

# Congress of Local and Regional Authorities of Europe

1st Session

## Resolution 3 (1994)<sup>1</sup> on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government

The Congress of Local and Regional Authorities of Europe,

1. Considering that local authorities are one of the main foundations of any democratic regime and one of the pillars of European construction and that, in accordance with the principle of subsidiarity, it is at local level that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs can be most directly exercised;
2. Reaffirming the continuing great relevance of the principles contained in the European Charter of Local Self-Government, which lays down the essential characteristics of a genuine system of local democracy;
3. Considering that the importance of the Charter is even more evident today since certain States of Central and Eastern Europe have already implemented these principles and others have indicated their intention to do so;
4. Considering that local self-government is a continuous struggle, even in countries where it already exists, and that it is necessary, particularly in view of present financial difficulties and the fact that powers increasingly overlap, to reaffirm its basic principles and thus avoid retrograde steps;
5. Recalling:
  - a. the final Declaration of the Conference on the European Charter of Local Self-Government held in Barcelona in January 1992;
  - b. earlier CLRAE resolutions concerning local self-government, in particular Resolutions 223

1. Debated by the Congress and adopted on 2 June 1994 2nd sitting (see Doc. CG (1) 3, Part. I Res., draft Resolution presented by Mr G. De Sabbata)

# Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

1<sup>re</sup> Session

## Résolution 3 (1994)<sup>1</sup> sur le contrôle de la mise en œuvre de la Charte Européenne de l'autonomie locale

Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe,

1. Considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements d'un régime démocratique et 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;
2. Réaffirmant la grande actualité et l'importance des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale qui indique les caractéristiques essentielles d'un système effectif de démocratie locale;
3. Considérant que l'importance de la Charte est d'autant plus évidente aujourd'hui que certains Etats d'Europe centrale et orientale ont déjà mis en oeuvre ses principes et que d'autres ont manifesté leur intention de le faire;
4. Considérant que l'autonomie locale est une conquête permanente, même dans les pays où elle existe déjà, et qu'il est nécessaire, eu égard notamment aux difficultés financières actuelles et à l'imbrication croissante des compétences, d'en réaffirmer les principes fondamentaux et d'éviter ainsi des retours en arrière;
5. Rappelant
  - a. la Déclaration finale de la Conférence sur la Charte européenne de l'autonomie locale, tenue à Barcelone en janvier 1992;
  - b. les précédentes résolutions de la CPLRE concernant l'autonomie locale, en particulier les

1. Discussion par le Congrès et adoption le 2 juin 1994, 2<sup>e</sup> séance (voir Doc. CG (1) 3, Partie I Res., projet de Résolution présenté par M. G. De Sabbata)

(1991), 233 (1992) and 250 (1993), which attest to its sustained interest in local self-government;

c. the reports presented by Mr Van Cauwenberghe at the 27th and 28th Sessions of the CLRAE on the implementation of the European Charter of Local Self-Government;

6. Considering that the European Charter of Local Self-Government, prepared by the CLRAE, opened for signature on 15 October 1985, in force since 1 September 1988, so far ratified by 19 countries and signed by 3 others, given the principles it contains, is still the most complete common reference document and the one of greatest assistance for the defence and reinforcement of self-government in the different European countries;

7. Considering that, while the diversity of historical experience, legal and institutional systems and political choice of each state must be respected, it is important to go beyond the general nature of the Charter's principles and ensure that they are implemented in practice, in accordance with the contractual nature of the Charter;

8. Considering that in the absence at present of an international institutional system for monitoring implementation of the Charter, the interested authorities of Europe should have at their disposal the means to verify the conditions of its implementation by the various legal systems, and, where appropriate, the rules governing local self-government in national legal systems should be aligned with the principles expressed in the Charter, or practices which would be contrary to the text should be reformed;

9. Considering that the CLRAE, with the agreement of the Committee of Ministers, has introduced a system of monitoring the Charter in the States which have ratified it, a system which consists in the selection each year of certain articles of the Charter and, by various means, including recourse to independent experts, obtaining information on their application, the evaluation of which would enable the CLRAE to make proposals to governments;

10. Considering that the CLRAE has chosen as the first question to examine the place of the Charter in the internal law of the countries having ratified it, and the possibility for interested authorities to refer to domestic courts cases of non-conformity of national legislation with the Charter;

