

## Commission de suivi

*Original : Anglais*

CG/MON/2015(29)5

Diffusion restreinte

## Feuille de route pour le post-suivi en Arménie

Rapporteurs<sup>1</sup> : Rapporteur, (à confirmer), (L)  
Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## I. Remarques générales et dialogue post-suivi

1. La situation de la démocratie locale en République d'Arménie a fait l'objet en novembre 2013 d'une visite de suivi dans le pays, qui a donné lieu à la Recommandation 351 (2014) « La démocratie locale en Arménie », adoptée par le Congrès le 26 mars 2014.
2. Les visites de suivi de ce type sont organisées par le Congrès sur la base de l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire [CM/Res\(2011\)2](#), qui dispose que « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».
3. La Recommandation 351 (2014) appelle le gouvernement arménien à traiter 12 points dont les rapporteurs estiment qu'ils nécessitent des mesures supplémentaires afin que la pratique soit conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte »). En 2013, le Congrès a élaboré une procédure pour les pays souhaitant développer le dialogue politique en vue de faciliter la mise en œuvre des recommandations de suivi. La Résolution 353 (2013) REV sur le post-suivi et la post-observation des élections par le Congrès définit cette procédure.
4. Les rapporteurs relèvent avec grande satisfaction que l'Arménie a rapidement affiché sa volonté de recourir à cette procédure en déposant une demande formelle en novembre 2014, acceptée par le Président du Congrès, M. Jean-Claude Frécon, en décembre 2014. Le programme de post-suivi qui en a résulté a été décidé de concert avec les autorités nationales. Il est axé sur les principaux domaines évoqués dans la recommandation : révision de la législation ; gouvernance territoriale ; consultation ; contrôle administratif ; ressources financières propres ; mécanisme des impôts et péréquation financière. Ces domaines sont répartis en deux unités de post-suivi (UPS), l'une portant sur les questions financières (UPS1), l'autre regroupant les questions de subsidiarité, la révision de la législation concernant ces thèmes (UPS2) et, d'une manière générale, les réformes constitutionnelles.
5. Le programme de post-suivi s'est déroulé à Erevan le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et les rapporteurs notent avec une grande satisfaction que le gouvernement arménien a déjà commencé à adopter des mesures conformes à l'esprit de la Recommandation 351 (2014) du Congrès sur la démocratie locale en Arménie. En particulier, le 6 décembre 2015, le gouvernement a mis en œuvre une réforme constitutionnelle globale ayant une incidence sur l'autonomie locale et régionale dans le pays. Parallèlement, un programme de réformes approfondies a été lancé (et est toujours en cours) en vue de développer l'autonomie locale en Arménie. Il vise une restructuration territoriale complète, par fusion d'un grand nombre de communes fragmentées et des communes les plus petites.
6. L'objectif consiste à instaurer de nouvelles relations au niveau du gouvernement central, de l'administration nationale décentralisée et de ses unités territoriales (*marzer*) et infranationales, des structures territoriales de coopération, du fonctionnement des collectivités locales et de la gestion et du contrôle financiers, en englobant également la réglementation des procédures de consultation et de coordination.
7. Des projets pilotes concernant les fusions de 14 communes sont déjà en cours. Trois projets ont déjà été menés à bien (22 anciennes communes en ont formé trois nouvelles). Ils sont examinés dans la partie relative à la gouvernance territoriale (paragraphe 23 sqq.). Le gouvernement a élaboré et présenté un plan de travail énonçant les « actions envisagées » pour mettre en œuvre la Recommandation 351 (2014) du Congrès, ce qui, pour la délégation, témoigne de la détermination des autorités à améliorer la situation de l'autonomie locale dans le pays et du bon avancement, voire de l'achèvement, des travaux engagés dans ce sens.
8. Les partenaires arméniens ont également souligné que le dialogue post-suivi est considéré comme une excellente occasion de montrer leur volonté de bénéficier d'un soutien extérieur sous la forme de conseils (par exemple sur les priorités), d'observations et d'assistance pour mener à bien leur programme de réforme. Pour sa part, le Congrès contribue également, outre ses activités de suivi et de post-suivi, à la gestion de tout un éventail de programmes de coopération en Arménie<sup>2</sup> visant à renforcer la capacité des partenaires de consultation du gouvernement au niveau local.

<sup>2</sup> Voir le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Arménie 2015-2018.

9. Depuis la visite de post-monitoring, les rapporteurs ont été informés que le 8 décembre 2015, l'Assemblée nationale de la République d'Arménie a ratifié les quatre dispositions non encore ratifiées de la Charte, à savoir les articles 5, 6, 7 paragraphe 2 et 10 paragraphe 3. Par conséquent, à compter de janvier 2016, l'Arménie est liée par la Charte dans toutes ses dispositions. Cet acte de ratification s'inscrit dans les développements substantiels réalisés par la République d'Arménie en matière de démocratie locale.

10. La délégation du Congrès se félicite de l'esprit positif avec lequel le gouvernement arménien a appréhendé le processus de post-suivi, favorisant un dialogue politique approfondi afin d'appliquer plus rapidement les recommandations du Congrès.

