

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE
CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES OF EUROPE

2000



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

502

CG/Bur (6) 139

Strasbourg, le 1 mars 2000
pf/bureau6/docs/fcgbur139doc



BUREAU DU CONGRES

RAPPORT SUR LA DEMOCRATIE LOCALE EN ARMENIE

Rapporteurs M. Casagrande (France, L) et M. Kolumban (Roumanie, R)

*Approuvé par le Bureau du Congrès
à la réunion du 29 février 2000*

INTRODUCTION

En 1996 une délégation du CPLRE a observé les premières élections locales en Arménie (voir CG/BUR (3) 73).

Le 3 mars 1999 le Bureau du CPLRE a désigné M. Claude CASAGRANDE (France, L) et M. Gabor KOLUMBAN (Roumanie, R) en tant que rapporteurs du CPLRE sur la démocratie locale et régionale en Arménie dans le cadre de l'examen de la candidature de ce pays à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

En avril 1999 M. Gabor KOLUMBAN a participé à la conférence "Décentralisation, clés de succès" qui a eu lieu à Erevan et a été organisée par les autorités arméniennes et le Programme PNUD. En marge de cette conférence M. KOLUMBAN a eu les premiers contacts avec M. AROUTIUNIAN, président de l'Assemblée Nationale à l'époque, en vue de la préparation du rapport.

Le présent rapport a été élaboré à partir des textes pertinents et des informations recueillies lors de deux missions effectuées en Arménie, au mois d'octobre 1999 (20-27 octobre) pour l'observation des élections locales et du 27 au 29 janvier 2000 pour préparer ce document. Les Rapporteurs tiennent à renouveler leurs remerciements aux autorités arméniennes, et plus particulièrement à M. Khosrov M. AROUTIUNIAN, ministre de l'administration territoriale, pour l'accueil qui leur a été réservé et les facilités qui leur ont été accordées pour rencontrer les personnes susceptibles de les éclairer sur le fonctionnement des administrations locales (le programme de cette dernière visite figure à l'annexe 1).

Les 14 et 15 décembre 1999, à l'occasion d'une visite à Erevan, le Président du CPLRE, M. Alain CHENARD, a rencontré M. Robert KOTCHARIAN, Président de la République d'Arménie, et M. Khosrov AROUTIUNIAN, Ministre de l'administration territoriale, afin de discuter avec ces hauts responsables des engagements de l'Arménie en matière de démocratie locale si ce pays était invité à adhérer au Conseil de l'Europe. A cette occasion, le Président du Congrès a noté une bonne volonté des autorités arméniennes de procéder aux réformes législatives nécessaires.

Trois constats d'ordre général s'imposent d'emblée.

Le régime juridique de l'administration locale décentralisée, contenu dans la constitution et les lois en vigueur en Arménie, appelle peu d'observations critiques quant à sa compatibilité avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), qui lui ont, à l'évidence, servi de modèle.

Les autorités arméniennes rencontrées par les Rapporteurs, au niveau ministériel ou parlementaire, manifestent une incontestable volonté d'adapter encore les institutions et d'en améliorer les règles. Plusieurs groupes de travail en sont chargés depuis l'automne 1999. Ils prennent en considération les besoins de changement détectés par les intéressés sur place, mais aussi certaines remarques faites par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux en Europe dans son rapport sur les élections locales du 24 octobre 1999 (CG/BUR (6) 88).

Si le système administratif local appelle inévitablement encore des améliorations, les imperfections les plus sérieuses que nous avons relevées proviennent, en définitive, essentiellement de l'insuffisance des moyens financiers et de personnels qualifiés. Leurs causes réelles tiennent donc à des facteurs généraux de la société et de l'économie arméniennes, ce qui signifie qu'il faudra encore du temps pour que soient réunies, dans ces deux domaines notamment, les bases favorables à un épanouissement de l'autonomie locale.

Les Rapporteurs ne considèrent cependant pas qu'il faille faire de ceci une condition à l'admission de l'Arménie au Conseil de l'Europe. Au contraire, cette admission doit être l'occasion d'offrir à ce pays les appuis qui lui permettront de construire progressivement une administration locale solide. La même remarque, qui peut d'ailleurs s'appliquer à l'ensemble de l'administration publique, pourrait également être faite à propos de bien d'autres nouveaux membres du Conseil de l'Europe.

Aussi bien, est-ce dans cet esprit que seront formulées la plupart des observations de notre rapport, qui visent à proposer aux autorités arméniennes des repères utiles pour orienter les réformes dans le court et le moyen terme et à contribuer ainsi au nécessaire approfondissement de l'autonomie locale.

Les Rapporteurs ne disposent, en conséquence, d'aucun argument déterminant qui pourrait les conduire à proposer que l'admission de l'Arménie au Conseil de l'Europe soit reportée en raison d'un insuffisant respect des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ils considèrent, au contraire, que les autorités arméniennes ont fait depuis 1996 dans le domaine des institutions locales de réels efforts et continuent à vouloir les améliorer, grâce à des réformes qui sont actuellement en discussion et dont les Rapporteurs ont été informés.

La priorité du Conseil de l'Europe et du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux en Europe doit être, dans ces conditions, de soutenir ces actions. Cela se fera encore mieux à l'égard d'un Etat membre, **à la condition que** cet Etat ait fait, au préalable, des avancées déterminantes qui ont facilité et accéléré son admission et qu'il ait pris des engagements précis dont les Rapporteurs feront état dans leurs conclusions.