Résolutions 223 (1991), 233 (1992) et 250 (1993), qui font preuve de son intérêt constant pour l'autonomie locale;

c. les rapports présentés par M. Van Cauwenberghe lors des 27<sup>e</sup> et 28<sup>e</sup> sessions de la CPLRE sur la mise en oeuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale;

6. Considérant que la Charte européenne de l'autonomie locale, proposée par la CPLRE, ouverte à la signature le 15 octobre 1985, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1988, ratifiée à ce jour par 19 pays et signée par 3 autres, demeure, par les principes qu'elle contient, le document de référence commun le plus complet et le plus à même d'aider à la défense et au renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe;

7. Considérant que, tout en respectant la diversité des expériences historiques, les différents systèmes juridiques et institutionnels et le choix politique de chaque Etat, il importe de dépasser le caractère général des principes de la Charte et de s'assurer de leur application pratique, conformément au caractère conventionnel de la Charte;

8. Considérant qu'en l'absence, en l'état actuel de la Charte, d'un système institutionnel international de contrôle de son application, il convient de mettre à la disposition des collectivités intéressées de l'Europe les moyens de vérifier les conditions de sa mise en oeuvre par les différents ordres juridiques et, le cas échéant, d'obtenir la mise en conformité des règles régissant l'autonomie locale dans les ordres juridiques qui les régissent au plan interne avec les principes exprimés dans la Charte ou la révision des pratiques qui leur seraient contraires;

9. Considérant qu'avec l'accord du Comité des Ministres, la CPLRE a mis en place un système de suivi de la Charte dans les Etats qui l'ont ratifiée, système qui consiste dans le choix, chaque année, de certains articles de la Charte et l'obtention par différents moyens, y compris le recours à des experts indépendants, d'informations sur l'application de ces articles dont l'évaluation permettrait à la CPLRE de formuler des propositions aux gouvernements;

10. Considérant que comme première question à étudier la CPLRE a choisi la place de la Charte dans le droit interne des pays l'ayant ratifiée et la possibilité pour les collectivités intéressées de saisir les juridictions internes en cas de non conformité à la Charte d'un texte normatif interne;

11. Having regard to the interim report prepared by the Working Group set up to monitor the implementation of the Charter and the synthesis drawn up by Prof. Delcamp which is appended to the present Resolution;

12. Notes the difficulties in implementing the European Charter of Local Self-Government, which stem from the fact that:

a. in certain countries the Charter has not been incorporated into domestic law, whereas this incorporation has taken place in other countries;

b. consequently, recourse to domestic courts in cases of non-conformity of national legislation with the Charter is not always possible; furthermore, where recourse is possible, courts do not always have the power to set aside the non-conforming legislation;

c. the wording of certain articles of the Charter is such that their implementation requires supplementary national legislation, whereas other articles can be directly invoked before the courts of the countries having incorporated the Charter into their internal law;

13. Recalls that local authorities have the possibility, through the intermediary of their associations or national delegations to the CLRAE, to refer to the Congress problems relating to the implementation of the Charter in their country;

14. Invites local authorities and their associations, in countries where the Charter has been incorporated into domestic law and where recourse to judicial remedies is possible, to appeal to the courts whenever a problem of conformity of internal legislation with the Charter occurs;

15. Decides:

a. to take further action to provide information on the content of the Charter, and, if necessary, the means to ensure that it is applied in every national legal system, through all the means at its disposal, and, in particular, through the intermediary of national delegations and associations of local authorities;

b. to instruct the Working Group to continue to assist it so that it might:

- continue its study and analysis of the Charter's provisions and provide an up-to-date interpretation taking account of different legal traditions, e.g. by updating the existing brochure;
- pursue its investigative work to find out the provisions applicable in various States with

11. Vu le rapport intérimaire préparé par le Groupe de travail créé afin de suivre l'application de la Charte et dont la synthèse établie par le Prof. Delcamp est annexée à la présente Résolution;

