

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

5th Session

## Resolution 71 (1998)<sup>1</sup> on monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government

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

1. Considering:
  - a. that local self-government is one of the cornerstones of pluralist democracy as understood by the Council of Europe, since, in accordance with the principle of subsidiarity, it is at local level that citizens' right to participate in the conduct of public affairs can be most directly exercised;
  - b. that consequently:
    - i. local elected representatives must have the right and capability to manage a substantial proportion of public affairs on their own responsibility and in the best interests of the populations they represent;
    - ii. central and regional authorities should not intervene unless local elected representatives are unable to satisfy the various needs of the population;
2. Recalling:
  - a. that the European Charter of Local Self-Government:
    - i. is the only international treaty dealing with the defence and development of local self-government and the principle of subsidiarity in Europe, and that, following the most recent ratifications by Romania, the Russian Federation and the United Kingdom,

1. Debated by the Chamber of Local Authorities and adopted on 28 May 1998 by the Standing Committee (see doc. CPL (5) 4, draft Resolution, presented by Mr J. C. Frecon, Rapporteur)

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

5<sup>e</sup> Session

## Résolution 71 (1998)<sup>1</sup> sur le contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale

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

1. Considérant:
  - a. que l'autonomie locale constitue l'un des fondements de la démocratie pluraliste telle qu'elle est conçue par le Conseil de l'Europe car, 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. que par conséquent:
    - i. les élus locaux doivent avoir le droit et la capacité de gérer une partie importante des affaires publiques, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt des populations qu'ils représentent;
    - ii. les autorités centrales et régionales ne doivent intervenir que si les élus locaux ne sont pas en mesure de satisfaire les différents besoins des citoyens;
2. Rappelant:
  - a. que la Charte européenne de l'autonomie locale:
    - i. constitue le seul traité international de défense et de développement de l'autonomie locale et du principe de subsidiarité en Europe et que, suite aux dernières ratifications de la Roumanie, de la Fédération de Russie et du Royaume-Uni, elle a été à ce jour ratifiée par 30 Etats membres du Conseil de l'Europe;

1. Discussion par la Chambre des Pouvoirs Locaux et adoption le 28 mai 1998 par la Commission permanente (voir doc. CPL (5) 4, projet de Résolution présenté par M. J. C. Frecon, Rapporteur).

Europe's bodies with regard to the establishment of local democracy in the new central and east European member States;

- b. 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 is responsible for the political monitoring of its application in the member States, through an *ad hoc* working group assisted by a committee of independent experts from the signatory states;
- c. that this monitoring involves:
  - i. continuous *ex officio* monitoring of the application of the Charter's provisions in all the signatory countries, with a view to drawing up comments and proposals to the governments concerned through the Council of Europe's Committee of Ministers;
  - ii. monitoring at the request of local and regional authorities acting through their representative organisations or their CLRAE delegations;
- d. that monitoring the Charter's provisions is also the responsibility of local elected representatives, who are ultimately the real beneficiaries of these provisions. Due perhaps to their combined political and legal nature, these activities are a powerful means of promotion for the Congress in achieving recognition of the fundamental principles of local democracy by the Council of Europe's member States;
- e. that in this context, the Congress endeavours to take into account the legislative situation and practice in the states in question, and to interpret the Charter's provisions in a progressive way; this interpretation constitutes a political form of monitoring which, besides the impact it may have on the legal systems of the States which accept it, allows the Group responsible for monitoring its application to take account of the complexity of forms of local self-government in the member States;
- f. that the Working Group mentioned in paragraph 2b above also examines the legal foundations and the conditions in which local government operates in States which have merely signed the Charter, and that, in this sense, the CLRAE's supervision of its application:

des organes du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la mise en place de la démocratie locale dans ses nouveaux Etats membres de l'Europe centrale et orientale;

- b. qu'avec l'accord du Comité des Ministres et sur la base du Rapport explicatif de la Charte, il assure le contrôle politique de son application par un Groupe de travail *ad hoc* assisté par un comité d'experts indépendants provenant des pays ayant signé la Charte;
- c. que ce contrôle résulte:
  - i. d'un suivi permanent *ex officio* de l'application des articles de la Charte dans l'ensemble des pays l'ayant signée en vue de formuler des observations et des propositions aux gouvernements concernés par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe;
  - ii. d'un suivi à la demande des autorités locales et régionales par l'intermédiaire de leurs associations représentatives ou de leurs délégations auprès du CPLRE;
- d. que les activités de contrôle de l'application des dispositions de la Charte sont ainsi assurées par des élus locaux qui, en définitive, constituent les bénéficiaires mêmes des dispositions de la Charte. Ces activités, peut-être en raison de leur caractère mixte politico-juridique, représentent un puissant moyen de promotion que le Congrès dispose en vue de la prise en compte des principes fondamentaux en matière de démocratie locale par les Etats membres du Conseil de l'Europe;
- e. que dans ce cadre, le Congrès s'efforce de tenir compte de la situation normative et pratique existant dans les Etats en question et essaye d'interpréter les normes de la Charte de façon évolutive; cette interprétation constitue un suivi à caractère politique qui, au-delà de l'impact qu'elle peut avoir sur les ordonnancements juridiques des Etats qui la reçoivent, permet au Groupe chargé du contrôle de son application de prendre en compte la complexité des situations relatives à l'organisation de l'autonomie locale dans les Etats membres;
- f. que le Groupe de travail mentionné au paragraphe 2b ci-dessus examine également les fondements juridiques et les conditions d'exercice de l'autonomie locale dans les Etats ayant simplement signé la