Les autorités arméniennes ont d'ores et déjà pris l'engagement de ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale. Elles se sont déclarées très attentives aux observations faites par les Rapporteurs concernant des réformes essentielles pour une amélioration de la démocratie et de la gestion locales : le vote des réfugiés aux élections locales ; l'aménagement du statut d'Erevan par institution d'une véritable autorité locale et un meilleur partage des compétences entre celle-ci et le pouvoir central ; l'établissement de statuts offrant des garanties suffisantes aux élus locaux et aux agents publics ; l'allongement de la durée du mandat des conseils municipaux et des chefs des communes.

L'administration locale doit aussi être davantage orientée vers une intensification de la coopération décentralisée et transfrontalière, qui est un facteur de réduction des tensions entre Etats.

Enfin, les associations d'élus locaux devraient se voir reconnues comme des interlocuteurs naturels des autorités publiques pour la définition des réformes ou des principales politiques en matière d'affaires locales.

1. UNE ADMINISTRATION LOCALE FONDEE SUR DE BONS PRINCIPES

L'Arménie a une dimension géographique (29 800 km²) et une population (environ 3,5 millions dont plus de 40 % habitent Erevan) qui n'appellent pas une administration territoriale trop complexe et onéreuse. Elle est, pour l'essentiel, organisée sur deux niveaux. Les 903 communes sont le lieu d'exercice de l'autonomie locale. Les départements¹, au nombre de 11, y compris Erevan qui a un statut spécial, sont les circonscriptions administratives générales pour les services déconcentrés de l'Etat; dirigés par un préfet, ils favorisent aussi la coordination entre les communes et entre elles et l'Etat.

1.1 Stabilité des principes d'autonomie locale, réaménagement probable des modalités.

L'organisation territoriale est contenue dans la **Constitution de la République d'Arménie** du 5 juillet 1995 et dans diverses lois.

Les événements du 27 octobre 1999 ont conduit à lancer un projet de révision de la constitution qui pourrait également toucher l'administration locale, quoiqu'elle n'en soit pas le principal objet. Parallèlement, des réflexions sont menées pour réaménager la législation. Il ne devrait pas en résulter de bouleversements par rapport à la situation que nous avons pu observer. Il sera fait état de ces projets de réforme en tant que de besoin et pour autant qu'ils nous sont connus.

La **Constitution** règle le statut général de l'administration locale dans son chapitre VII « Administration territoriale et autogestion locale », articles 104 à 110.

Ce texte, assez bref, dessine l'architecture générale de l'administration territoriale, constituée par des départements et des communes, qui sont elles-mêmes urbaines ou rurales (art. 104). Elle précise que l'autogestion locale s'exerce dans les communes (art. 105) et à Erevan dans les communes d'arrondissement (art. 108).

Le département (*Marz*) est une circonscription de l'Etat où « s'exerce le pouvoir étatique » par des préfets nommés, qui mettent en oeuvre la politique territoriale du gouvernement (art. 107). L'article 108 attribue un statut particulier à la capitale, Erevan, qui est de fait un département géré par un « maire » nommé.

Les autres articles de la Constitution touchent à des aspects très concrets de l'administration communale, qui mériteraient de figurer plutôt dans la loi.

La Loi de la République d'Arménie sur l'autonomie locale, du 22 juillet 1996, véritable « loi organique » qui renvoie à des textes complémentaires, proclame une impressionnante série de principes (art. 1 à 4).

Une partie d'entre eux, notamment les dix principes qui sont énoncés à l'article 4, figurerait avantageusement dans la constitution elle-même, qui leur offrirait une garantie supplémentaire, comme le souhaite la CEAL (art. 2). Cette idée a été évoquée devant les autorités arméniennes qui ont déclaré vouloir l'examiner. Le contrôle de la Cour

¹ Nous reprenons les termes de la traduction française de la constitution arménienne publiée par la *Commission européenne pour la démocratie par le droit*, « CDL (95) 62 ». D'autres textes parlent de régions ou de provinces et de gouverneurs, ce qui paraît moins bien approprié à l'esprit du droit arménien.

Constitutionnelle sur les lois (art. 100 et 101 de la C.), dépendra, en effet, de l'étendue des références textuelles sur lesquelles elle pourra s'appuyer pour construire sa jurisprudence en matière d'administration locale.

Dans la définition du gouvernement local (art. 3) et l'énoncé de ses principes (art. 4), la loi de 1996 est plus précise et plus ambitieuse que la législation de nombreux pays européens, qui ont pourtant une plus longue tradition de décentralisation et une autonomie locale plus réelle, mais où ces principes sont implicites ou coutumiers. La volonté de s'inspirer de la Charte européenne de l'autonomie locale est ici manifeste.

L'effectivité de ces principes dépend évidemment des conditions réelles dans lesquelles se fait leur mise en œuvre. Et c'est là qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir.

Le Code électoral de la République d'Arménie, promulgué le 17 février 1999, comporte des règles communes à toutes les élections et des règles particulières à chaque catégorie de scrutin. Celles qui sont relatives aux élections locales ont fait l'objet d'un exposé critique dans le Rapport précité sur les élections locales du 24 octobre 1999.