**Les rapporteurs du Congrès relèvent que le gouvernement arménien, en particulier le ministère de l'Administration territoriale et du Développement, affiche une véritable volonté politique de coopérer pour améliorer la structure et le fonctionnement des collectivités locales d'Arménie.**

**Ils se félicitent du fait que les autorités tirent parti de la dynamique de réforme pour revigorer les engagements internationaux de l'Arménie afin de créer des structures démocratiques durables aux niveaux national et local, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122) et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ainsi qu'aux recommandations du Congrès sur la démocratie locale et régionale.**

**A cet égard, les rapporteurs saluent également l'introduction d'un nouvel article dans la Constitution révisée, sous le Chapitre « La hiérarchie des normes juridiques », selon lequel les normes des traités internationaux l'emportent en cas de contradiction avec les normes du droit national (article 5 de la Constitution révisée).**

## II. Suivi des recommandations du Congrès

- i. Réforme constitutionnelle et vue d'ensemble
- ii. Gouvernance
- iii. Finances

### i. Réforme constitutionnelle et vue d'ensemble

11. L'article 2 de la Charte indique une préférence manifeste pour l'inscription du principe de l'autonomie locale dans les constitutions des États parties. Il dispose en effet que « [l]e principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution. » Le cas échéant, le Congrès se félicite des initiatives prises dans ce sens.

12. Au moment de la visite de suivi du Congrès en 2013, le Président arménien entamait des discussions préliminaires sur la question de la révision constitutionnelle, avec une demande d'assistance adressée à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. La révision approfondie ainsi engagée (et toujours en cours) consiste notamment à modifier certaines dispositions du chapitre consacré à l'autonomie locale dans la Constitution arménienne<sup>3,4</sup>. Elle est le socle du processus global de réforme et de la future révision de la législation visant à mieux mettre en œuvre le principe de subsidiarité (voir ci-après la recommandation 7a du Congrès). Par conséquent, il est de la plus haute importance que les principes constitutionnels (nouveaux ou modifiés) soient conformes à la Charte et à son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (ci-après le Protocole additionnel). La réforme constitutionnelle et les principes révisés sont également des indicateurs importants pour une approche systémique de la réforme. En effet, les rapporteurs ont l'impression que le gouvernement est guidé par l'objectif d'une réforme complète de l'autonomie locale en Arménie, visant à créer les capacités nécessaires au niveau local et à moderniser l'administration locale.

<sup>3</sup> Actuel chapitre 7, futur chapitre 9.

<sup>4</sup> Le document de référence pour les projets d'amendements à la Constitution arménienne ici cités figure dans le document de la Commission de Venise CDL-REF(2015)042 du 16 octobre 2015 ; c'est le texte que l'Assemblée nationale a adopté le 5 octobre, pour soumission à référendum national le 6 décembre 2015.

13. Par conséquent, avant d'analyser en détail le projet de réforme de la législation ordinaire et de mise en œuvre des recommandations formulées au titre des deux unités de post-suivi sur la gouvernance territoriale et la situation financière des collectivités locales, nous commencerons par examiner brièvement et commenter la vue d'ensemble et l'approche générale de la réforme ainsi que les principes fondamentaux énoncés par la Constitution, notamment sous l'angle de leur conformité avec les principes de la Charte.

14. Les experts du Congrès ont certaines observations à formuler sur le projet de chapitre consacré à l'autonomie locale : concernant l'élection directe des conseils locaux, ils se félicitent du projet d'article 7 relatif aux principes du suffrage, selon lequel les élections de l'Assemblée nationale et des conseils locaux, ainsi que les référendums, se déroulent au suffrage universel, égal, libre et direct, par vote à bulletin secret<sup>5</sup>. Ils indiquent également que, concernant les projets d'articles relatifs aux affaires locales et aux pouvoirs des collectivités locales<sup>6</sup>, selon lesquels le maire d'une commune est responsable devant le conseil local, il conviendrait de préciser l'étendue de cette responsabilité et notamment si elle va jusqu'à la révocation ou la destitution de celui-ci (voir ci-après la partie relative au contrôle administratif, paragraphe 52).

15. En ce qui concerne la division des fonctions et des compétences des communes en trois catégories, à savoir les fonctions obligatoires propres, les fonctions facultatives propres et les compétences déléguées par l'État<sup>7</sup>, la délégation du Congrès invite à clarifier la distinction entre les fonctions obligatoires propres et les compétences déléguées par l'État. Il convient également d'explicitier les dispositions relatives au financement et à la liberté des collectivités locales en matière de détermination des impôts locaux<sup>8</sup>.

16. Le gouvernement a fourni les explications et précisions suivantes :

- L'élection directe des maires et des conseils a toujours la préférence du gouvernement, et le mode de scrutin indirect basé sur le modèle d'Erevan pourrait devenir une possibilité dans les grandes villes (telles Gyumri, Vanadzor et les grandes collectivités), la souplesse étant le fondement de la formulation choisie.
- Concernant la distinction et la délimitation des fonctions « obligatoires » « propres » et « déléguées », le gouvernement envisage d'amender la loi sur l'autonomie locale afin de distinguer clairement ces compétences et les modalités de leur exercice, ce dont les rapporteurs se féliciteraient (voir ci-après la partie relative à la révision de la législation).
- Le gouvernement a expliqué que la réforme prévoit que les fonctions facultatives deviendront des prérogatives des conseils (et non plus des maires comme c'est actuellement le cas). Les compétences déléguées seront circonscrites et délimitées dans la législation ; le projet d'amendement lie les tâches déléguées à l'exigence d'une mise en œuvre plus efficace – elle envisage un lien conceptuel avec le principe de subsidiarité qui doit être un principe directeur des décisions politiques. Les conséquences financières de la délégation de pouvoirs sont régies par la disposition selon laquelle les pouvoirs délégués par l'État aux communes s'accompagnent d'un financement obligatoire au titre du budget de l'État<sup>9</sup>.