- ii. respects the wide variety of institutional models for territorial organisation and local self-government in the various European states and does not seek to standardise these models;
3. Welcoming:
- a. the continuity and seriousness with which the Working Group responsible for the application of the Charter carries out its task, as a result of which the procedures to ensure its observance are becoming increasingly institutionalised;
- b. the growing number of states that have ratified the Charter and hoping that this number will continue to increase, not only among the new member States, but also among existing members, which, even if they do observe the Charter's principles in their legislation and practice, have still not ratified, or, in some cases, even signed it;
4. Recalling:
- a. its Resolution 3 (1994) and Recommendation 2 (1994) on the monitoring of the Charter's application [Rapporteur: Mr Van Cauwenberghe, Belgium] based on the report on the incorporation of the Charter into the legal systems of the ratifying states, the methods of recourse available to local authorities in the event of violation of local self-government by domestic statutory and legislative texts (Article 11 of the Charter), and the conformity of the legislation in the above states to the various provisions of the Charter;
- b. its Resolution 34 (1996) and Recommendation 20 (1996) [Rapporteur: Mr De Sabbata, Italy] on the monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government, based on the report on the supervision of local authorities by central and regional authorities (Articles 3, 6.2, 7.1 and 8 of the Charter), and its Resolution 31 (1996) on guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member States and applicant States [Rapporteurs: Mr Chénard, France, and Mr Tchernoff, Netherlands];
- c. its Recommendation 39 (1998) [Rapporteurs: Ms Doganoglu, Turkey, and Mr Lloyd, United Kingdom] on monitoring the application of the Charter based on
- ii. respecte la grande diversité des modèles institutionnels concernant l'organisation territoriale et l'autonomie locale dans les différents Etats européens et ne cherche pas à uniformiser ces modèles;
3. Se félicitant:
- a. de la continuité et du sérieux de l'action du Groupe de travail chargé du contrôle de l'application de la Charte, grâce auquel les procédures visant son respect ont désormais tendance à s'institutionnaliser;
- b. du nombre croissant d'Etats ayant ratifié la Charte et souhaitant que leur nombre continue de s'accroître, non seulement parmi les nouveaux Etats membres mais également parmi ses anciens, qui même s'ils respectent dans leurs législation et pratiques les principes contenus dans la Charte, ne l'ont pas encore ratifiée, ni même, pour certains d'entre eux, signée;
4. Rappelant:
- a. sa Résolution 3 (1994) et sa Recommandation 2 (1994) sur le contrôle de l'application de la Charte, [Rapporteur: M. Van Cauwenberghe Belgique] fondées sur le rapport concernant l'incorporation de celle-ci dans les ordonnancements juridiques des pays l'ayant ratifiée, les voies de recours à disposition des collectivités locales en cas de violation de l'autonomie locale par des textes réglementaires et normatifs de droit interne (article 11 de la Charte), et la conformité de la législation des pays susmentionnés aux différentes dispositions de la Charte;
- b. sa Résolution 34 (1996) et sa Recommandation 20 (1996) [Rapporteur: M. De Sabbata, Italie] sur le contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, fondées sur le rapport concernant le contrôle exercé par les autorités centrales et régionales sur les autorités locales (articles 3, 6.2, 7.1 et 8 de la Charte) ainsi que sa Résolution 31 (1996) sur les principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe [Rapporteurs: MM. Chénard, France et Tchernoff, Pays-Bas] ;
- c. sa Recommandation 39 (1998) [Rapporteurs: Mme Doganoglu, Turquie et M. Lloyd, Royaume-Uni] sur le contrôle de l'application de la Charte, fondées sur le rapport concernant l'incorporation de la Charte

d. the Final Declaration of the Conference on the European Charter of Local Self-Government (Barcelona, 23-25 January 1992), which played a decisive part in the setting up of a genuine system for monitoring the implementation of the Charter as part of the CLRAE's activities;

