

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

3rd Session

Recommendation 18 (1996)¹ on guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on Local and Regional Democracy in member States and applicant States

The Congress,

1. Convinced:

- that local and regional authorities are one of the foundations of any democratic state and that their autonomy must be not only protected but also developed;
- that one of the essential guarantees of human rights and fundamental freedoms lies in respect for the rights and freedoms of local and regional authorities;
- 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;
- that effective local and regional democracy contributes to democratic security, as defined at the Vienna Summit, in the interest of constructing a united Europe founded on the rule of law;

2. Bearing in mind the Vienna Declaration adopted at the Council of Europe summit in 1993, which:

- affirmed the will of the Heads of State and Government of the member states to undertake the necessary reforms of the Organisation, taking account of the concerns of local and regional authorities, which were acknowledged as essential to the democratic expression of peoples;
- by approving the principle of creating a consultative organ genuinely representing both

1. Debated by the Congress and adopted on 4 July 1996, third sitting (see Doc. CG (3) 3, draft Recommendation presented by MM. A. Tchernoff and A. Chénard, Rapporteurs)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

3^e Session

Recommandation 18 (1996)¹ sur les principes à suivre pour l'action du Congrès lors de la préparation de rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres et dans les pays candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe

Le Congrès,

1. Convaincu:

- que les collectivités locales et régionales sont l'un des fondements de tout Etat démocratique et que leur autonomie doit être non seulement protégée mais également développée;
- que l'une des garanties essentielles des droits de l'homme et des libertés fondamentales réside dans le respect des droits et des libertés des collectivités locales et régionales;
- 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;
- qu'une démocratie locale et régionale efficace contribue à la sécurité démocratique, telle qu'elle a été définie par le Sommet de Vienne, pour la construction d'une Europe unie fondée sur la prééminence du Droit;

2. Ayant à l'esprit la Déclaration de Vienne, adoptée lors du Sommet du Conseil de l'Europe en 1993, qui:

- a affirmé la volonté des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de procéder aux réformes nécessaires de l'Organisation en tenant compte des préoccupations des collectivités locales et régionales, reconnues comme essentielles à l'expression démocratique des peuples;
- en approuvant dans son principe la création d'un organe consultatif, représentant

1. Discussion par le Congrès et adoption le 4 juillet 1996, 3^e séance (voir doc. CG (3) 3, projet de Recommandation présenté par MM. A. Tchernoff et A. Chénard, Rapporteurs)

local and regional authorities in Europe, made it possible to establish the Congress of Local and Regional Authorities of Europe which is entitled, within the Council of Europe, to speak on behalf of local and regional authorities on questions which concern them;

3. Whereas in order to promote local and regional self-government in Europe, proposals are not enough but it is essential to examine how such autonomy is effectively put into practice in member States;

4. Taking account of:

a. *the Declaration on compliance with commitments accepted by member states of the Council of Europe*, adopted by the Committee of Ministers on 10 November 1994 at its 95th Session with the aim of reinforcing democratic security in Europe as stressed at the Vienna Summit;

b. *the Procedure for implementing that Declaration*, adopted on 20 April 1995 at the 535th meeting of the Ministers' Deputies, which recommended that the Secretary General should prepare a *factual overview* of compliance with commitments accepted by member states based on information from member states and all relevant information, as set out in paragraph 1 of the Declaration;

c. *Order No. 508 (1995)* of the Parliamentary Assembly on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe, superseding its Order No. 488 (1993) and its Resolution No. 1031 (1994);

5. Taking account of certain points raised at the Conference to celebrate the tenth anniversary of the European Charter of Local Self-Government, organised in Copenhagen (Denmark) on 17 and 18 April 1996 by the Chair of the Committee of Ministers in co-operation with the CLRAE, which have indicated:

a. the manifest willingness of European states to refer to the Charter in establishing genuine local democracy meeting European citizens' needs and their concern that it should really be applied;

b. that, alongside the European Convention on Human Rights dealing with the rights and fundamental freedoms of human beings, the Charter is currently the only binding European legal instrument which sets out the rights and freedoms of local authorities in Europe;

authentiquement tant les collectivités locales que les collectivités régionales en Europe, a permis la mise en place du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, habilité à exprimer au sein du Conseil la position des autorités territoriales sur les questions qui les concernent;

3. Considérant que pour promouvoir l'autonomie locale et régionale en Europe, il ne suffit pas de formuler des propositions mais qu'il est indispensable d'examiner comment ces autonomies se développent effectivement dans les Etats;