S'il n'a pas signalé de disposition méconnaissant directement un principe fondamental, il a cependant comporté de nombreuses modalités qui présentent des inconvénients pratiques plus ou moins sérieux, soit au regard de l'efficacité administrative, soit au regard de la bonne application des principes de l'autonomie locale : renouvellement trop fréquent des conseils municipaux et des maires (tous les 3 ans) ; absence de renouvellement généralisé de ces autorités à une date unique sur l'ensemble du pays, par suite de la prise en compte, pour la computation des délais, de la date de la dernière élection partielle ; problème des communes à majorité d'immigrés où les élections avaient été différées ; niveau excessivement élevé, et donc dissuasif, des cautions demandées aux candidats, ce qui a conduit, par exemple, à empêcher les élections dans près du tiers des 97 communes du département d'Armavir, où il a fallu procéder à des élections décalées en décembre ; etc.

La plupart de ces inconvénients sont clairement ressentis par les autorités arméniennes, qui discutent actuellement de réformes sur ces différents points, au sein du gouvernement et du Parlement. Nous en ferons la présentation au début de la seconde partie du Rapport.

1.2 Une administration municipale élue, aux compétences formelles étendues.

La décentralisation de l'administration arménienne, encore **exclusivement communale**, est fondée sur des principes qui répondent aux exigences fondamentales de la Charte européenne.

Les communes ont la personnalité morale, un patrimoine et un budget. Leurs organes, maire et conseil, sont élus au suffrage universel direct.

Les compétences des autorités locales sont minutieusement exposées dans la loi, qui assure ainsi une utile fonction pédagogique. Elle comporte une clause générale de compétence. (art. 4-2.).

L'organisation des compétences municipales repose sur une distinction de principe entre les compétences qui sont exercées par délégation de l'Etat et les compétences propres de la collectivité, qui sont elles-mêmes soit obligatoires, soit facultatives (art. 6). D'après les informations recueillies sur place, les préfets veillent particulièrement à ce que les autorités communales exercent pleinement les compétences déléguées, c'est-à-dire celles où elles

agissent comme représentants de l'Etat ; c'est à ces tâches que va prioritairement l'argent du budget.

L'étendue des compétences proprement locales est, naturellement, déterminée par les ressources financières disponibles pour les mettre en œuvre. Or, ces moyens sont toujours faibles, parfois même inexistantes après qu'ont été assurées les tâches d'Etat, de sorte que le contenu réel des « affaires locales », celles sur lesquelles peuvent statuer les autorités élues, est extrêmement modeste et que la conduite de politiques vraiment autonomes par les conseils municipaux et les maires reste embryonnaire. On reviendra sur cet aspect dans la seconde partie.

La nature des activités assumées par les autorités communales est spécifiée pour chaque catégorie, notamment dans la description des compétences du chef de la commune. (art. 26 à 38).

Trois domaines, considérés par nos interlocuteurs comme particulièrement importants, échappent pour l'essentiel aux autorités communales : **l'action économique**, qui est la préoccupation majeure des élus, vu le fort taux de chômage, l'existence de capacités de production inutilisées dans les usines et les fluctuations des productions agricoles (1999 a été plutôt une bonne année) ; **les affaires sociales et la distribution des aides**, qui relèvent principalement du département ; **l'urbanisme et la délivrance des permis de construire**, où le partage des compétences est assez compliqué mais favorable à l'Etat. Il faut cependant reconnaître que la structure familiale de la société rurale et le niveau des personnels communaux rendent difficiles des transferts de compétence étendus dans ces domaines. C'est pourquoi il faut s'attaquer d'abord à ces insuffisances là, comme on le dira en deuxième partie.

Le droit de créer des associations intercommunales est garanti (art. 52 à 54). Il est peu pratiqué encore, malgré l'intérêt qu'auraient beaucoup de communes à collaborer et le souhait des gouvernants de réduire un morcellement communal qui est jugé excessif, mais lié à la géographie et à la structure sociale du pays.

1.3. La double qualité du chef de la commune

Le chef de la commune est, en vertu de l'article 4-3 de la loi de 1996, à la fois l'organe de la collectivité autonome et le représentant de l'Etat dans son territoire. Cette situation, qui se retrouve dans d'autres pays européens, n'appelle pas d'objection de principe.

Dans la très longue liste des pouvoirs que la loi lui attribue au maire (art. 25 à 38) un grand nombre relève de compétences d'Etat.

Cela contribue à faire apparaître cette autorité locale comme étant parfois davantage un organe de l'Etat que de la commune, aux yeux des citoyens, mais aussi aux yeux des autres institutions de l'Etat, qui ne distinguent pas toujours clairement le titre auquel le maire agit ou celui auquel elles peuvent s'adresser à lui.

Beaucoup de procédures de destitution de maires ont été engagées pour sanctionner des négligences ou fautes dans l'exercice de leurs fonctions de délégué de l'Etat.

1.4 Le département, administration territoriale de l'Etat

Il ne constitue pas une collectivité territoriale, mais une circonscription de l'Etat dirigée par un agent nommé par le gouvernement. Tout Etat étant libre d'organiser comme il l'entend la présence des services gouvernementaux sur le territoire, ce point n'appelle aucune remarque.

Il n'y a donc pas de deuxième niveau de décentralisation, au-dessus de la commune, sauf, le cas échéant, les associations intercommunales.

Considérant les conditions géographiques, démographiques et historiques propres à l'Arménie, il nous apparaît comme parfaitement admissible que dans la période de construction d'un petit Etat indépendant on ne complique, ni n'alourdisse trop les structures politico-administratives.

L'existence d'un conseil départemental, à caractère consultatif, est prévue par la loi. Il fonctionne effectivement et réunit le préfet et les exécutifs des communes avec une périodicité assez grande, ce qui en fait un bon lieu d'expression des intérêts locaux auprès du représentant du gouvernement et un instrument utile de coordination interadministrative.

