

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

3rd Session

## Recommendation 20 (1996)<sup>1</sup> on monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government

The Congress,

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

1. Convinced of the importance of effective local democracy for the building of a united Europe based on the rule of law;
2. Having regard to the work of the Conference marking the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government, held in Copenhagen (Denmark) on 17-18 April 1996, which highlighted the Charter's wide impact, the variety of situations to which it applies, European countries' clear recognition of its application to the construction of a genuine local democracy responding to European citizens' needs and their concern that it should be effectively applied;
3. Considering that:
  - a. local authorities are one of the principal foundations of a democratic regime and one of the pillars of European construction and that, in accordance with the subsidiarity principle, it is at the local level that citizens can most directly exercise their right to participate in the management of public affairs;
  - b. just as the European Convention on Human Rights safeguards individuals' fundamental rights and freedoms, the European Charter of Local Self-Government lays down common European rules to protect the rights of local authorities by offering them the opportunity to participate effectively in decisions affecting their everyday environment;

---

1. Debated and approved by the Chamber of Local Authorities on 3 July 1996 and adopted by the Standing Committee of the Congress on 5 July 1996 (see Doc. CPL (3) 7 revised 2, draft Recommendation presented by Mr G. De Sabbata, Rapporteur).

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

3<sup>e</sup> Session

## Recommandation 20 (1996)<sup>1</sup> sur le suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale

Le Congrès,

saisi de la proposition de la Chambre des Pouvoirs Locaux,

1. Convaincu de l'importance d'une démocratie locale efficace pour la construction d'une Europe unie fondée sur la règle de Droit;
2. Compte tenu des travaux de la Conférence de célébration du 10<sup>e</sup> anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale, – qui a eu lieu à Copenhague (Danemark) les 17 et 18 avril 1996, – qui a montré l'importante diffusion de la Charte, la diversité des situations auxquelles elle s'applique, la volonté manifeste des Etats européens d'y se référer dans la construction d'une démocratie locale authentique répondant aux besoins des citoyens européens ainsi que leur souci de la voir s'appliquer effectivement;
3. Considérant que:
  - a. les collectivités locales sont l'un des principaux fondements d'un régime démocratique et l'un des piliers de la construction européenne et que, conformément au principe de subsidiarité c'est au niveau local que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques peut s'exercer le plus directement;
  - b. la Charte européenne de l'autonomie locale, qui à l'image de la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les droits et les libertés fondamentaux des personnes, fixe des normes européennes communes pour protéger les droits des collectivités locales en leur donnant la possibilité de participer effectivement à la prise de décisions concernant leur environnement quotidien;

---

1. Discussion et approbation par la Chambre des Pouvoirs Locaux le 3 juillet 1996 et adoption par la Commission Permanente du Congrès le 5 juillet 1996 (voir Doc. CPL (3) 7 révisé 2, projet de Recommandation présenté par M. G. De Sabbata, Rapporteur).

c. on the occasion of the 10th anniversary of its opening for signature, the European Charter of Local Self-Government still represents the only binding international legal text concerned with developing local self-government and applying the subsidiarity principle throughout Europe, as shown by the growing number of member states that have signed or ratified the Charter;

d. the European Charter of Local Self-Government has provided a model for the new democracies of central and eastern Europe in the reform of their legislation on local self-government and that the United Nations is currently drawing up a declaration on local self-government based on the Charter;

4. Recalling that:

a. with the Committee of Ministers' agreement and in the absence of an intergovernmental system for monitoring the implementation of the European Charter of Local Self-Government, the Congress is directly responsible for its application and that at regular intervals a Working Group of the CLRAE set up for that purpose selects certain articles of the Charter to ensure that they are being properly applied by the contracting parties and draw up comments and proposals to governments;

b. the Congress Working Group currently responsible for monitoring the European Charter of Local Self-Government asked an independent committee of experts chaired by Mr Alain Delcamp (France) to carry out a study of "institutional relations between central and regional authorities and local authorities: examples, types and political and legal characteristics of the supervision of local authority bodies".

5. Having regard to the Working Group's report on the application of article 3, article 6 paragraph 2, article 7 paragraph 1 and article 8 of the European Charter of Local Self-Government, based on the study undertaken by the committee of independent experts and presented by Mr Giorgio De Sabbata, Rapporteur, (Italy), which provides a very detailed picture of the institutional relationships between central and regional authorities and the authorities covered by the Charter;