4. Compte tenu:

a. *de la Déclaration du Comité des Ministres sur le respect des engagements pris par les Etats membres du Conseil de l'Europe*, adoptée le 10 novembre 1994 lors de sa 95^e Session, visant le renforcement de la sécurité démocratique en Europe, telle qu'elle a été soulignée par le Sommet de Vienne;

b. *des Modalités de mise en oeuvre de la Déclaration* sus-mentionnée, adoptées le 20 avril 1995 lors de la 535^e réunion des Délégués des Ministres préconisant la préparation par le Secrétaire Général d'un *Panorama factuel* du respect des engagements pris par les Etats membres fondé sur des informations provenant des Etats membres et sur toute information pertinente, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de la Déclaration;

c. *de la Directive 508 (1995)* de l'Assemblée parlementaire relative au respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe, remplaçant sa Directive 488 (1993) et sa Résolution 1031 (1994);

5. Compte tenu de certains points qui ont été soulevés lors de la Conférence de célébration du 10^e anniversaire de la Charte européenne de l'autonomie locale organisée à Copenhague, (Danemark) les 17 et 18 avril 1996 par la Présidence du Comité des Ministres en coopération avec le CPLRE, – qui ont mis en évidence:

a. la volonté manifeste des Etats européens de s'y référer dans la construction d'une démocratie locale authentique répondant aux besoins des citoyens européens ainsi qu'à leur souci de la voir appliquer effectivement;

b. que parallèlement à la Convention européenne des Droits de l'Homme, en ce qui concerne les droits de l'Homme et ses libertés fondamentales, la Charte représente, à l'heure actuelle, le seul texte de droit européen de portée contraignante établissant les droits et les libertés des collectivités territoriales en Europe;

c. that the European Charter of Local Self-Government is one of the fundamental texts of the Council of Europe, that it is part of the common heritage of its member states and that it is therefore at present the only legal reference in respect of their compliance with the commitments they have accepted in the sphere of local democracy;

6. Recalling that:

- the European Charter of Local Self-Government expresses in legal terms the democratic principle whereby the degree of autonomy enjoyed by local and regional authorities may be regarded as the cornerstone of genuine democracy;
- the Parliamentary Assembly regards ratification of the European Charter of Local Self-Government as one of the formal commitments necessary for accession to the Council of Europe;
- the European Charter of Local Self-Government has provided European reference standards for the establishment of democratic systems of local self-government in the new democracies of Central and Eastern Europe and the United Nations Organisation is presently drafting a declaration on local autonomy based on the Charter;

7. Whereas, with the Committee of Ministers' approval, the Congress monitors the implementation of the European Charter of Local Self-Government through a Working Group set up within it, assisted by a Committee of Independent Experts;

8. Considering the positive results obtained:

- in the process of preparing reports on local and regional democracy in member states, and in particular in the case of the report on local democracy in Romania, which constitutes a very good example of dialogue and co-operation between the organs of the Council of Europe and its member states;
- with regard to the preparation of reports on local and regional democracy and the monitoring of local and/or regional elections in states which at the time were candidates for membership (Albania, [Croatia]¹, Moldova, the Russian Federation, "the former Yugoslav Republic of Macedonia" and Ukraine);

1. NB: Croatia is currently not yet a member of the Council of Europe.

c. que la Charte européenne de l'autonomie locale représente l'un des textes fondamentaux du Conseil de l'Europe, qu'elle fait partie du patrimoine commun de ses Etats membres et que, de ce fait, elle constitue pour l'instant la seule référence juridique en ce qui concerne le respect des engagements de la part de ceux-ci dans le domaine de la démocratie locale;

6. Rappelant que:

- la Charte européenne de l'autonomie locale constitue la traduction juridique du principe démocratique en vertu duquel le degré d'autonomie dont jouissent les collectivités locales et régionales peut être considéré comme la pierre angulaire d'une démocratie véritable;
- l'Assemblée parlementaire considère la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale parmi les engagements officiels nécessaires pour l'adhésion au Conseil de l'Europe;
- la Charte européenne de l'autonomie locale a fourni des normes de références européennes pour la mise en place de systèmes démocratiques d'autonomie locale dans les nouvelles démocraties de l'Europe centrale et orientale et que l'Organisation des Nations Unies élabore à présent une déclaration sur l'autonomie locale qui s'inspire de la Charte;

7. Considérant que le Congrès, avec l'accord du Comité des Ministres, assure le suivi de la mise en oeuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale par un Groupe de travail constitué en son sein, assisté d'un Comité d'experts indépendants;

8. Considérant les résultats positifs obtenus:

- dans l'exercice relatif à la préparation des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres, et en particulier dans le cadre du rapport concernant la démocratie locale et régionale en Roumanie, — qui constitue un exemple très positif de dialogue et de coopération entre les organes du Conseil de l'Europe et ses Etats membres;
- dans le cadre de la préparation des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale des activités d'observation des élections locales et/ou régionales dans les Etats *illo tempore* candidats à l'adhésion (Albanie, [Croatie]¹, Moldova, Fédération de Russie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Ukraine);