17. En ce qui concerne le droit de propriété des communes (sur le non-bâti et autre)<sup>10</sup> et leur budget, ainsi que les redevances, droits, taxes et impôts locaux<sup>11</sup>, les dispositions constitutionnelles relatives au budget et au financement des communes<sup>12</sup> (sources de revenus) se complètent mutuellement et devraient être lues conjointement. En outre, étant donné que le conseil local fixe les taxes et les impôts locaux dans la limite des taux définis par la loi<sup>13</sup>, il semble que les communes seront liées par les taux (maximum ou minimum) fixés par la loi, ce qui risque de réduire considérablement leur autonomie en matière de fiscalité locale (voir ci-après la partie relative au dispositif fiscal).

---

<sup>5</sup> Voir également l'Avis de la Commission de Venise CDL-AD(2015)038 (28 octobre 2015) sur la réforme constitutionnelle en République d'Arménie, chapitre 9.

<sup>6</sup> Article 182.4, dernière phrase.

<sup>7</sup> Article 182.1.

<sup>8</sup> En particulier les articles 185.3 et 186.1.

<sup>9</sup> Article 186.2.

<sup>10</sup> Article 184.3.

<sup>11</sup> Article 185.

<sup>12</sup> Article 186.

<sup>13</sup> Article 185.3.

18. En ce qui concerne la fusion et la séparation des communes<sup>14</sup>, le gouvernement a souligné qu'à la suite de la réforme constitutionnelle, les études locales suffiront en cas de fusion territoriale et de nouvelle délimitation des communes, ce qui facilitera la consolidation. Il apparaît aux rapporteurs que cette mesure est conforme à l'obligation de consultation énoncée dans la Charte (article 5) et, même si la consultation n'aura pas de caractère contraignant à l'avenir, il ne semble pas y avoir de différence de fond avec le système actuel de référendum, dont les résultats peuvent aussi ne pas être pris en compte par le parlement. Le gouvernement a insisté sur le fait que la population concernée sera consultée par voie de scrutin, de sondage ou d'autres formes de participation directe garantissant leur implication, avec un accent plus prononcé sur le fond plutôt que sur une approche purement formelle avec décision par plébiscite (non contraignante). La délégation du Congrès souligne l'importance, pour la nouvelle législation de mise en œuvre, d'assurer la plus grande transparence possible et de garantir des procédures permettant d'associer l'ensemble de l'électorat local aux mécanismes de consultation prévus.

19. La délégation relève avec satisfaction que le référendum sur la réforme constitutionnelle a déjà eu lieu le 6 décembre 2015. Il faudra prochainement adapter tout le corpus législatif sur l'autonomie locale et l'administration régionale, et les rapporteurs se félicitent du fait que la préparation des modifications législatives nécessaires est déjà en cours. La délégation salue l'approche déterminée des autorités visant à poser un cadre constitutionnel clair pour ce processus de réforme, qui servira de base à la mise en œuvre de la décentralisation.

20. Les autorités arméniennes ont informé la délégation qu'à la suite de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle et législative sur l'autonomie locale, le rôle des *marzer* serait revu et adapté. Au titre des dispositions révisées, ils continueront d'appliquer la politique régionale du gouvernement<sup>15</sup>. Néanmoins, les résultats de la consolidation des communes devront d'abord être évalués, car les capacités actuelles de la plupart des communes ne permettent pas une coopération intercommunale. Après la consolidation, ces capacités devraient augmenter.

21. La délégation a été informée, et se félicite, du fait que l'Assemblée nationale de l'Arménie a déjà ratifié les articles de la Charte qui ne l'étaient pas encore. La délégation estime que cette initiative témoigne d'une véritable volonté politique de la part du gouvernement d'appliquer la Charte dans son intégralité.

**Actions recommandées en ce qui concerne la réforme constitutionnelle et la vue d'ensemble :**

- **Tout en poursuivant le processus de réforme constitutionnelle, le gouvernement devrait tenir compte des observations formulées ci-dessus (paragraphe 12 sqq.) en matière d'autonomie locale.**
- **En ce qui concerne la réforme constitutionnelle, le gouvernement devrait accorder une attention particulière à la mise en œuvre de la législation, notamment celle relative à la distinction et la délimitation des pouvoirs, la coopération intercommunale, le contrôle administratif, la péréquation financière et la limite des taux d'imposition. Cette législation devrait être rédigée de manière rigoureuse et précise.**
- **Les modalités et les procédures de consultation en cas de fusion de communes devraient être réglementées par la législation, garantissant la transparence et la prise en compte dans des délais raisonnables, à des fins d'efficacité et pour refléter la volonté de la population concernée par la réorganisation territoriale.**
- **Tenir le Congrès informé de l'évolution du document d'orientation sur la réforme régionale et notamment de la perspective d'une nouvelle stratégie ou loi.**

<sup>14</sup> Article 190.

<sup>15</sup> Article 160.

## ii. Gouvernance

22. Le programme post-suivi pour l'Arménie a estimé que les recommandations suivantes de la Recommandation 351 (2014) du Congrès étaient essentielles à l'amélioration de la gouvernance :

- la révision de la législation ;
- la gouvernance territoriale ;
- les procédures de consultation ;
- le contrôle administratif.

