

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

1st Session

Recommendation 1 (1994)¹ on topical issues concerning local and regional authorities

The Congress of Local and Regional Authorities of Europe,

1. Welcoming the establishment of the new CLRAE as a confirmation that the role of local and regional authorities in the construction of a unified Europe is becoming increasingly significant;

2. Noting however that whilst implementation of decisions taken at pan-European level often falls on local and regional authorities, the utmost importance of local and regional self-government has not always been taken into full consideration in the institutional preparation of such decisions;

3. Welcoming the fact that in many countries of Central and Eastern Europe considerable progress has been accomplished concerning the creation and functioning of local democracy on the basis of the principles enshrined in the European Charter of Local Self-Government;

4. Convinced that the devolution of power through the development and operation of local self-government is an essential element in the stabilisation of fledgling democracies, since democratic values can be best promoted by authorities close to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity laid down in the Charter;

5. Noting the differences in the actual solutions pursued by the individual countries when deciding upon the appropriate structures for local and regional government, being a natural consequence

1. Debated by the Congress and adopted on 2 June 1994 2nd sitting (see Doc. CG (1) 1 A/B Rec., Part. I, draft Recommendation presented by Mr J. Merász and Mrs H. Lund)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

1^{re} Session

Recommandation 1 (1994)¹ sur questions d'actualité relatives aux pouvoirs locaux et régionaux

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe,

1. Se félicitant de l'établissement du nouveau Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), et y voyant une confirmation de l'importance accrue que revêt le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la construction d'une Europe unie;

2. Notant toutefois qu'alors que la mise en œuvre des décisions prises au niveau paneuropéen incombe souvent aux pouvoirs locaux et régionaux, l'importance extrême de l'autonomie locale et régionale n'a pas toujours été prise pleinement en considération dans la préparation institutionnelle de ces décisions;

3. Se félicitant du fait que dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne l'instauration et le fonctionnement de la démocratie locale selon les principes consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale;

4. Convaincu que la décentralisation des pouvoirs par le développement et le fonctionnement de l'autonomie locale est un élément essentiel de la stabilisation des démocraties naissantes puisque ce sont les autorités proches du citoyen qui sont le mieux placées pour faire prévaloir les valeurs démocratiques selon le principe de subsidiarité inscrit dans la charte;

5. Constatant les différences entre les solutions concrètes adoptées par chaque pays pour la mise en œuvre de structures appropriées d'administration locale et régionale, différences qui sont la

1. Discussion par le Congrès et adoption le 2 juin 1994, 2^e séance (voir Doc. CG (1) 1 A/B Rec., Partie I, projet de Recommandation présenté par M. J. Merász et par M^{me} H. Lund)

of diverging administrative traditions and development levels;

6. Recognising that despite differences in the situations of the various European States, and even if Eastern and Central European countries experience specific difficulties arising from drastic and rapid changes, local and regional authorities in all parts of Europe share a number of common problems, most of which cannot be addressed with ready-made solutions;

7. Noting the specific difficulties stemming from the facts that:

a. local autonomy in many Central and Eastern European countries has been born amidst circumstances of considerable political, economic and social turmoil;

b. the means available at European level for assisting these countries in reducing economic disparities have been insufficient so far;

c. the economic crisis, increased unemployment and migration of the workforce have contributed to the resurgence of xenophobia and a certain nostalgia for the past;

8. Considering that the institution of local self-government has not only entailed a multiplication in the number of municipalities but has also significantly increased municipal responsibilities, which has not been accompanied by appropriate allocation of property, resources and powers to raise sufficient revenues;

9. Believing that throughout Europe, the balance in the sharing of powers and responsibilities between the national, regional and local levels will continue to evolve to reflect the improving implementation of the principle of subsidiarity as defined in the European Charter of Local Self-Government;

10. Concerned about the tendency of political changes following recent parliamentary elections in some Central and Eastern European countries, which resulted in a slowing down of administrative reforms and the re-emergence of centralism, having adverse effects on the advancement of local democracy;

11. Considering that in the absence of stable democratic traditions restrictions imposed on local and regional self-government can pave the way for a return to authoritarian rule;

12. Aware that while the development of stable local and regional self-government systems is a

conséquence naturelle de traditions administratives et de niveaux de développement divergents;

6. Reconnaisant qu'en dépit des différences de situation entre les divers Etats européens, et même si les pays d'Europe centrale et orientale connaissent des difficultés spécifiques liées à la rapidité et au caractère radical des changements, les pouvoirs locaux et régionaux dans toutes les parties de l'Europe ont un certain nombre de problèmes communs pour lesquels il n'existe pas, dans la plupart des cas, de solutions toutes faites;

7. Constatant les difficultés particulières découlant du fait que:

a. l'autonomie locale est née, dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale, dans le contexte d'un bouleversement politique, économique et social;

b. les moyens disponibles au niveau européen pour aider ces pays à réduire les disparités économiques ont été jusqu'ici insuffisants;

c. a crise économique, l'augmentation du chômage et les migrations de la population active, ont contribué à la résurgence de la xénophobie et à une certaine nostalgie du passé;