e. the discussions at the Conference celebrating the 10th anniversary of the European Charter of Local Self-Government (Copenhagen, 17-18 April, 1996), which, on the basis of an appraisal of the Charter's implementation ten years after its opening for signature, revealed its wide distribution, the broad range of situations to which it applies and the intention of European states, especially the new democracies in central and eastern Europe, to refer to it in their domestic legal systems;

f. the Final Declaration of the Conference on the application of the European Charter of Local Self-Government by the Courts (Barcelona, 24-26 April 1997), which highlighted the fact that although the activities involved in the monitoring of the Charter's implementation by the Congress are essential, they form only the international component of the procedures for applying its provisions and that judicial review by national courts and tribunals should be the other essential element of those activities;

5. Welcomes the fact:

a. that the procedure applied in drawing up the first three reports on monitoring the European Charter of Local Self-Government's application, mentioned in paragraphs 4a, 4b and 4c above, has been successful in opening and carrying on detailed and constructive dialogue with the signatory States, due to the co-operation of the Committee of Ministers through the intermediary of the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR);

b. that the CDLR has given favourable consideration to its proposal, contained in its Resolution 34 (1996), that before submitting a Recommendation on the European Charter of Local Self-Government to the Committee of Ministers, the CLRAE should seek the opinion of the CDLR, and instructs its Working Group on the European Charter of Local Self-Government to implement this procedure as from the time when it prepares the next draft recommendation on this subject;

6. Bearing in mind the foregoing, nevertheless

d. la Déclaration finale de la Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Barcelone 23-25 janvier 1992) qui a contribué de façon déterminante à la mise en place d'un véritable système de suivi de la mise en œuvre de la Charte dans le cadre des activités du CPLRE;

e. les travaux de la Conférence de célébration du 10ème anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale (Copenhague 17-18 avril 1996) qui, sur la base d'un bilan de l'application de la Charte dix ans après son ouverture à la signature, a montré son importante diffusion, la diversité des situations auxquelles elle s'applique, ainsi que la volonté des Etats européens et plus particulièrement des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, de s'y référer dans le cadre de leur ordre juridique interne;

f. la Déclaration finale de la Conférence sur l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale par les cours de justice (Barcelone 24-26 avril 1997) qui a mis en relief que bien qu'indispensables, les activités de contrôle de l'application de la Charte assurées par le Congrès ne constituent que la dimension internationale des procédures visant l'application de ses dispositions et que le contrôle juridictionnel par les Cours de justice et les tribunaux nationaux devrait constituer l'autre dimension essentielle des activités visant l'application de la Charte;

5. Se félicite:

a. que la procédure appliquée en vue de l'élaboration des premiers trois rapports sur le contrôle de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale mentionnés aux paragraphes 4a, 4b et 4c ci-dessus a eu le mérite d'avoir ouvert et mené à terme un dialogue approfondi et fructueux avec les Etats ayant signée la Charte, et ce grâce à la coopération du Comité des Ministres par l'intermédiaire du Comité directeur pour la démocratie locale et régionale (CDLR) ;

b. de l'accueil favorable que le CDLR a réservé à sa proposition contenue dans sa Résolution 34 (1996) qui préconise qu'avant d'adresser une Recommandation au Comité des Ministres sur la Charte européenne de l'autonomie locale, le CPLRE recueille l'avis du CDLR et charge son Groupe de Travail sur la Charte européenne de l'autonomie locale de mettre en oeuvre cette procédure dès l'élaboration du prochain projet de Recommandation à ce sujet;

6. Compte tenu de ce qui précède, constate en revanche qu'il serait souhaitable que les activités rela-

7. With regard to the preparation of the 4th report on monitoring of the Charter, concerning the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, (Article 9 and Article 4(4),(5) of the Charter):

a. given the interim version drawn up by the Working Group mentioned in paragraph 2b above, submitted by its Rapporteur, Mr Jean-Claude Frecon (France) and based on the study by Prof. Alain Delcamp, Chairman of the Committee of Independent Experts;

b. conscious of the technical and legal difficulties involved in drawing up a report which presents the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities, and that these difficulties relate to:

- i. ascertaining exactly which responsibilities are genuinely exercised by local authorities rather than the state,
- ii. the lack of information on the distribution of responsibilities in the various countries,
- iii. the reluctance on the part of most states to list the main responsibilities delegated to local authorities, in summarised form, in a small number of general laws,
- iv. evaluating the cost of the responsibilities exercised by the different categories of local authorities,
- v. the lack of clarity in the text of the Charter regarding the basic concepts and definitions of responsibilities;

c. encourages the Working Group mentioned in paragraph 2b above to continue its efforts with a view to the submission of the final report and a draft recommendation to the Council of Europe's Committee of Ministers on the financial resources of local authorities in relation to their responsibilities (articles 9 and 4(4),(5) of the Charter), to be submitted at its 6th Plenary Session in 1999;

d. bearing in mind the Charter's provisions with regard to the financial resources of local authorities, and given the importance of this question, it wishes to draw attention forthwith to the problems encountered by local authorities in this area; these may be summarised as follows:

7. En ce qui concerne la préparation du 4<sup>e</sup> Rapport sur le contrôle de l'application de la Charte concernant les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences (articles 9 et 4, paragraphes 4 et 5 de la Charte) :

a. vue la version intérimaire élaboré par le Groupe de travail mentionné au paragraphe 2b ci-dessus, présenté par son Rapporteur M. Jean-Claude Frecon (France) et fondé sur l'étude préparée par le Prof. Alain Delcamp, Président du comité d'experts indépendants;

b. conscient des difficultés techniques et juridiques visant l'élaboration d'un rapport qui présente les ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences et du fait que ces difficultés se réfèrent:

- i. à la détermination exacte des compétences réellement exercées par les autorités locales par rapport à l'Etat,
- ii. à l'insuffisance des données existant sur la répartition des compétences dans les différents pays,
- iii. à la réticence de la plupart des Etats à faire figurer dans un nombre limité de lois générales une liste sommaire des principales compétences confiées aux autorités locales,
- iv. à l'évaluation du coût des compétences exercées par les différentes catégories d'autorités locales,
- v. à l'incertitude des concepts de base et des définitions en matière de compétences dans le texte de la Charte;

c. encourage le Groupe de travail mentionné au paragraphe 2b ci-dessus à poursuivre ses efforts en vue de la présentation du rapport final et d'un projet de Recommandation à l'intention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la question des ressources financières des autorités locales par rapport à leurs compétences (articles 9 et 4, paragraphes 4 et 5 de la Charte) à l'occasion de sa 6<sup>e</sup> Session plénière de 1999;

d. ayant à l'esprit les dispositions de la Charte en matière de ressources financières des autorités locales et étant donné l'importance de cette question, il souhaite d'ores et déjà faire état des problèmes rencontrés par ces autorités dans ce domaine; ces problèmes

their total financial resources in only 8 Council of Europe member States;

- ii. the trend towards fewer exclusive local taxes and the tendency of central or regional authorities to replace these by transferred resources or shared taxation revenue;
- iii. the predominant role now played by transfers compared to own resources, and in certain countries, the major role played by specific as opposed to general grants;
- iv. a certain confusion between funding of local budgets or compensating for transferred responsibilities and the financial equalisation function;
- v. the lack of permanent criteria concerning the methods and objectives linked to the financial equalisation function and the discretionary powers enjoyed by some central or regional authorities in this area;
- vi. the instability and precariousness of the sources of finance for local authorities, together with their relatively limited use of capital raising and the opportunity this gives to central government to continue exercising some form of supervision;
- vii. the monitoring of local authorities' budgets by central or regional authorities, which sometimes disguises a prior supervision of the expediency of local authority decisions;
- viii. the consequences of national economic problems for local self-government, particularly in those countries obliged to respect the constraints imposed by implementation of the Maastricht treaty;
- ix. the shortcomings of the procedures for joint funding (State/local authorities) of public works projects.

un niveau de ressources propres égal ou supérieur à 50% de leurs ressources financières totales;

- ii. la tendance à une diminution des impôts locaux exclusifs et la pratique des autorités centrales ou régionales à les remplacer par des ressources de transfert ou résultant d'impôts partagés;
- iii. la place prépondérante prise désormais par les transferts par rapport aux ressources propres et, dans certains pays, la part importante prise par les subventions affectées par rapport aux dotations générales;
- iv. une certaine confusion entre les fonctions d'alimentation des budgets locaux, la compensation des compétences transférées et les fonctions de péréquation;
- v. le manque de critères permanents concernant les modalités et les objectifs liés à la fonction de péréquation et la discrétionnalité dont disposent certaines autorités centrales ou régionales dans ce domaine;
- vi. l'instabilité et la précarité des sources de financement des autorités locales ainsi que la relative faiblesse du recours à l'emprunt de la part de ces dernières et les résidus de tutelle dont cette faiblesse demeure l'occasion;
- vii. les contrôles des autorités centrales ou régionales sur le budget des autorités locales qui, parfois, dissimulent un contrôle a priori sur l'opportunité des décisions de ces dernières;
- viii. les conséquences des difficultés financières nationales sur l'autonomie locale, notamment dans les pays qui doivent respecter les contraintes imposées par le cadre d'application du Traité de Maastricht;
- ix. les inconvénients des procédures de co-financement (Etat-autorités locales) en matière de travaux publics.