### 1. Révision de la législation

La Rec 351(2014) recommande aux autorités arméniennes :

*7a. de réviser la législation afin de mieux mettre en œuvre le principe de subsidiarité et de permettre aux collectivités locales de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.*

23. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte dispose que « [l]'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. »

24. A titre d'observation générale, les rapporteurs se félicitent du fait que les modifications constitutionnelles consacrent le principe de subsidiarité comme principe directeur de la répartition des pouvoirs et des fonctions, y compris les compétences déléguées. Toutefois, d'après eux, la distinction faite dans l'amendement constitutionnel entre fonctions « obligatoires » « propres » et compétences « déléguées »<sup>16</sup> devrait être précisée, circonscrite et délimitée avec exactitude dans la législation (voir ci-dessus la partie relative à la révision constitutionnelle, paragraphe 13, et ci-après la partie relative au contrôle administratif, paragraphe 43 sqq.). C'est en outre l'occasion de décider si certaines compétences « déléguées » peuvent être transformées en pouvoirs « obligatoires propres » accordant une plus grande autonomie et une plus grande marge de manœuvre aux communes. Une approche analogue a été adoptée pour la révision de la loi de 2008 sur Erevan et la transformation de certaines prérogatives.

#### **Actions recommandées en ce qui concerne la révision de la législation :**

- **Distinguer clairement chacune des deux catégories de pouvoirs des communes (obligatoires propres et délégués) et circonscrire les modalités de leur exercice dans la loi modifiée sur l'autonomie locale, qui devrait mettre en œuvre les dispositions révisées de la Constitution relatives aux affaires des communes et aux pouvoirs des collectivités locales (projet de nouvel article 182).**
- **Envisager de transformer certaines compétences déléguées en pouvoirs obligatoires propres des communes (consolidées), ce qui renforcerait l'autonomie locale, et clarifier la distinction entre ces deux catégories.**

### 2. Gouvernance territoriale

La Rec 351(2014) recommande aux autorités arméniennes :

*7b. d'améliorer et de renforcer la gouvernance territoriale afin de lui donner une plus grande efficacité, par le biais par exemple de la coopération intercommunale ou de fusions des petites communes, et de compenser la sur-centralisation de l'administration publique.*

25. La délégation souscrit à l'appréciation du gouvernement selon laquelle le processus de réforme territoriale est essentiel pour remédier à la fragmentation actuelle des communes et permettre aux communes d'assurer un certain nombre de services et fonctions. Le fait que la réforme modifiera considérablement la structure territoriale du pays s'illustre dans la disposition constitutionnelle relative

<sup>16</sup> Article 182.

à la consolidation des communes<sup>17</sup>. La délégation se félicite de cette garantie constitutionnelle ainsi que de la mise en œuvre progressive de la réforme territoriale, dont de nombreuses mesures sont déjà en cours. Le processus a débuté fin 2013 avec la décision politique de commencer à fusionner progressivement les petites communes, dans le cadre de plusieurs projets pilotes. Quatorze projets de groupement ont été lancés dans sept *marzer*, seules trois *marzer* n'étant pas concernées. Un référendum local a déjà été organisé dans trois groupements : Tumanyan (+ 6 villages), Dilidjan (+ 6 villages) et Tatev (8 communes rurales). Les trois se sont prononcés en faveur de la fusion.

26. Les rapporteurs notent avec satisfaction que cette procédure est conforme à l'article 5 de la Charte, selon lequel « [p]our toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet. »

27. En conséquence, à la fin septembre 2015, le gouvernement avait approuvé un paquet de lois de réforme de l'autonomie locale qui a été adopté le 24 novembre 2015. Ce paquet de réformes comprend des modifications des lois suivantes :

la loi sur la division territoriale administrative ;

la loi sur l'autonomie locale ;

la loi sur les services municipaux ;

la loi sur les services publics ;

la loi sur les droits et redevances locaux ;

la loi sur le développement de la collectivité de Dilidjan et des zones adjacentes, dans le *marz* de Tavush de la République d'Arménie, et sur la stimulation de l'investissement.

28. Après l'adoption de ces modifications législatives, des élections locales ont eu lieu dans les communes consolidées des trois regroupements le 14 février 2016. La publication officielle des résultats de ces élections marquera la dernière étape de la constitution des organes d'autonomie locale des communes consolidées, où des programmes d'investissement seront ensuite mis en œuvre.

29. En parallèle, les travaux sur les onze autres groupements ont débuté par des mesures de sensibilisation de la population locale, notamment à travers la diffusion d'informations sur la réforme, afin que les citoyens puissent se forger une opinion<sup>18</sup>.

30. La délégation du Congrès a été informée que les trois *marzer* restants avaient soumis des propositions d'inclusion dans le programme pilote et que celle-ci était envisagée dans un avenir proche. Pour cela, il faut d'abord que le parlement décide d'étendre la réforme à l'ensemble du pays.

31. La réforme territoriale par fusion soulève la question de la perte, ressentie ou réelle, de la relation de proximité, de la représentation par les élus et des possibilités de participation de la population des zones perdant leur autonomie. Actuellement, on compte 915 communes en Arménie, dont 61 couvrent déjà plusieurs localités. Après la réforme, les communes comprendront généralement plusieurs localités, avec pour conséquence que beaucoup perdront leur autonomie, étant réduites à de simples localités au sein d'un plus vaste territoire formant la nouvelle commune. Un exemple est Dilidjan, l'un des trois groupements pilotes, où un centre (Dilidjan) est fusionné avec six communes rurales des alentours. Il y aura également un représentant local ou maire par localité nommé par le maire de Dilidjan (après consultation de la population de la localité en question), qui aura des pouvoirs suffisants d'interaction avec la population locale.

32. La délégation a été informée par le gouvernement que la réforme s'intéresse également aux effets de la consolidation sur les conseils élus et autres titulaires de charges publiques, ainsi qu'à la perturbation éventuelle des relations entre des communes auparavant autonomes et désormais réduites à de simples localités du groupement.