6. Convinced that with regard to central and/or regional authorities' relationships with local authorities, article 7 paragraph 1 and article 8 of the Charter jointly provide a sufficient basis for genuine local self-government;

c. à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire de son ouverture à la signature, la Charte européenne de l'autonomie locale représente toujours la seule référence juridique de portée internationale contraignante visant le développement de l'autonomie locale et l'application du principe de subsidiarité dans toute l'Europe, ainsi que l'atteste le nombre croissant des Etats membres l'ayant signée ou ratifiée;

d. la Charte européenne de l'autonomie locale a constitué un modèle ayant inspiré les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale dans le processus de réforme de leur législation en matière d'autonomie locale et que l'Organisation des Nations Unies élabore à présent une déclaration sur l'autonomie locale qui s'inspire de la Charte;

4. Rappelant que:

a. le Congrès, – avec l'accord du Comité des Ministres et en l'absence d'un système intergouvernemental de contrôle de la mise en oeuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale, – est directement responsable de l'application de celle-ci et que dans cette perspective, un Groupe de travail du CPLRE constitué à cet effet, choisit, à intervalles réguliers, certains articles de la Charte afin de vérifier leur application effective de la part des Parties contractantes et en vue de formuler des observations et des propositions aux gouvernements;

b. le Groupe de travail du Congrès responsable à présent du suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, a chargé un comité d'experts indépendants, – agissant sous son égide et présidé par Monsieur Alain Delcamp (France), – d'élaborer une étude sur « Les relations institutionnelles des autorités centrales et régionales avec les autorités locales: les cas, les types et les caractéristiques politico-juridiques des contrôles exercés sur les organes des autorités locales »;

5. Vu le Rapport du Groupe de travail concernant l'application des articles 3, 6 paragraphe 2, 7 paragraphe 1 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, fondé sur l'étude élaboré par le comité d'experts indépendants et présenté par M. Giorgio De Sabbata, Rapporteur, (Italie), qui constitue un tableau particulièrement complet sur les relations institutionnelles des autorités centrales et/ou régionales avec les autorités relevant de la Charte;

6. Convaincu que, en ce qui concerne la question des relations des autorités centrales et/ou régionales avec les autorités locales, les dispositions combinées de l'article 7 paragraphe 1 et de l'article 8 de la Charte constituent un socle suffisant en vue de garantir l'existence d'une véritable autonomie locale ;

7. Observing a certain number of anomalies and difficulties in the application of the Charter's provisions referred to in paragraph 5 of this Recommendation, concerning in particular:

a. the continuing practice of supervising expediency, particularly in the financial sphere, in countries that have not entered reservations concerning article 8 of the Charter;

b. forms of supervision of elected representatives or local bodies giving rise to administrative or criminal penalties while failing to observe elementary rights to a fair hearing, based on procedures that do not apply the rule that both parties shall be heard or provide for administrative or judicial remedies;

c. failure to observe the proportionality principle when exercising supervision, which must be confined to activities that are the subject of breaches of authority and commensurate with the infringement, the suspension or dismissal of local elected representatives only being applied as a last resort;

d. the absence, in certain cases, of institutional or *ad hoc* systems for settling political disputes within local authorities, thus avoiding central or regional authorities' intervention;

e. the existence of state employees working on behalf of elected local authorities who, in certain circumstances, form the basis of an indirect system of prior supervision;

f. restrictions on local authorities' freedom to recruit high quality staff on the basis of merit and experience;

8. Invite the Committee of Ministers to transmit to the Governments of the member States that have signed and ratified the Charter the report on the application of article 3, article 6 paragraph 2, article 7 paragraph 1 and article 8, referred to in paragraph 5 of this Recommendation;

9. Invite the Committee of Ministers to adopt, for the benefit of the Governments of the member States that have ratified the Charter, a Recommendation containing the following points:

a. *scrupulously observe article 3, article 6 paragraph 2, article 7 paragraph 1 and article 8 of the European Charter of Local Self-Government, where they have undertaken to apply them, and take immediate steps to revise any provisions of their legislation that might be incompatible with the Charter's letter or spirit, with the assistance of the Congress's Working Group responsible for monitoring its implementation;*

7. Constate, dans l'application des dispositions de la Charte mentionnées au point 5 de cette Recommandation, un certain nombre d'anomalies et difficultés portant notamment sur:

a. la subsistance de contrôles d'opportunité dans des Etats qui n'ont pas émis des réserves sur l'article 8 de la Charte et ce, notamment, en matière financière;

b. l'existence de contrôles des élus ou des organes locaux débouchant sur des sanctions administratives ou pénales ne respectant pas les droits élémentaires de la défense au termes de procédures n'assurant pas l'application du principe du contradictoire et les garanties du recours administratif et juridictionnel;

c. le non respect du principe de proportionnalité dans les activités de contrôle qui doivent porter en premier lieu et uniquement sur les actes qui font l'objet de l'infraction et être en rapport avec l'infraction commise, la suspension et la destitution des élus locaux ne devant intervenir qu'en ultima ratio;

d. le manque, dans certains cas, de systèmes de règlements institutionnels ou spontanés, permettant la résolution des conflits politiques au sein des autorités locales et évitant l'intervention des autorités centrales ou régionales;

e. l'existence de personnels d'Etat au service des collectivités locales élues qui, dans certains cas, servent de point d'appui à une véritable tutelle indirecte a priori;

f. les limites à la liberté des autorités locales élues de recruter des personnels de qualité fondées sur les principes de mérite et de compétence;