1. NB: La Croatie n'est pas encore membre du Conseil de l'Europe à ce jour.

— with regard to the frank and constructive dialogue which has been held with Lithuanian, British and Turkish authorities on the state of local and regional democracy in these countries;

9. Recalls that the Congress, in accordance with the mandate set out in Statutory Resolution (94) 3 and, in particular, on the basis of article 2, paragraph 1, littera b of this Resolution, intends to prepare, either on its own initiative, or at the request of national or international associations of local and regional authorities, reports on the state of local and regional democracy in member and applicant States, as well as reports on local and regional elections in the latter¹;

10. Asks the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers to take account of the recommendations and observations which may be contained in the reports referred to in paragraph 9 above;

11. Also invites the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly to take account of the following considerations and suggestions:

a. Whereas the prime objective of the Council of Europe is to unite the states of Europe around the principles of human rights and pluralist democracy and it can be considered that such democracy can be deemed truly to exist only where real autonomy vis-à-vis institutions representing parliamentary democracy is conferred on the institutions which are the expression of local and regional democracy;

b. Whereas, when the Council of Europe celebrates its 50th anniversary in 1999, almost all the states of Europe will be members and it is desirable to highlight the symbolic nature of this anniversary by adopting an official document setting forth, in the form of a collection of legal texts, the essential principles that the Council of Europe has set forth and upheld during its fifty years of existence;

c. Proposes that the Committee of Ministers together with the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, prepare to that end a "*Magna Carta of the Council of Europe on the rules of democracy and the rights of European citizens*", incorporating the

1. In writing these reports, the CLRAE also takes into account the favourable opinion expressed by the Ministers' Delegates at their 526th meeting which was forwarded to the Congress by letter on 26 January 1996.

— dans le cadre du dialogue franc et constructif qu'il a établi avec les autorités de la Lituanie, du Royaume Uni et de la Turquie en ce qui concerne la situation de la démocratie locale et régionale dans ces pays;

9. Rappelle que le Congrès, conformément au mandat reçu par la Résolution Statutaire (94) 3 et, en particulier, sur la base de l'article 2, paragraphe 1, littera b. de cette Résolution, a l'intention de préparer, soit de sa propre initiative, soit à la demande des associations nationales ou internationales des pouvoirs locaux et régionaux, des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et dans les Etats candidats ainsi que des rapports sur les élections locales et régionales dans ces derniers¹;

10. Demande à l'Assemblée parlementaire et au Comité des Ministres de prendre en compte les recommandations et les observations que les rapports visés au paragraphe 9 ci-dessus peuvent contenir;

11. Invite, par ailleurs, le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire à tenir compte des réflexions et des suggestions suivantes:

a. Considérant que le premier objectif du Conseil de l'Europe est d'unir les Etats européens autour des principes des droits de l'homme et de la démocratie pluraliste et que l'on peut estimer que celle-ci n'est véritablement accomplie que lorsqu'une autonomie réelle vis-à-vis des institutions représentant la démocratie parlementaire est reconnue aux institutions qui sont l'expression de la démocratie locale et régionale;

b. Considérant que, lorsque le Conseil de l'Europe célébrera son 50^e anniversaire en 1999, presque tous les Etats européens en seront membres et qu'il est souhaitable de mettre en relief la valeur symbolique de cet anniversaire par l'adoption d'un document solennel contenant, en guise d'anthologie juridique, les principes essentiels que le Conseil de l'Europe a établis et affirmés au cours de ses 50 années d'existence;

c. Propose que, pour ce faire, le Comité des Ministres, conjointement à l'Assemblée parlementaire et au Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, prépare une «*Magna Carta du Conseil de l'Europe sur les règles de la démocratie et les droits des citoyens européens*» et que dans

1. L'établissement de ces rapports tient compte également de l'avis favorable que les Délégués des Ministres ont exprimé lors de leur 526^e réunion et qui a été transmis au Congrès par lettre le 26 janvier 1996.

fundamental legal instruments adopted within the Council of Europe, including:

- the European Convention on Human Rights;
- the Social Charter;
- the European Charter of Local Self-Government;
- the Framework Convention for the Protection of National Minorities;
- the European Charter for Regional or Minority Languages;

d. Suggests that this "*Magna Carta*" might constitute the main frame of reference for activities carried out by the Council of Europe to ensure compliance with commitments by member states after the year 2000.

ce texte y trouvent leur place les instruments juridiques fondamentaux adoptés dans le cadre du Conseil de l'Europe, notamment:

- la Convention européenne des Droits de l'Homme;
- la Charte sociale;
- la Charte européenne de l'autonomie locale;
- la Convention cadre sur la protection des minorités nationales;
- la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

d. Propose que cette «*Magna Carta*» puisse constituer la référence principale pour les activités du Conseil de l'Europe visant au respect des engagements pris par les Etats membres à partir du prochain millénaire.