33. A l'issue de la réforme, toutes les localités, quelle que soit leur taille, pourront être représentées au conseil de la commune consolidée par au moins un membre élu par la population de la localité. À l'avenir, les élections pourraient même être plus disputées qu'aujourd'hui, où il n'y a quasiment pas d'opposition dans les petites communes et où les scrutins sont souvent dominés par quelques familles (souvent les mêmes).

<sup>17</sup> Article 190.

<sup>18</sup> Les activités de coopération du Congrès englobent également un projet sur le terrain visant à faire participer les populations locales aux affaires les concernant ainsi que la consultation des maires et des gouverneurs régionaux.

34. La délégation s'est renseignée sur l'expérience en matière de coopération intercommunale et se félicite de voir cet aspect mentionné dans la révision constitutionnelle (article 189). Toutefois, pour l'heure, l'accent dans ce domaine est placé sur la gestion conjointe de la base de données sur la taxe sur le non-bâti et la taxe foncière, ainsi que sur les programmes conjoints de gestion des déchets. D'après le gouvernement, à l'heure actuelle, 500 communes gèrent des bases de données dans les unions intercommunales<sup>19</sup>, une fonction qui, à l'avenir, sera exercée uniquement par les communes consolidées. Il existe encore moins d'unions intercommunales pour l'enlèvement des ordures ménagères, qui relèvera des communes consolidées après la réforme. La délégation prend acte du fait que pour le gouvernement, la coopération intercommunale ne représente pas une alternative suffisante au programme de consolidation à l'échelle du pays tout entier permettant d'améliorer l'efficacité et la capacité des communes. La consolidation est perçue comme la première étape essentielle pour renforcer les capacités en créant de plus grandes unités adaptées à une vaste décentralisation. Le transfert des missions et services de sécurité sociale de la sphère des fonctions déléguées vers celle des fonctions obligatoires l'illustre bien, qui permettra aux communes consolidées de s'occuper de toute la palette de services sociaux au niveau local, à l'instar de la protection de l'enfance et de la prise en charge des personnes âgées, et contribuera à intégrer l'offre de services sociaux consolidée créée au niveau de l'État. Des modifications à la loi sur l'autonomie locale ont été proposées dans ce sens.

**Actions recommandées en ce qui concerne la gouvernance territoriale :**

- **Poursuivre les mesures de sensibilisation et d'acceptation de la réforme territoriale, tout en maintenant le processus de réorganisation et de consolidation territoriales, en s'appuyant sur les dispositions de la Constitution révisée relatives aux unions intercommunales (projet de nouvel article 189).**
- **Concevoir et mettre en place un plan d'action pour évaluer la manière dont la réforme de consolidation fonctionne dans la pratique, de sorte à maintenir le programme sur la bonne voie.**
- **Analyser les effets potentiellement négatifs sur les relations entre les communes auparavant autonomes faisant désormais partie du groupement consolidé afin de vérifier que les mesures d'atténuation en place (représentants garantis et bureaux locaux dans chaque localité par exemple) sont suffisantes et fonctionnent de manière satisfaisante.**
- **Améliorer et renforcer les capacités par la coopération intercommunale telle qu'envisagée dans le projet de Constitution révisée (article 189), ce qui peut dès à présent être facilité par l'élaboration d'une législation appropriée dans le cadre du processus actuel de mise en œuvre.**

<sup>19</sup> Souvent appelées « unions inter-communautés » en Arménie.

### 3. Procédures de consultation

La Rec 351(2014) recommande aux autorités arméniennes :

*7f. de mettre en place, en droit interne, un mécanisme formel de consultation, afin de garantir que les collectivités locales et leurs associations soient dûment consultées sur les questions qui les concernent directement, « en temps utile et de façon appropriée », et que les décisions du pouvoir central soient accessibles aux élus locaux et à leurs associations, lesquels devraient dans la pratique être considérés comme des partenaires actifs et privilégiés.*

35. La Charte reconnaît que les collectivités locales peuvent être particulièrement touchées par des problématiques relevant non seulement de leur compétence mais aussi de celle d'autres autorités. L'article 4, paragraphe 6, de la Charte dispose que « *[I]es collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement* ». Ce texte est libellé tout précisément pour indiquer que les modalités et le calendrier de la consultation doivent être tels que les collectivités locales aient une possibilité effective d'exercer une influence<sup>20</sup>. Les rapporteurs du Congrès considèrent que la consultation institutionnalisée des autorités locales est un élément fondamental de la réforme de l'autonomie locale engagée en Arménie. Dans ce contexte, les rapporteurs tiennent à mettre en exergue un projet d'assistance géré par le Congrès en Arménie qui vise à renforcer la capacité de l'ACA dans le cadre d'un processus de consultation officiel.

36. L'objectif de la consultation des collectivités locales étant de faire en sorte que les avis des acteurs locaux soient exprimés et leurs intérêts représentés, les rapporteurs notent avec satisfaction que l'ACA ainsi que l'Association des responsables locaux des finances et l'Association des conseillers municipaux d'Arménie ont été invitées à présenter leur avis au ministère de l'Administration territoriale et du Développement au sujet des modifications constitutionnelles et qu'elles ont participé à des auditions publiques sur les propositions de modifications, organisées par la Commission constitutionnelle du parlement.

37. Les rapporteurs notent dans ce contexte que les principaux objectifs de la consultation des associations de collectivités locales dans les États membres du CdE en général sont les suivants :

- examiner les questions ayant une dimension territoriale ;
- analyser les thèmes qui requièrent une mise en relation des différents niveaux de gouvernance ou une réglementation de l'action des collectivités locales ;
- donner des explications et consulter sur les stratégies et programmes politiques ayant une incidence sur le développement territorial ;
- débattre de stratégies de coopération entre différents niveaux de gouvernance territoriale.