8. Considérant que l'instauration de l'autonomie locale a abouti non seulement à la multiplication du nombre des communes, mais aussi à une augmentation significative des responsabilités de celles-ci, sans que cette évolution s'accompagne d'une affectation suffisante de biens, de ressources et de pouvoirs pour réunir des recettes suffisantes;

9. Convaincu que dans toute l'Europe, l'équilibre du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les niveaux national, régional et local continuera à évoluer de manière à refléter la mise en œuvre croissante du principe de subsidiarité tel qu'il est défini dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

10. Préoccupé par l'orientation des changements politiques résultant des élections parlementaires organisées récemment dans certains pays d'Europe centrale et orientale, qui a entraîné un ralentissement des réformes administratives et un retour du centralisme, peu favorable au développement de la démocratie locale;

11. Considérant qu'en l'absence de traditions démocratiques stables, les restrictions imposées à l'autonomie locale et régionale risquent de préparer le terrain pour le retour à un régime autoritaire;

12. Conscient que, si la mise en place de systèmes stables d'autonomie locale et régionale est un

complex and lengthy process in which administrative traditions play a decisive role and existing structures cannot immediately be replaced with new territorial units, it is important to keep the momentum of reforms and to continuously upgrade these systems along the lines promoted by the Council of Europe;

13. Reiterating the necessity of:

a. creating democratically elected regional authorities at the intermediate level and promoting the establishment of municipal consortia whenever the size of local authorities do not allow them to assume full responsibility for complex tasks;

b. adhering to the principle of subsidiarity when establishing new structures in order to guarantee that regionalisation will not result in a decrease of local autonomy;

c. ensuring the legal protection of local and regional self-government against undue intervention from supervising authorities, in particular by clarifying the powers and responsibilities of each level of authorities in framework laws;

d. creating a stable financial basis for the functioning of local and regional authorities, ensuring that their resources are commensurate with their responsibilities, and providing for financial equalisation mechanisms in order to ensure, as far as possible, balanced territorial development;

e. designing appropriate training systems for local and regional authority staff and elected representatives, which is essential for the efficient functioning of local and regional authorities;

f. strengthening the role of local and regional authorities' associations for the promotion of their common interests vis-a-vis the central government;

14. Calls on governments, in particular in countries of Central and Eastern Europe:

a. to base the on-going development of democracy in their countries on the principles laid down by the European Charter of Local Self-Government and to avoid re-centralisation of decision-making powers and restricting local and regional autonomy through excessive controls;

b. to consult local and regional authorities through the intermediary of their representative associations before major changes of legislation concerning local and regional democracy are submitted to the parliament;

processus complexe et de longue haleine dans lequel les traditions administratives jouent un rôle capital, et que les structures existantes ne peuvent pas être remplacées du jour au lendemain par des entités territoriales nouvelles, il importe de conserver la dynamique des réformes et d'améliorer constamment ces systèmes en s'inspirant des principes préconisés par le Conseil de l'Europe;

13. Réaffirmant la nécessité:

a. de créer des autorités régionales démocratiquement élues au niveau intermédiaire et d'encourager la création de syndicats de communes chaque fois que la taille des collectivités locales ne leur permet pas d'assumer la pleine responsabilité de tâches complexes;

b. de respecter le principe de subsidiarité lors de l'instauration de nouvelles structures afin que la régionalisation n'aboutisse pas à un déclin de l'autonomie locale;

c. d'assurer la protection juridique de l'autonomie locale et régionale contre toute intervention excessive des autorités de tutelle, notamment en précisant les pouvoirs et les responsabilités de chaque niveau administratif dans des lois-cadres;

d. de créer une base financière stable pour le fonctionnement des pouvoirs locaux et régionaux, de garantir que leurs ressources correspondent à leurs attributions et de prévoir des mécanismes compensatoires dans le secteur financier pour réaliser, dans la mesure du possible, un développement territorial équilibré;

e. de concevoir des systèmes appropriés de formation pour les élus et les fonctionnaires locaux et régionaux, condition indispensable au fonctionnement efficace des pouvoirs locaux et régionaux;

f. de renforcer le rôle des associations de pouvoirs locaux et régionaux dans la défense de leurs intérêts communs vis-à-vis du gouvernement central,

14. Invite les gouvernements, et en particulier ceux des pays d'Europe centrale et orientale:

a. à fonder le développement continu de la démocratie dans leurs pays sur les principes inscrits dans la Charte européenne de l'autonomie locale et d'éviter que les pouvoirs de décision soient à nouveau centralisés et que l'autonomie locale et régionale soit freinée par des mesures restrictives excessives;

b. à consulter les pouvoirs locaux et régionaux par l'intermédiaire de leurs associations représentatives avant de soumettre au parlement d'importantes modifications de la législation concernant la démocratie locale et régionale;

c. to take into consideration pan-European implications of their decisions concerning local problems in order that painful national conflicts can be precluded;