L'absence de budget dans lequel le préfet pourrait puiser rapidement les moyens pour répondre aux sollicitations urgentes de certaines communes est cependant regrettée par des élus et même des préfets. Sa mise en place est difficilement envisageable dans le court terme, vu l'état des finances publiques.

Mais elle s'imposera probablement à l'avenir, ce qui devrait alors conduire à revoir la nature du département, la désignation du conseil départemental et surtout l'élection de l'exécutif.. Il faudra aussi s'interroger sur la bonne distribution des moyens entre les départements et les communes, afin que soit respecté le principe de subsidiarité proclamé à l'article 4-1 de la loi de 1996.

De nombreux services de proximité (écoles, aide sociale) relèvent encore largement des départements, alors qu'il serait judicieux de les transférer vers les communes lorsque celles-ci auront les moyens humains et la surface financière suffisants pour les assumer.

Les principales exigences de la CEAL sont donc satisfaites par le droit arménien et celui-ci ne contient pas de disposition qui heurte directement un principe de la Charte. Il n'en reste pas moins, et les autorités arméniennes en sont elles-mêmes convaincues, que le fonctionnement actuel de l'administration locale, n'est pas dénué de défauts et d'insuffisances qui devront être corrigés.

2. UNE ADMINISTRATION LOCALE EN DEVELOPPEMENT

Malgré leur relative jeunesse, les institutions publiques de la République d'Arménie ne sont pas encore entièrement stabilisées. Les textes adoptés en 1995 ou en 1996 l'ont été dans un contexte difficile, nécessitant des compromis dont la mise en oeuvre s'avère, à l'expérience, source de réelles difficultés.

Depuis l'automne 1999 plusieurs chantiers de réforme ont été ouverts, concernant la constitution, la législation électorale, l'organisation administrative. Il s'y ajoute des projets discutés depuis longtemps, et dont la complexité des enjeux et l'impact financier de leur

éventuelle mise en œuvre retardent la concrétisation. L'un des plus importants est celui relatif à la création d'un statut de la fonction publique.

2.1 Un nouveau processus de réforme est engagé

La Commission des Affaires juridiques de l'Assemblée nationale, dont nous avons rencontré le président, M. Victor E. DALLAKIAN (groupe politique "Miasniun" de l'Assemblée Nationale), spécialiste de la décentralisation, qui avait joué un rôle important dans la rédaction du nouveau code électoral, a suscité, en septembre 1999, la création d'un groupe de travail ouvert à des spécialistes extérieurs au parlement, qui se réunit une fois par semaine. Ce groupe étudie les réformes à introduire dans le code électoral, notamment pour régler le complexe problème des réfugiés, qui pourrait progresser s'il y avait un accord avec l'Azerbaïdjan sur la double nationalité et si l'on trouvait une alternative économique aux aides dont bénéficient actuellement les réfugiés.

Un autre groupe de travail, présidé par M. SADOIAN (groupe politique "Union Nationale démocratique" de l'Assemblée Nationale), assisté de spécialistes allemands, étudie les changements à apporter à la législation sur l'administration locale. Il prévoit de réaliser à travers le pays une large consultation des maires nouvellement élus. Dans l'état actuel de sa réflexion ce groupe se veut très réformiste, « changer de trajectoire en dégageant une doctrine claire » en mettant la loi et la constitution en plein accord. L'une de ses principales orientations est de mieux séparer l'administration territoriale de l'Etat et les pouvoirs locaux, dont les compétences sont encore trop imbriquées.

M. DALLAKIAN ne cache pas que l'un des enjeux essentiels pour réussir l'émancipation des autorités locales est la formation « professionnelle » des maires, dont une forte proportion est loin d'avoir les qualités requises pour remplir les missions que la loi leur assigne. Leur mandat devrait être porté à 5 ans. Comme beaucoup de nos interlocuteurs, il pense que la procédure de révocation pour incapacité devrait être plus largement utilisée, quitte à en modifier les modalités.

M. A. KHATCHATRIAN, Président de l'Assemblée Nationale, nous a ensuite confirmé qu'il attend pour la prochaine session de l'Assemblée nationale des projets de loi sur l'administration locale, avec probablement une modification du statut d'Erevan. La révision de la constitution se préoccupera principalement d'améliorer les pouvoirs respectifs et les relations de l'Assemblée, du Président de la République et du Premier ministre, pour apporter une plus grande stabilité politique au pays.

Parallèlement, le gouvernement étudie les mêmes sujets. On peut raisonnablement espérer que cela débouchera sur l'adoption de réformes, car nous avons perçu d'assez larges convergences de vues entre les interlocuteurs.

2.2 Le nécessaire renforcement des ressources humaines des communes

La grande majorité des responsables rencontrés en Arménie juge que la première faiblesse de l'administration locale réside dans son personnel dirigeant, élus et fonctionnaires, qui ne dispose ni d'un statut, ni d'une formation adaptés à leur rôle.

Les élus des communes, maires et conseillers, ne bénéficient pas de **garanties statutaires suffisantes**, ni d'une préparation à l'exercice de leurs tâches.

L'article 21 de la loi de 1996 pose une incompatibilité entre les fonctions de chef de la commune et toutes autres fonctions étatiques (député par ex.), ni aucun autre emploi rémunéré, hormis de caractère scientifique ou pédagogique. Inspirée de bonnes intentions, et notamment de la volonté de professionnaliser la fonction de maire, cette disposition a, cependant, des effets pervers.