12. Constate les difficultés de la mise en oeuvre de la Charte et qui tiennent au fait que:

a. dans certains pays la Charte n'a pas été incorporée dans le droit interne alors que cette incorporation a été réalisée dans d'autres pays;

b. par conséquent, le recours devant les tribunaux internes en cas de non conformité d'un texte normatif national à la Charte, n'est pas toujours possible; de plus, là où le recours est possible, les tribunaux ne sont pas toujours compétents pour annuler les normes non conformes;

c. la rédaction de certains articles de la Charte est telle qu'ils nécessitent une activité normative nationale supplémentaire pour les mettre en oeuvre alors que d'autres peuvent être directement invoqués devant les tribunaux des pays ayant incorporé la Charte dans leur droit interne;

13. RAPPELLE que les collectivités locales ont la possibilité, par l'intermédiaire de leurs associations ou délégations nationales au CPLRE de saisir le Congrès de problèmes relatifs à l'application de la mise en oeuvre de la Charte dans leur pays;

14. INVITE les collectivités locales et leurs associations, dans les pays où la Charte a été incorporée dans le droit interne et où un recours juridictionnel est possible, à saisir les tribunaux lorsque un problème de conformité à la Charte d'un texte normatif interne se pose;

15. DECIDE:

a. de mettre en oeuvre des actions d'information nouvelles sur le contenu de la Charte et, le cas échéant, les moyens de s'assurer de son application dans chacun des ordres juridiques nationaux, par tous les moyens à sa disposition et, notamment, par l'intermédiaire des délégations nationales et des associations de pouvoirs locaux;

b. de charger le Groupe de travail de continuer à l'assister en vue:

- de poursuivre le travail d'étude et d'analyse des dispositions de la Charte et d'en fournir une interprétation actualisée et tenant compte des différentes traditions juridiques à travers, par exemple, une mise à jour de la brochure existante;
- de poursuivre le travail d'investigation entrepris pour connaître les dispositions applicables

regard to local and regional self-government and in this way compile as exhaustive a set of documentation as possible, possibly in the form of a data-bank;

- for this purpose, set up a pluriannual work programme making provision for specific reports on a given article or paragraph of the Charter and adapt any work requested by the Congress so that it can act as a way of monitoring the practical application of the Charter;
- explore, on a country by country basis, the possibilities for judicial remedies based on the basic principles of the Charter and make the necessary recommendations for this purpose.
- in order to ensure this supervision, publish at regular intervals a general report on the Charter's conditions of implementation highlighting positive and negative developments during the reference period;
- authorise the Working Group to receive complaints from local authorities, through the intermediary of representative national associations, concerning the Charter's conditions of implementation in their country, and where necessary investigate them, in order to add knowledge of the way in which legislation is applied to general knowledge of the legislation itself. A brief summary of these investigations might be appended to the general report.

16. Decides to communicate this resolution to the Parliamentary Assembly – whose commitment to the implementation of the Charter is well-known – so that it too may take the measures it deems appropriate to strengthen local self-government in member states.

dans les différents Etats concernant l'autonomie locale et régionale et constituer ainsi une documentation aussi exhaustive que possible, le cas échéant, sous forme de banque de données;

- de mettre en place à cette fin un programme de travail sur plusieurs années prévoyant des rapports particuliers sur un article ou un alinéa précis de la Charte et de réorienter les travaux particuliers demandés par le Congrès de manière à les faire apparaître comme autant de moyens de vérifier l'application concrète de la Charte;
- d'approfondir pays par pays les possibilités de recours juridictionnel basé sur les principes de base de la Charte et de faire les recommandations nécessaires à cet effet;
- de publier à intervalles réguliers, pour assurer ce même contrôle, un rapport général sur les conditions d'application de la Charte et mettant en valeur les évolutions positives ou négatives intervenues pendant la période;
- d'autoriser le Groupe de travail à recevoir les réclamations des autorités locales, par l'intermédiaire des associations nationales représentatives, concernant les conditions d'application de la Charte dans leur pays, le cas échéant à les instruire et compléter ainsi la connaissance générale des législations par celle de la manière dont elles sont appliquées. Ces présentations pourraient faire l'objet d'un bref résumé en annexe du rapport général.

16. DECIDE de communiquer la présente Résolution à l'Assemblée Parlementaire – dont l'attachement à la mise en oeuvre de la Charte est connu – afin que de son côté elle prenne les mesures qu'elle estime opportunes pour renforcer l'autonomie locale dans les Etats membres.