8. Invite le Comité des Ministres à transmettre aux Gouvernements des Etats membres ayant signé et ratifié la Charte le rapport mentionné au point 5 de cette Recommandation concernant l'application de l'article 3, l'article 6 par.2, l'article 7 par.1 et de l'article 8 de la Charte;

9. Invite le Comité des Ministres, à adopter à l'adresse des Gouvernements des Etats membres ayant ratifié la Charte, une Recommandation contenant les points suivants:

a. *veiller au respect scrupuleux de l'article 3, de l'article 6 paragraphe 2, de l'article 7 paragraphe 1 et de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale qu'ils se sont engagés à appliquer, en revoyant dans les meilleurs délais les dispositions de leur législation qui pourraient être en contradiction avec sa lettre ou avec son esprit et ce avec l'assistance du Groupe de travail du Congrès chargé du suivi de la mise en oeuvre de la Charte;*

b. attach particular importance to the matters raised in paragraph 7 of this Recommendation, above all the way in which activities are supervised, with the supervision of expediency being confined to what is strictly necessary;

c. acknowledge, with regard to the supervision of persons or local or regional elected bodies to which the Charter has been declared to apply in their territory, that:

i. this point concerns article 7 paragraph 1 of the Charter;

ii. such supervision must be accompanied by safeguards at least the equivalent of those applicable to the supervision of activities, in particular the proportionality requirement laid down in article 8 paragraph 3 of the Charter;

iii. in accordance with article 11 of the Charter, there is a right of recourse to a judicial remedy, without prejudice to the rules laid down in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and that respect for elected members' right to exercise freely their functions should in general imply that, pending the outcome of any appeal, no action shall be taken, except in the case of exceptional and duly justified circumstances;

d. take account of the fact that:

i. although dismissal, suspension and dissolution procedures are not incompatible with the Charter, they must be measures of last resort, only to be applied in the event of repeated and established violations of the constitution or other legislation enacted by their Parliament or in prolonged circumstances that make it impossible for them to carry out their functions;

ii. in order to reduce the number of cases where the above-mentioned procedures might be applied, their legislation should provide for substitution of action procedures and, to prevent the need for supervisory authorities' intervention, conflict resolution procedures that can be initiated by local authorities themselves;

e. concerning the application of article 6 of the Charter, particularly paragraph 1, reduce to the strict minimum rules which, under the guise of better management or reflecting governments' own financial difficulties, tend to restrict local authorities' freedom under the Charter "to determine their own internal administrative structures";

b. attribuer une importance particulière aux questions soulevées sous au paragraphe 7 de cette Recommandation et, en particulier, aux conditions de contrôle des actes qui doivent tendre à limiter au strict nécessaire les contrôles d'opportunité;

c. prendre acte, en ce qui concerne le contrôle sur les personnes et sur les organes élus locaux ou régionaux auxquels ils ont déclaré que la Charte s'appliquait sur leur territoire:

i. que ce point relève de l'article 7 paragraphe 1 de la Charte;

ii. que cette forme de contrôle doit présenter des garanties au moins équivalentes à celles prévues pour l'exercice du contrôle sur les actes et, en particulier, la règle de proportionnalité énoncée à l'article 8 paragraphe 3 de la Charte;

iii. de l'existence d'un droit de recours conformément à l'article 11 de la Charte, sans préjudice de l'application des règles de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et que le respect du libre exercice du mandat impliquerait en général que ce recours soit suspensif sauf circonstance exceptionnelle dûment justifiée;

d. tenir compte du fait que:

i. si l'existence de procédures de destitution, de suspension ou de dissolution ne sont pas en soi contraires à la Charte, elles ne peuvent être que des procédures d'ultime recours qui ne peuvent être mises en oeuvre que dans le cas de violations répétées et avérées de la Constitution ou de la loi votée par le Parlement, ou de situations de blocage prolongé qui rendraient impossible l'exercice du mandat qui leur a été confié;

ii. pour réduire les cas où les procédures susmentionnées pourraient être mises en place, il est nécessaire d'inclure dans leur législation des procédures de substitution d'action ou, pour prévenir les arbitrages de l'autorité de contrôle, des procédures de résolution des conflits à l'initiative des autorités locales elles-mêmes;

e. limiter au strict nécessaire, en ce qui concerne l'application de l'article 6 de la Charte et, plus particulièrement de son paragraphe 1, les règles qui, sous couvert de meilleure gestion ou au nom de leurs propres difficultés financières, tendraient à porter atteinte à la liberté des collectivités relevant de la Charte «de définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter»;