La trop courte durée des fonctions électives dissuade des personnes ayant un emploi de qualité de le quitter ; l'absence de statut des élus ne leur permet pas d'avoir l'assurance d'un reclassement en cas de non réélection. Il importerait donc que la loi en préparation sur la fonction publique prévoit des garanties pour la carrière professionnelle des fonctionnaires qui, élus maires, devront temporairement abandonner leur emploi.

Pour l'instant, on a rencontré des préfets qui étaient auparavant maire, ou un maire ancien directeur de l'urbanisme dans une ville, ce qui montre l'existence de « passerelles » entre les différentes fonctions accessibles aux élites publiques.

La révocation du chef de la commune peut se faire par le gouvernement sur proposition du préfet. L'article 22 de la loi entoure cependant cette procédure de garanties qui paraissent satisfaisantes. Dans les projets de réforme actuellement débattus certains voudraient transférer ce pouvoir à la juridiction. Les révocations effectivement prononcées sont peu nombreuses et généralement motivées par une inaptitude à l'exercice des fonctions.

L'Ecole d'administration publique d'Erevan n'exclut pas de former les maires, mais manque pour cela de moyens.

Le statut des conseillers municipaux énonce des incompatibilités de fonctions (art. 14), des pouvoirs (art. 15), des obligations (art. 16 et 17), mais ne précise pas les garanties dont peuvent bénéficier ces élus dans l'exercice de leurs fonctions (art. 7 de la CEAL).

En pratique, on ne voit pas l'amorce d'un authentique statut des conseillers municipaux. Ils ne perçoivent ni traitement, ni indemnités, et aucune disposition légale ne leur garantit expressément le droit à congés pour assister à une réunion du conseil convoquée aux heures ouvrables.

Le statut du chef adjoint de la commune soulève quelques interrogations. Membre de l'administration communale, il a des fonctions importantes et étendues (art. 18 et 19) et apparaît comme un délégué du chef de la commune, qu'il peut remplacer en cas d'absence temporaire de celui-ci. Il est nommé, et le cas échéant révoqué, par le maire en dehors du conseil.

Comme il y a, par ailleurs, un secrétaire de l'administration, aux attributions opérationnelles vastes (art. 20), le rôle du chef adjoint nous semble manquer de clarté. Mais nous avons vu aux mairies d'Armavir et d'Achtarak un organigramme bien construit.

Des associations d'élus locaux existent depuis quelque temps et certains de leurs dirigeants ont une bonne connaissance des institutions étrangères. Mais elles ont encore besoin d'être renforcées et d'être mieux reconnues comme interlocuteurs naturels du gouvernement et des parlementaires, d'autant qu'il n'y a pas de cumul des mandats. Certains députés ont été maires ou inversement. Nous avons rencontré les dirigeants de deux de ces associations (*Association*

des Maires d'Arménie et Association publique des conseillers municipaux de la ville d'Erevan) ; ils sont assez actifs dans la perspective des réformes actuellement débattues et ont parfois transmis des projets précis aux autorités.

L'Association des Maires d'Arménie, qui se veut l'association des communes adhérentes, regroupe en fait les maires et se dit présente sur tout le territoire. Les conseillers sont moins bien organisés ; une association des conseillers municipaux de la ville d'Erevan est assez active. Là encore, il manque surtout des moyens et il y a une réelle attente envers le CPLRE pour le soutien à la formation.

La situation des agents de la commune est, sans doute, plus préoccupante, car leur régime précaire n'est pas de nature à favoriser la constitution d'un corps de professionnels stables et de qualité.

L'article 18 alinéa 5 prévoit que le nombre des agents de l'administration communale sera arrêté par le gouvernement suivant le nombre d'habitants de la commune, dans des conditions précisées par un décret du Président de la République, qui a effectivement fixé une grille d'emplois en fonction de la taille des communes. La limitation des effectifs d'employés est, en fait, moins due à cette réglementation qu'à la modestie des marges financières.

Le régime juridique applicable aux agents des communes est très incomplet. En l'absence d'un statut de la fonction publique, en cours d'élaboration, ces personnels ne bénéficient d'aucune garantie solide. S'ils sont en cela dans la même situation que les employés de l'Etat, la soumission au chef de la commune, qui peut les remplacer discrétionnairement, notamment après une nouvelle élection, les met dans une dépendance excessive du pouvoir politique et complique l'acquisition d'une vraie qualification professionnelle.

Une formation initiale et continue est délivrée à l'Ecole d'Administration publique d'Erevan. Mais sur quelque 10 000 employés communaux seuls 300 peuvent y participer. Les moyens y sont dramatiquement insuffisants, d'autant plus que la même école doit aussi former les agents de l'Etat.

Lors des entretiens que nous avons eus avec les responsables des associations d'élus, la direction de l'Ecole d'administration publique et le Ministre de l'administration territoriale nous avons entendu une forte demande pour l'organisation par le CPLRE de séminaires sur l'administration locale, destiné principalement aux élus, mais ouvert éventuellement aussi aux cadres dirigeants, et portant sur les principaux aspects de la gestion publique locale. Il pourrait se tenir dans deux ou trois villes du pays, afin de faciliter la participation.

Les Rapporteurs ne peuvent que se faire les avocats d'une telle demande, qui va au devant d'un double besoin : une meilleure connaissance des enjeux et des outils de l'autonomie locale, une meilleure connaissance du système européen auquel l'Arménie veut adhérer.

