayant ratifié la Charte celle-ci n'a été pas incorporée dans le droit interne et que, par conséquent, le recours des autorités locales devant les tribunaux internes en cas de non conformité à la Charte d'un texte législatif ou réglementaire national n'est pas toujours possible;</p> <p>ii. recommandé au Comité des Ministres de charger le Comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR) d'étudier ces questions et de préciser au CPLRE quelles sont – si elles existent – les procédures qui peuvent être utilisées par les collectivités locales pour faire vérifier, d'une part dans les Etats ayant ratifié la Charte et où elle a été incorporée dans le droit interne et, d'autre part, dans les Etats ayant ratifié la Charte mais où elle n'a pas été incorporée dans le droit interne – la conformité des textes susmentionnés à la Charte.</p> <p>4. Vue la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2 (1994), fondée sur le rapport du CDLR [CDLR (96)8 Addendum révisé] contenant les informations transmises par 21 délégations nationales;</p> <p>5. Vu le troisième rapport du Groupe de travail chargé du contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale concernant la réponse susmentionnée, fondé sur l'étude</p> |
|---|---|

reply, prepared by the rapporteurs, Ms Gaye Doganoglu (Turkey) and Mr Alan Lloyd (United Kingdom), on the basis of the study drawn up by Professor Jean-Marie Woehrling, French member of the Committee of Independent Experts on the Charter;

6. Notes that the European Charter of local self-government is not yet fully and effectively implemented in the states which have ratified it and that this is due, *inter alia*, to:

- a. erroneous interpretations of the Charter, which, in spite of its legal nature, is sometimes viewed as a set of non-compulsory recommendations rather than a binding international legal instrument in its own right;
- b. the fact that states' arrangements for incorporating the Charter's provisions into their domestic legal systems are sometimes unsatisfactory;
- c. the restrictions placed by certain national legislations on local authorities' rights to invoke Charter provisions before administrative and other courts;

7. Bearing in mind the foregoing, asks the Committee of Ministers to send to the Contracting Parties to the European Charter of local self-government the report referred to in point 5 of this Recommendation and adopt a Recommendation to be addressed to these same Parties including the following points:

- a. *the European Charter of local self-government should not be regarded as a set of non-binding recommendations but as an international treaty with legal force establishing duties for the States that have ratified it and rights for the local authorities belonging to these states;*
- b. *certain provisions of the European Charter of local self-government, particularly Articles 3.2; 4.5; 4.6; 5; 7.1; 7.3; 8; 10 and 11, establish legal rules which, in spite of their general nature, must be regarded as being directly applicable and laying down actual obligations to do or refrain from doing certain things;*
- c. *provisions of the European Charter of local self-government which are not directly applicable because they simply require the states to achieve certain aims*

élaborée par le Prof. Jean-Marie Woehrling, membre français du Comité d'experts indépendants sur la Charte, et préparé par M^{me} Gaye Doganoglu (Turquie) et M. Alan Lloyd (Royaume-Uni), Rapporteurs;

6. Constate que l'application effective de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les Etats qui l'ont ratifiée n'est pas encore pleinement assurée et que ceci tient notamment:

- a. à une interprétation erronée de la Charte qui, malgré sa nature juridique, est parfois comprise comme un ensemble de recommandations non obligatoires et non comme un véritable instrument de droit international de nature contraignante;
- b. à des mécanismes parfois insatisfaisants de transposition des dispositions de la Charte dans l'ordonnement juridique interne des Etats;
- c. aux limites figurant dans certains ordonnancements nationaux quant à la possibilité pour les autorités locales d'invoquer devant les dispositions de la Charte les autorités du contentieux administratif et aux autorités juridictionnelles;

7. Compte tenu de ce qui précède, invite le Comité des Ministres à transmettre aux Parties contractantes de la Charte européenne de l'autonomie locale le rapport mentionné au point 5 de cette Recommandation et à adopter à l'adresse de ces mêmes Parties une Recommandation contenant les points suivants:

- a. *la Charte européenne de l'autonomie locale ne doit pas être considérée comme un ensemble de recommandations non contraignantes mais un traité international de nature conventionnelle instituant des obligations pour les Etats qui l'ont ratifiée et créant des droits pour les collectivités locales appartenant à ces Etats;*
- b. *en particulier, les articles 3.2; 4.4; 4.6; 5; 7.1; 7.3; 8; 10 et 11 de la Charte européenne de l'autonomie locale constituent des stipulations établissant des règles de droit qui, malgré leur caractère général, doivent être considérées comme directement applicables et donnant lieu à des obligations de faire ou de ne pas faire;*
- c. *les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale qui ne sont pas directement applicables car elles ne fixent que des obligations de résultat, doivent*