38. Le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs est de combiner diverses pratiques de consultation informelles, non institutionnalisées, et des procédures formelles préétablies dans la loi afin d'aider les collectivités locales à présenter leur point de vue sur une variété de projets de réforme gouvernementaux ou législatifs.

39. Le ministère a déjà établi un « collège » en qualité d'organe consultatif formel du ministère de l'Administration territoriale et du Développement. Les rapporteurs se félicitent que ce collège soit composé d'ONG du domaine telles que l'Association des communes d'Arménie, l'Association des responsables locaux des finances, l'Association des conseils d'Arménie, l'Association des juristes municipaux et l'Association des femmes ayant reçu un enseignement universitaire.

40. Bien que le programme de post-suivi actuel s'intéresse seulement à la mise en œuvre des recommandations du Congrès relatives à la Charte, qui, pour ce concerne la consultation porte uniquement sur les collectivités locales<sup>21</sup>, les rapporteurs tiennent à faire des observations sur les initiatives prises par le gouvernement arménien en lien avec les consultations formelles de la population au niveau local. Ce point fait l'objet d'un Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ratifié par l'Arménie le 1<sup>er</sup> septembre 2013. Des éléments en faveur d'une consultation formelle de la population au niveau local ont été introduits avec les modifications de la loi sur l'autonomie locale (2013) concernant la participation au sein des communes. La délégation salue ces modifications qui représentent des mesures de mise en œuvre à

<sup>20</sup> Rapport explicatif de la Charte, article 4, paragraphe 6.

<sup>21</sup> Articles 4.6 et 9.6 de la Charte.

la suite de la ratification par l'Arménie du Protocole additionnel. Les rapporteurs aimeraient en savoir davantage sur la façon dont ces nouveaux instruments sont utilisés dans la pratique.

41. La consolidation prévue des collectivités au titre des fusions susmentionnées (paragraphe 16, 22 sqq.) devrait entraîner une nouvelle dynamique dans les grandes communes du fait de l'augmentation de la masse critique de la population. La délégation note avec satisfaction l'introduction d'une obligation légale d'organiser des réunions publiques locales sur les principales initiatives ayant une incidence au niveau local, par exemple le budget et le plan de développement sur quatre ans.

42. Les consultations sont facilitées par la transparence et l'accès aisé à l'information. Une nouvelle initiative/stratégie de « système municipal d'information sur la gestion » garantit la transmission d'informations en continu par le gouvernement y compris l'échange de données avec les communes. L'achat de matériel est terminé et les logiciels sont installés dans les 580 communes concernées par le projet pilote. La transformation de la base de données sur l'impôt foncier en réseau général des TI permettra d'interagir avec les systèmes d'information nationaux, notamment le cadastre et le système national de gestion des documents électroniques<sup>22</sup>. Depuis 2014, le système de micro-enquête locale par SMS est en application. Pour l'heure, l'élargissement du projet pilote aux obligations administratives et fiscales, disponibles pour consultation par les citoyens, constitue un pas supplémentaire vers la création d'un système consolidé qui facilite l'échange d'informations et l'accès aux informations.

#### **Action recommandée en ce qui concerne les processus consultatifs**

- **Evaluer les avantages de l'application effective de la Charte pour ce qui est de la consultation (y compris dans le droit primaire) avec les organes qui représentent les intérêts de l'autonomie locale, sachant que la sécurité juridique assortie de garanties législatives est considérée comme une bonne pratique dans la législation d'un grand nombre d'États membres du Conseil de l'Europe et envisager une évaluation à la fin du premier mandat parlementaire pour analyser comment fonctionnent les instruments de consultation et de coordination par rapport aux associations qui représentent les intérêts des collectivités locales.**

#### **4. Contrôle administratif**

La Rec 351(2014) recommande aux autorités arméniennes :

*7g. de veiller à ce que le contrôle administratif des collectivités locales soit limité à un examen de la légalité de leurs actes, et à ce que l'intervention de l'autorité de contrôle reste proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à préserver ;*

43. L'article 8 de la Charte régit le contrôle administratif des activités des collectivités locales. Le paragraphe 1 de l'article dispose que la tutelle doit reposer sur une base législative adéquate, prévue par la Constitution ou par la loi, et exclut donc les procédures de contrôle ad hoc. A cet égard, les rapporteurs ont salué les projets de modifications de la Constitution arménienne concernant le « Contrôle juridique et professionnel »<sup>23</sup> qui tiennent compte de cet article de la Charte.

44. Dans le contrôle des activités des collectivités locales, il faut distinguer, d'une part, le contrôle de la conformité avec la loi et les principes constitutionnels – le contrôle de la légalité qui porte sur l'exercice des fonctions « propres » – et, d'autre part, le contrôle administratif exercé par des autorités de niveau supérieur de fonctions déléguées aux collectivités locales – un contrôle d'opportunité qui porte sur des fonctions « déléguées » (article 8.2 de la Charte). Il est indiqué clairement dans le rapport explicatif de la Charte que : « Le contrôle doit normalement se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales et non de leur opportunité ».

45. Le contrôle juridique a trait à la légalité de l'exercice des fonctions propres par le maire de la commune ; les fonctions déléguées par le gouvernement central sont également soumises à un

<sup>22</sup> « Mulberry » (gouvernance électronique concernant les documents, etc. : <http://www.earmeniaproject.am>).

<sup>23</sup> Article 188.

contrôle professionnel, qui consiste essentiellement en un contrôle de l'effectivité et de l'efficacité.