15. Invites governments of Western Europe to continue to pay distinctive attention to the problems of Central and Eastern Europe, in particular to the development of local and regional self-government, which has a key role in strengthening democratic security, preventing a new political, economic and social division of the continent and safeguarding long-lasting peace;

16. Appeals to national parliaments of Central and Eastern Europe to respect the principles of local self-government enshrined in the Charter when enacting legislation in this field;

17. Recommends that the Parliamentary Assembly, which has always advocated the application of the principles contained in the European Charter of Local Self-Government, take the measures it considers appropriate to call the attention of national parliaments to the requirement of aligning national legislation with the Charter;

18. Recommends that the Committee of Ministers in its decisions aimed at promoting co-operation with countries of Central and Eastern Europe in the field of local democracy:

a. ensure that new Member States are involved in the construction of a unified Europe on an equal footing, and that any attempts at creating a two-tier Europe to the detriment of Central and Eastern European countries are strictly rejected;

b. ensure that the CLRAE is appropriately consulted on the formulation of such decisions and involved in their implementation.

19. Welcomes the organisation of the informal Conference of Ministers Responsible for Local Government, to be held in Warsaw in September 1994 on the development of local and regional democracy in Central and Eastern Europe, and asks the ministers to:

a. introduce mechanisms for consulting European local and regional authorities on the formulation of policy decisions and involving them in their implementation in order that such decisions be better accepted by their citizens;

b. to reinforce the assistance provided to countries of Central and Eastern Europe in creating and consolidating new democratic structures, so that the failure of the democratisation process

c. à prendre en considération les incidences paneuropéennes de leurs décisions concernant les problèmes locaux afin d'éviter des conflits nationaux douloureux;

15. Invite les gouvernements de l'Europe occidentale à continuer de s'intéresser de près aux problèmes de l'Europe centrale et orientale, en particulier au développement de l'autonomie locale et régionale, dont le rôle est capital pour renforcer la sécurité démocratique, empêcher de nouveaux clivages politiques, économiques et sociaux sur le continent et sauvegarder une paix durable;

16. Demande instamment aux parlements nationaux d'Europe centrale et orientale de respecter les principes de l'autonomie locale inscrits dans la charte lorsqu'ils adoptent une législation dans ce domaine;

17. Recommande à l'Assemblée parlementaire, qui a toujours préconisé l'application des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale, de prendre les mesures qu'elle juge appropriées pour appeler l'attention des parlements nationaux sur la nécessité d'aligner la législation nationale sur la charte;

18. Recommande au Comité des Ministres, dans ses décisions visant à promouvoir la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale dans le domaine de la démocratie locale:

a. de veiller à ce que les nouveaux Etats membres participent à la construction d'une Europe unie dans des conditions d'égalité et à ce que toute tentative visant à créer une Europe à deux vitesses au détriment des pays d'Europe centrale et orientale soit fermement repoussée;

b. de veiller à ce que le CPLRE soit consulté sur la formulation de ces décisions et participe à leur mise en œuvre;

19. Se félicite de l'organisation de la Conférence informelle des ministres responsables des collectivités locales, qui doit se tenir à Varsovie en septembre 1994 sur le développement de la démocratie locale et régionale en Europe centrale et orientale et invite les ministres:

a. à créer des mécanismes permettant de consulter les pouvoirs locaux et régionaux européens sur la formulation des décisions politiques et de les faire participer à leur mise en œuvre afin que ces décisions soient mieux acceptées par les citoyens;

b. à renforcer l'assistance apportée aux pays d'Europe centrale et orientale en vue de créer et de consolider de nouvelles structures démocratiques, afin que l'échec du processus de démocratisation

resulting in a diversion from the pan-European development course can be avoided, *inter alia*, by the creation in Warsaw of a European Centre for Local and Regional Democracy;

c. to consider the possibility of convening such informal meetings in the future, and suggests the following themes to be discussed on the occasion of future conferences:

i. the financial autonomy of local and regional authorities in Central and Eastern Europe;

ii. the implementation of the European Charter of Local Self-Government in the national legislation of central and eastern European countries;

d. to consider the opinions expressed by the CLRAE in the present Recommendation.

conduisant à s'écarter d'une politique pan-européenne de développement puisse être évité, entre autres, par la création à Varsovie d'un Centre européen de la démocratie locale et régionale;

c. à envisager la possibilité de convoquer d'autres réunions informelles à l'avenir et suggère que les thèmes suivants soient examinés à l'occasion de futures conférences:

i. l'autonomie financière des pouvoirs locaux et régionaux en Europe centrale et orientale,

ii. la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale dans la législation interne des pays d'Europe centrale et orientale;

d. à examiner les opinions exprimées par le CPLRE dans la présente recommandation.