2.3. L'allocation des moyens financiers aux communes: une forte présence de l'Etat

Les principes proclamés en cette matière sont excellents : correspondance entre les pouvoirs et les moyens financiers (art. 4-5.), assistance aux communes financièrement faibles grâce à une péréquation financière (art. 4-6.).

Toutefois, l'Etat conserve des pouvoirs d'intervention puissants. Les moyens d'action des communes sont encadrés en droit et ceux qui sont réellement disponibles sont notoirement insuffisants. La manière dont ils sont alloués génère de graves problèmes de trésorerie.

Les ressources financières des budgets communaux (les départements, qui n'ont pas de budgets, sont sous l'entière dépendance de l'administration centrale) sont indiquées de manière assez générale dans la loi sur l'administration territoriale, précisée par des législations financières dont nous n'avons pas pu faire l'analyse détaillée.

Il existe plusieurs **ressources fiscales**. Selon la taille de la commune, elle perçoit une fraction de la TVA, un impôt foncier et un autre sur les immeubles et quelques taxes. Sauf dans quelques communes riches où la fiscalité peut représenter les 2/3 des recettes budgétaires, les impôts ne couvrent qu'une faible partie des dépenses publiques. Les impôts assis sur la propriété ont déjà évolué avec l'extension de la propriété privée des terrains et des habitations, mais leur administration soulève des contestations dues à la qualité très variable de l'évaluation des valeurs des immeubles. En raison de la faible solvabilité de nombreux redevables le taux de recouvrement effectif est souvent assez bas.

Dans la majorité des communes la recette essentielle est donc constituée des dotations que leur verse l'Etat. Le montant est autorisé chaque année par la loi de finances. Comme cela se voit dans tous les pays, le calcul de la somme revenant à une collectivité déterminée suit des modalités compliquées. Il vise à assurer une certaine péréquation entre les communes riches et pauvres.

Le paiement des acomptes de dotations est irrégulier, suivant les fluctuations de la trésorerie de l'Etat. Il arrive qu'à la fin de l'année les versements encaissés ne dépassent pas 40% des prévisions inscrites au budget, ce qui oblige la collectivité à différer le paiement de ses factures et des traitements des agents. Il nous a toutefois été certifié que les montants de dotation reportés sur l'année suivante ont toujours été payés, ainsi que les agents eux-mêmes, et qu'il n'y a jamais eu de réduction des volumes en cours d'année.

Bien que l'emprunt ne soit pas énuméré parmi les ressources budgétaires (art. 43), son emploi n'est pas interdit. Il est cependant fortement encadré par des règles qui visent à limiter le recours à cette ressource dans des conditions qui garantissent la capacité de la commune à supporter le service de la dette. L'article 41 le soumet à un contrôle très strict ; il ne peut être utilisé que pour des objets déterminés et nécessite une autorisation préalable.

Cette étroite tutelle, connue de nombreux pays européens, se justifie notamment par le fait qu'à travers les dotations de l'Etat la charge de l'emprunt pèse, en définitive, sur le budget national.

Le système budgétaire semble assez bien conçu.

Les services communaux peuvent s'appuyer sur l'administration d'Etat, qui peut les aider à préparer le budget (art. 42 dernier alinéa) et qui assure les opérations comptables et fiscales (art. 49). Etant donnée la situation de l'Arménie, ceci n'apparaît pas comme une réelle entrave à l'autonomie locale.

Des délais très courts sont laissés pour le vote du budget communal : un mois après l'approbation du budget de l'Etat. Cet enchaînement résulte de l'importance des dotations

d'Etat dans les budgets des communes. La préparation du budget communal peut cependant se dérouler en même temps qu'a lieu la discussion du budget de l'Etat, les ajustements tenant compte des variations de ce dernier se faisant aussitôt qu'il sera connu. Encore faut-il que les informations adéquates aient été rapidement notifiées à chaque commune.

L'adoption d'un programme triennal de développement communal (art. 48) est judicieuse, mais inégalement pratiquée car la plupart des communes sont mal armées pour le confectionner. La loi exige un contrôle trimestriel et annuel de l'exécution du budget par le conseil (art. 51).

Le régime des propriétés communales (art. 39).

Chaque commune a le droit d'avoir des propriétés et d'en disposer conformément à la loi, laquelle énumère de façon détaillée la composition des propriétés. Sous ce terme de propriété se trouvent à la fois des équipements et les services publics correspondants (bibliothèque, école, etc.), des missions (zone de loisirs, bâtiments historiques) et des entités assez imprécises (entreprises, organisations). La gestion des services locaux se fait parfois par régie directe, souvent par des marchés de prestations avec des entreprises locales.

La loi exige un inventaire annuel soumis au conseil municipal pour approbation. La consistance des propriétés communales a été fortement modifiée par la privatisation des immeubles d'habitation et la création de nouvelles structures juridiques de gestion des ensembles collectifs, appelés "condominium".

La disposition selon laquelle « la liste des propriétés possédées par chaque commune sera approuvée par le gouvernement » signifie que le gouvernement arrête la consistance des propriétés revenant aux différentes communes au moment où celles-ci sont créées (voir art. 59), ce qui n'appelle pas de réserve.

Les modifications intervenant ultérieurement sur les propriétés communales, cessions ou acquisitions, sont décidées discrétionnairement par les autorités locales, mais soumises à un contrôle de l'autorité supérieure, comme la plupart des autres actes.