46. Les Bureaux des gouverneurs ou *Marzpetaran* (niveau régional) sont les autorités compétentes en matière de contrôle administratif, l'organe le plus haut placé étant le ministère de l'Administration territoriale et du Développement. Le contrôle professionnel est exercé par le ministère de tutelle, mais en vertu du décret présidentiel n° 728/2014 (Gouvernance et administration dans les *Marzer* (régions)), ce contrôle est désormais coordonné par le ministère de l'Administration territoriale et du Développement. Si un ministère de tutelle souhaite examiner une situation particulière (contrôle professionnel), il ne peut le faire qu'après avoir obtenu l'accord formel du ministère de l'Administration territoriale et du Développement, en sa qualité d'autorité suprême de contrôle.

47. La délégation accueille favorablement les mesures adoptées par le gouvernement pour améliorer et développer les compétences de contrôle administratif, entre autres grâce à la formation, notamment à la lutte contre la corruption, du personnel et des responsables des *Marzer* ainsi que des conseillers.

48. Les contrôles financiers suivent différentes procédures et sont gérés séparément par le ministère des Finances et la Cour des comptes. Ces deux instances sont les autorités prévues pour contrôler la gestion financière des communes.

49. Le conseil municipal contrôle la mise en œuvre du plan quadriennal de développement des communes. Depuis la visite, les rapporteurs ont été informés qu'une loi sur l'adoption d'amendements à la loi sur l'autonomie locale avait été adoptée le 7 décembre 2015. Elle dispose que le chef de la commune doit présenter au conseil municipal un rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan quadriennal de développement, pour publication selon les modalités prévues par la loi. De plus, sur la base des résultats de ce rapport, une compétence de modification du plan quadriennal a aussi été envisagée, sur proposition du chef de la commune ou d'au moins un tiers des voix du conseil municipal. Un guide méthodologique pour la conception du plan quadriennal a été élaboré par le ministère et remis aux chefs de commune.

50. Pour ce qui est de la protection juridique des collectivités locales, l'article 8, paragraphe 3 de la Charte dispose que le contrôle administratif doit être « exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver ». Le rapport explicatif développe ce point, à savoir que « l'autorité de tutelle [...] est tenue de recourir à la méthode qui empiète le moins sur l'autonomie locale ». En Arménie, les voies de recours judiciaires contre l'exercice abusif de mesures de contrôle prévoient un recours direct auprès de l'autorité de tutelle contre la mesure contestée, puis la possibilité de porter plainte auprès des tribunaux.

51. La procédure de contrôle administratif des collectivités locales prévoit l'établissement d'un protocole par la commission de contrôle (créée par le gouverneur du *Marz*) devant être visé par le maire. En cas de désaccord, le maire n'est pas obligé de signer le document et dispose de trois jours pour faire appel auprès du gouverneur régional du *Marz* ; si sa plainte est rejetée et le protocole confirmé, il peut contester la décision devant les tribunaux.

52. Actuellement, le conseil municipal peut révoquer le maire en déposant une demande auprès du gouverneur du *Marz*, qui l'examine puis la transmet au ministère de l'Administration territoriale et du Développement<sup>24</sup>. Le gouvernement doit recevoir l'avis de la Cour constitutionnel avant de publier un décret concernant la destitution du maire<sup>25</sup>. La délégation du Congrès apprécie le fait que cette procédure puisse avoir un effet dissuasif sur les décisions précipitées ou arbitraires. Les rapporteurs reconnaissent en outre que l'autonomie locale démocratique et ses institutions bénéficient de garanties plus fortes dans un système qui est encore en voie de consolidation après une transition démocratique lorsque les règles constitutionnelles ont une grande valeur symbolique.

53. Les rapporteurs observent que lorsque le maire est élu, sa destitution devrait être déterminée par une procédure judiciaire, ce qui préviendrait également toute accusation ou destitution arbitraire de la part du conseil.

54. La proposition de révision constitutionnelle dispose actuellement que : « Le maire de la commune est responsable devant le conseil municipal »<sup>26</sup>. Comme indiqué précédemment au sujet de la réforme

<sup>24</sup> Loi relative à l'autonomie locale (2002), article 73.

<sup>25</sup> Constitution de l'Arménie (version de 2005), article 109.

<sup>26</sup> Article 182.4.

constitutionnelle (paragraphe 13), les rapporteurs insistent sur la nécessité de clarifier la portée de la responsabilité du maire, en particulier si cela inclut la destitution ou révocation.

#### **Actions recommandées en ce qui concerne le contrôle administratif**

- **Dans l'élaboration de la législation et des modifications relatives à la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle du contrôle juridique et professionnel, exposer clairement les effets qui découlent des différents types de contrôle – qu'il s'agisse de légalité ou d'opportunité – en gardant à l'esprit les principes énoncés dans la Charte, en particulier le principe de proportionnalité pour que l'intervention de l'autorité de contrôle reste proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle vise à préserver.**
- **Élaborer une législation pertinente sur la destitution ou la révocation du maire qui intégrerait une procédure judiciaire à la seconde étape du processus de destitution/révocation du maire.**
- **Concevoir une méthodologie pour instaurer une pratique cohérente des communes dans leurs plans de développement et réfléchir à la meilleure façon de les mettre en œuvre, notamment par l'adoption de lignes directrices par décret ministériel.**

### **iii. Finances**

55. Les articles suivants de la Recommandation 351 (2014) du Congrès sont jugés essentiels dans le programme de post-suivi pour l'Arménie pour rendre les normes plus exigeantes en matière de finances :

- ressources financières « propres » ;
- péréquation financière ;
- dispositif fiscal.