f. always bear in mind that it is first and foremost the electorate who exercise the real sanction and that the purpose of any supervision of local authority management should be to provide voters with objective information setting out different perspectives to help them clarify their options;

g. recognise with regard to state employees working in bodies concerned with the management of authorities covered by the Charter that;

i. every effort must be made to recruit and train staff who are completely independent of any authorities other than the ones that employ them;

ii. when taking decisions as part of their duties, staff should not in general be required, whether on account of their status or because of their position in the organisational structure, to defer to authorities other than the ones that employ them;

iii. relations with central government departments working with local authorities must not lead to the replacement of a reduced level of official supervision by unofficial "technical" oversight;

10. Recommends those member States – Belgium, France, Moldova, Romania, Russian Federation, Slovenia and "the former Yugoslav Republic of Macedonia" – that have signed the European Charter of Local Self-Government to ratify it if they have not yet done so, even if their constitutions and legislation and their practical arrangements concerning local self-government would already be consistent with the Charter's principles.

11. Recommends those member States – Albania, Andorra, the Czech Republic, Ireland, Latvia, Lithuania, San Marino, Slovakia, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom – that have not signed the European Charter of Local Self-Government to sign and ratify it, since respect for its provisions constitutes the Council of Europe's key legal basis of action in the field of local democracy.

12. Recommends those member States – Austria, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Spain, Sweden and Turkey – that have signed and ratified the European Charter of

f. toujours avoir à l'esprit que la véritable sanction est d'abord et avant tout celle de l'électeur et que tout contrôle de gestion ne peut avoir pour but que de contribuer à éclairer ses choix par une information objective et contradictoire;

g. prendre acte, en ce qui concerne l'existence de fonctionnaires de l'Etat au sein des organes appelés à participer à la gestion des collectivités relevant de la Charte:

i. que tous les efforts doivent être faits pour parvenir au recrutement et la formation de personnels parfaitement indépendants d'autres autorités que celles qui les emploient;

ii. que doivent être exclues, d'une manière générale, toutes les solutions dans lesquelles des personnels, soit en raison de leur statut, soit en raison de la position qu'ils occupent dans les organigrammes, pourraient être amenés à dépendre dans les décisions prises dans le cadre de leurs fonctions, d'autorités qui ne seraient pas celles qui les emploient;

iii. que les relations avec les services d'Etat mis à disposition des autorités locales ne pourraient avoir pour effet de substituer une tutelle « technique » officieuse à la tutelle officielle en voie de disparition;

10. Recommande aux Etats membres – Belgique, France, Moldova, Roumanie, Fédération de Russie, Slovénie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» – ayant signé la Charte européenne de l'autonomie locale de la ratifier au cas où ils ne l'auraient pas encore fait et ce même si leurs dispositions constitutionnelles et législatives, ainsi que l'organisation pratique relatives à l'autonomie locale seraient d'ores et déjà conformes aux principes contenus dans la Charte;

11. Recommande aux Etats membres – Albanie, Andorre, République Tchèque, Irlande, Lettonie, Lituanie, San Marino, République Slovaque, Suisse, Ukraine, Royaume-Uni – n'ayant pas signé la Charte européenne de l'autonomie locale de la signer et de la ratifier étant donné que le respect de ses dispositions constitue la base juridique essentielle de l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie locale.

12. Recommande aux Etats membres – Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Pays Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède et Turquie – ayant signé et ratifié la Charte européenne de

Local Self-Government to ensure that their domestic legislation is in compliance with their undertakings and consider whether or not the reservations entered at the time of ratification should continue to apply.

13. Invites the Committee of Ministers to respond favourably to the request already submitted by the CLRAE, which has now been reiterated by the Parliamentary Assembly in its Recommendation 1285 (1996), that a Protocol be drawn up to amend the European Charter of Local Self-Government so that the Committee of Ministers may invite non-member States to accede to the Charter, in view of the interest of opening the Charter for signature by non-European States co-operating with member States of the Council of Europe.

l'autonomie locale de vérifier la conformité des dispositions de leur droit interne avec les engagements pris, et d'examiner l'opportunité, ou non, de maintenir les réserves formulées, au moment de sa ratification.

13. Invite le Comité des Ministres à donner une suite favorable à la demande déjà exprimée par la CPLRE, et maintenant renouvelée par l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1285 (1996), d'élaborer un Protocole portant modification à la Charte européenne de l'autonomie locale autorisant le Comité des Ministres à inviter des Etats non membres à adhérer à la Charte, en tenant compte de l'intérêt d'ouvrir à la signature la Charte aux Etats non européens ayant des rapports de coopération avec les Etats membres du Conseil de l'Europe.