2.4 Le contrôle sur les communes

La libre administration n'exclut pas un contrôle de l'administration centrale sur les personnes, budgets et les actes des autorités locales. Il est organisé au niveau départemental. Les services de la préfecture jouent ici autant un rôle de conseiller que de surveillant, d'autant plus important que l'expertise des agents municipaux est souvent modeste. Dans la plupart des cas les observations faites aux communes sont entendues. Les autorités communales peuvent, en cas de désaccord, porter la décision du préfet ou du ministre devant une juridiction.

La participation du préfet à des réunions du conseil municipal, sans droit de vote, est pratiquement toujours sollicitée par la commune et est l'occasion de débattre de projets d'intérêt général, en général à caractère économique, et n'est pas ressentie comme un instrument de tutelle. Il n'existe pas de procédure de dissolution du conseil.

2.5 Les ambiguïtés du statut d'Erevan

Le statut dérogatoire d'Erevan figure aux articles 108 de la Constitution et 56 de la loi de 1996. Erevan est un département où l'autorité administrative appartient à un « maire », nommé et démis de ses fonctions par le Président de la République, sur présentation du Premier ministre. Il s'agit en réalité d'un préfet qui, parce que ce département est une agglomération, reçoit le même nom que le chef de la commune, sans en avoir le statut ni les pouvoirs. Le département d'Erevan est divisé en 12 arrondissements qui suivent le régime des communes.

On peut apprécier cette construction originale sur un terrain proprement juridique, mais aussi sur celui de la pertinence de l'organisation territoriale.

Sur le premier aspect, on conviendra aisément que le poids spécifique de cette ville dans l'Etat justifie que le constituant ait voulu la doter d'un statut spécial qui assure au gouvernement un certain contrôle de l'ensemble, par l'intermédiaire du préfet - maire, invité aux réunions du Conseil des ministres. Beaucoup de capitales ont un statut spécial, en ce qui concerne notamment les affaires relatives à l'ordre et à la sécurité publics.

Chaque Etat est libre de faire ses découpages territoriaux comme il l'entend et aucun principe général n'impose qu'une agglomération urbaine soit dotée du statut de commune. Mais il faut alors au moins une certaine clarté dans les règles. Or la législation arménienne crée une certaine confusion.

Le « maire » a les attributions d'un préfet. La loi de 1996 sur l'autonomie locale ne les reprend évidemment pas et ne traite que des pouvoirs assez modestes que le maire exerce après accord du conseil d'Erevan : dénomination des rues et bâtiments publics, réglementation du commerce, attribution du titre de citoyen d'honneur d'Erevan. Mais ce maire ne gère pas une commune ; il n'a pas les attributions d'un chef de collectivité locale ; il n'y a pas de budget d'Erevan, bien que l'article 56 de la loi indique qu'elle aura un état financier ; enfin, son statut personnel est radicalement différent de celui des maires élus sur le reste du territoire.

La critique porte finalement davantage sur l'aspect symbolique, qui consiste à qualifier de maire un agent nommé par le pouvoir central, sans que soit organisée une véritable administration communale sur le périmètre de la grande ville, avec un conseil élu pour le contrôler. En réalité, c'est donc ici plus une affaire de terminologie que de fond du droit. Encore faut-il que les autorités arméniennes acceptent les implications de la législation actuelle et ne cherchent pas un double bénéfice, en faisant considérer néanmoins le préfet d'Erevan comme une autorité de même nature que les maires élus.

En tout état de cause, l'article 13 de la Charte européenne autorise certaines dérogations à l'autonomie locale si elles ont été annoncées lors de la ratification.

Nos interrogations portent, en fait, davantage sur le second aspect : l'efficacité pour la gestion publique de la structure ainsi mise en place.

En effet, au vu des textes, il est difficile de comprendre comment sont assurées les grandes fonctions urbaines (transports, urbanisme, réseaux, enseignement, santé, etc.), alors que le territoire de la ville est éclaté en communes d'arrondissement. Le partage entre l'Etat, qui

conserve beaucoup de pouvoirs (écoles, urbanisme, hôpitaux, etc.), et les communes, qui ont des moyens très inégaux, est loin d'apparaître très rationnel. Les entretiens que nous avons pu avoir avec le maire d'Erevan et les maires d'arrondissement ont plutôt renforcé notre conviction que cette organisation comporte de réelles faiblesses.

Car le **conseil d'Erevan** (art. 56 de la loi) n'a pas de compétence pour créer ou gérer des services et équipements d'intérêt commun, puisqu'il n'a aucun budget. Ils ne sont pas davantage dans la liste des attributions du maire.

La division en communes d'arrondissements a de graves inconvénients dans la distribution des ressources publiques au sein de l'agglomération. La différence de richesse fiscale entre les communes est considérable en raison de la répartition territoriale des activités (siège des banques au centre, par ex.). Cette rupture de solidarité au sein d'une agglomération urbaine, qui devrait pouvoir concevoir et financer des équipements et des services de manière coordonnée, n'est guère satisfaisante à terme et pose d'ores et déjà des problèmes sociaux et politiques qu'il vaudrait mieux prévenir. Une solution minimale consisterait à créer entre les communes d'Erevan une association intercommunale.

De manière complémentaire, on pourrait partager les compétences entre le préfet d'Erevan et les maires selon des modalités différentes de celles qui prévalent dans le reste du pays pour tout ce qui relève des pouvoirs d'Etat. Il n'est pas illégitime que le préfet d'Erevan dispose, dans ce domaine, de certaines des compétences attribuées ailleurs au chef de commune. Cela ne retrancherait rien à l'autonomie locale et faciliterait probablement les tâches des différents responsables.