- must be interpreted in the light of the monitoring of the implementation of the Charter carried out within the Council of Europe by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe and be implemented under domestic legislation by means of positive measures taken a reasonable time after ratification;*
- d. *it is essential to incorporate the European Charter of local self-government into the domestic legal system by means of a formal act of incorporation in accordance with the rules governing the implementation of international treaties. The prior existence of domestic rules which seem to be in keeping with the principles of local self-government established in the Charter does not exempt the national authorities from this measure;*
- e. *where domestic statutes and regulations on local authorities require interpretation, they must be interpreted in the light of the principles of the European Charter of local self-government;*
- f. *even when incorporation of the European Charter of local self-government into domestic legislation implies the automatic repeal of domestic legal provisions which are incompatible with directly applicable Charter rules, provisions which are inconsistent with the Charter should be explicitly repealed;*
- g. *statutes and regulations adopted after ratification of the European Charter of local self-government and its incorporation into the domestic legal system must be presumed not to conflict with the rules contained in the Charter and be interpreted and applied accordingly;*
- h. *the European Charter of local self-government must be regarded as a legal instrument which evolves in line with the progress of local democracy; therefore, given that the European Charter of local self-government itself does not provide for a system of legal monitoring of its implementation, the Contracting Parties must take account of the principles of interpretation laid down by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe in the context of monitoring activities based on the Explanatory Report to the Charter;*
- être interprétées en tenant compte des activités de contrôle de l'application de la Charte menées au sein du Conseil de l'Europe par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et être concrétisées dans le cadre de la législation interne par des mesures positives adoptées dans un délai raisonnable après la ratification;*
- d. *il est indispensable d'incorporer la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique interne par le biais d'un acte d'incorporation formelle conformément aux règles régissant la mise en application des traités internationaux. La préexistence de dispositions nationales qui paraissent en harmonie avec les principes d'autonomie locale consacrés par la Charte ne doit pas dispenser les autorités nationales de cette mise en application;*
- e. *lorsque les textes législatifs et réglementaires nationaux relatifs aux collectivités locales doivent être interprétés, ils doivent l'être à la lumière des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale;*
- f. *même si l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique interne entraîne l'abrogation tacite des dispositions de droit interne incompatibles avec des dispositions de la Charte qui sont directement applicables, il y a lieu de préconiser une abrogation expresse des dispositions de droit interne non conformes à la Charte;*
- g. *les textes législatifs et réglementaires adoptés après la ratification et l'incorporation de la Charte européenne de l'autonomie locale dans l'ordonnement juridique interne ne doivent pas aller à l'encontre des règles qui figurent dans la Charte et être interprétés et appliqués en ce sens;*
- h. *la Charte européenne de l'autonomie locale doit être considérée comme un instrument juridique qui évolue avec les progrès de l'autonomie locale; dans cette perspective, étant donné que le dispositif de la Charte européenne de l'autonomie locale ne prévoit pas un système de contrôle juridique de son application, les Parties contractantes doivent tenir compte des principes d'interprétation établis par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe dans le cadre de ses activités de contrôle de son application;*

- i. states with a federal structure must ensure that, where federated entities are responsible for legislation on local authorities, they implement the Charter effectively by incorporating it into their own law in accordance with the principles referred to above;*
- j. in order to ensure full implementation of the Charter, it is essential to enable Charter provisions to be invoked before the courts. Article 11 of the Charter on legal protection of local self-government should be interpreted as a democratic guarantee of local authorities' right to apply to an independent, impartial court to establish violations of the Charter and ensure respect for their rights.*

- i. les Etats à structure fédérale doivent veiller à ce que les entités fédérées assurent, en tant qu'elles sont compétentes en matière de droit des collectivités locales, une application effective de la Charte européenne de l'autonomie locale en incorporant celle-ci dans le droit propre aux entités fédérées, dans l'esprit des principes décrits ci-dessus;*
- j. en vue d'une application effective de la Charte européenne de l'autonomie locale, il est indispensable que les dispositions de celle-ci puissent être invoquées devant les tribunaux. L'article 11 de la Charte sur la protection légale de l'autonomie locale doit être compris comme une garantie démocratique pour les collectivités locales de s'adresser à une juridiction indépendante et impartiale en vue de faire constater la méconnaissance de la Charte et de faire respecter leurs droits.*