CONCLUSIONS

Le législateur arménien a fait un effort louable dans la définition de l'administration municipale décentralisée, en s'inspirant largement des principes contenus dans la CEAL. Il a cependant dû tenir compte des circonstances propres à ce jeune Etat et le système d'administration publique tout entier souffre des faiblesses du développement économique et du temps que nécessite la transition entre un Etat politiquement et institutionnellement très centralisé vers un Etat fondé sur le pluralisme politique et l'équilibre entre des pouvoirs centraux et locaux.

Les Rapporteurs considèrent que l'éventuelle adhésion de l'Arménie au Conseil de l'Europe doit être accompagnée par une liste d'obligations que ce pays s'engagera à respecter selon un calendrier proposé. Ces engagements découlent non seulement des observations faites par les Rapporteurs à l'issue de la seconde visite, mais découlent également de celles exposées par les Rapporteurs dans le rapport sur les dernières élections locales.

Par conséquent, les autorités arméniennes devraient s'engager dans le domaine de l'autonomie locale :

I) en matière de conventions :

a) à signer et à ratifier dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Charte européenne de l'autonomie locale;

b) à signer et à ratifier, dans un délai d'un an suivant son adhésion, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière et ses protocoles additionnels.

II) en matière de législation interne :

a) à intensifier la préparation et adopter dans un délai d'un an suivant son adhésion une loi sur le statut des élus locaux offrant aux maires et aux conseillers des garanties suffisantes pour l'exercice de leurs mandats;

b) à intensifier la préparation et adopter dans un délai d'un an suivant son adhésion une loi sur la fonction publique offrant des garanties suffisantes pour l'accomplissement par les agents des communes de leur mission;

c) à intensifier le travail sur les amendements du Code électoral et à adopter dans les meilleurs délais une loi définissant les règles de participation des réfugiés aux élections locales, surtout dans les communes où leur nombre dépasse 50% de la population locale;

d) à revoir dans un bref délai la périodicité de trois ans établie par la Constitution pour les élections locales et à concevoir un système de renouvellement général de tous les maires et les conseillers municipaux à une date unique;

e) à revoir dans un bref délai le régime financier des élections, notamment à réduire le montant des cautions demandées aux candidats pour les rendre moins dissuasives;

f) à intensifier le travail du groupe de travail présidé par M. SADOIAN dont l'un des objectifs est de séparer l'administration territoriale de l'Etat et les pouvoirs locaux, dont les compétences sont encore trop imbriquées;

g) à clarifier dans de brefs délais le statut d'Erevan et de son maire. Le futur statut devrait permettre en outre une meilleure gestion de l'agglomération, ainsi qu'une meilleure solidarité et distribution des ressources publiques en son sein.

Les Rapporteurs recommandent à l'**Assemblée parlementaire** de tenir compte de ces remarques lors de l'élaboration de la liste des engagements que l'Assemblée parlementaire demandera aux autorités arméniennes de respecter.

Les Rapporteurs invitent le **CPLRE** à examiner la possibilité d'organiser, le cas échéant, en coopération avec le Programme ADACS "Pouvoirs Locaux", un séminaire sur le rôle des associations des collectivités locales dans la société moderne.

Par ailleurs, les Rapporteurs invitent le **Comité des Ministres** à soutenir les programmes de coopération et d'assistance, notamment le Programme ADACS "Pouvoirs Locaux", destinés à renforcer l'autonomie locale en Arménie. Les Rapporteurs invitent le Comité des Ministres à intensifier le dialogue avec l'Union européenne en vue de la mise au point d'un programme commun en vue du renforcement de l'autonomie locale en Arménie.

Les Rapporteurs invitent également le **Comité des Ministres** à soutenir toute initiative du gouvernement arménien visant à développer la coopération transfrontalière des communes d'Arménie avec les collectivités des pays voisins. Le premier pas vers cette coopération pourrait être l'adhésion rapide de l'Arménie à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière et ses protocoles additionnels.

Programme de la visite de la délégation du CPLRE en Arménie

26 janvier

Arrivée à Erevan

27 janvier

- 10:30 Rencontre avec M. Dallakian, Président de la Commission de l'Etat et des affaires juridiques de l'Assemblée Nationale de la République d'Arménie
- 12:00 Rencontre avec M. Khatchatrian, Président de l'Assemblée Nationale de la République d'Arménie
- 15:00 Rencontre avec le maire-préfet d'Erevan
- 16:00-18:00 Rencontre avec les maires des arrondissements de la ville d'Erevan et des conseillers municipaux des arrondissements

28 janvier

- 10:00-12:30 Rencontre avec la direction de l'Association des maires d'Arménie et de l'Association publique des conseillers municipaux des arrondissements d'Erevan
- 15:00 Rencontre avec M. Aroutiounian, Ministre de l'administration territoriale de la République d'Arménie
- 17:30-19:00 Rencontre avec la direction de l'Institut d'administration publique de la République d'Arménie

29 janvier

- 10:00 Rencontre avec M. Mkhitarian, Sous-préfet du département d'Armavir
- 10:45 Rencontre avec le maire et le conseil municipal de la ville d'Armavir
- 15:00 Rencontre avec M. Karapetian, Préfet du département d'Araguatsot
- 16:15 Rencontre avec le maire et le conseil municipal de la ville d'Achதாக

30 janvier

Départ de la délégation