56. Avec un PIB par habitant de 3 720 USD en 2012 et 3 873,5 USD en 2014<sup>27</sup>, la République d'Arménie se classe, d'après les critères du CAD de l'OCDE, parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. La part des collectivités locales dans les finances publiques reste faible (9,7 %), ce qui donne à penser qu'elles ne gèrent pas encore une « part importante » des affaires publiques locales – selon le concept d'autonomie locale défini à l'article 3 de la Charte.

#### **1. Ressources financières « propres »**

La Rec 351(2014) recommande aux arméniennes :

*7h. d'accroître les ressources financières « propres » des collectivités locales, conformément aux alinéas 7.a et c de la présente recommandation ;*

*(Il est recommandé au point 7. a de réviser la législation afin de mieux mettre en œuvre le principe de subsidiarité et au point 7c d'accroître la capacité des conseils municipaux).*

57. L'article 9.1 de la Charte dispose que les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes, partant du principe que l'autorité légale d'exercer certaines fonctions est dépourvue de sens si les collectivités locales sont privées de moyens financiers de remplir ces fonctions<sup>28</sup>. Les projets de modifications de la Constitution prévoient pour l'heure que la loi « définisse les sources fiscales et non fiscales nécessaires à l'accomplissement des missions des collectivités<sup>29</sup>. Les principales sources de revenus des collectivités locales sont actuellement les suivantes :

<sup>27</sup> Données de la Banque mondiale.

<sup>28</sup> Rapport explicatif de la Charte, article 9.

<sup>29</sup> Article 186.1

- les dotations et subventions du gouvernement en faveur de l'autonomie locale, en augmentation constante : 17 milliards d'AMD (33 millions d'EUR) en 2008, 45 milliards d'AMD (86,8 millions d'EUR) en 2014 et 47 milliards d'AMD (91,2 millions d'EUR) en 2016<sup>30</sup> ;
- la taxe sur le non-bâti, surtout pour les communes composées de plusieurs localités ou résultant d'une fusion – dans les autres cas, elle est souvent négligeable ;
- la taxe foncière et la taxe sur les véhicules (l'essentiel des revenus provenant de cette dernière) ;
- les baux ruraux ;

A l'avenir, de nouvelles ressources pourront être ajoutées, comme la taxe hôtelière, lorsque la législation d'application sera approuvée par le parlement.

58. La délégation reconnaît que, d'après les informations fournies par le gouvernement au sujet du *Document d'orientation sur les droits et redevances locaux*, plusieurs changements importants ont été apportés, à commencer par la définition des « taxes ou droits locaux », qui comprend une liste de droits et redevances locaux (d'autres sont envisagés). Après approbation formelle du gouvernement, le projet consiste à revoir entièrement la loi sur les droits et redevances locaux.

59. La délégation note avec satisfaction que les droits d'enregistrement et les frais de notaire, qui sont collectés par les communes, sont alloués au budget des communes.

60. Après la consolidation et la réorganisation territoriale par fusion, les services et les coûts qui en découlent pour les communes consolidées devraient développer les capacités financières et professionnelles sans entraîner nécessairement de coûts supplémentaires. La transformation des compétences déléguées en fonctions propres des communes consolidées devrait s'accompagner de crédits budgétaires ; l'actif devrait croître également dans les grandes communes (par exemple, les baux ruraux, qui, dans certains cas, pourront atteindre 200 millions d'AMD dans des communes ayant un budget de 5 millions d'AMD).

61. Le budget des communes comporte deux volets. Cette distinction devrait prévenir les abus :

- (a) le budget administratif, qui couvre les frais d'exploitation, est financé sur les subventions et revenus fiscaux et permet une liberté totale en matière de gestion locale ; le problème est que ces ressources ne suffisent pas toujours – dans ce cas, le conseil peut soumettre une demande au gouvernement, en décrivant son projet et en demandant l'autorisation d'utiliser des fonds du budget des programmes ;
- (b) le budget matériel/programme pour les dépenses de capitaux (aucun salaire ne peut être payé sur cette partie du budget) est financé principalement à partir de deux sources : la vente d'actifs de la commune et l'excédent du budget administratif ; les collectivités locales ont une liberté limitée en matière de gestion.

62. Les rapporteurs ont été informés cependant que seules 200 communes ont un budget de financement. Cela signifie concrètement qu'alors que le budget administratif de Dilidjan s'élève à 500 millions d'AMD, celui des localités voisines est de 5 millions d'AMD.

63. Il n'est question dans le nouveau libellé proposé pour la Constitution concernant le budget local, et les taxes et redevances locales<sup>31</sup> que du « financement obligatoire sur le budget de l'État » pour les communes qui exercent des compétences déléguées<sup>32</sup>. La délégation note qu'apparemment les critères et procédures pour les subventions et d'autres dotations ne sont pas régis par la loi (à l'exception d'une réglementation minimale sur les aspects techniques du transfert des subventions).

<sup>30</sup> Taux approximatifs en EUR ; taux de conversion du 20 novembre 2015 de 100 AMD = 0,19 EUR, puis arrondi.

<sup>31</sup> Article 185.

<sup>32</sup> Article 186.2.

**Actions recommandées en ce qui concerne les ressources financières propres**

- **Poursuivre la réforme des finances locales en cours afin de créer une source de revenus stable et propre aux communes et dont elles ont le pouvoir de fixer le taux.**
- **Conformément à l'article 9.2, 9.3 et 9.4 de la Charte, lister et définir des sources de revenus qui garantissent un financement proportionné aux compétences prévues par la Constitution ou la loi, de façon à appliquer les nouvelles dispositions constitutionnelles<sup>33</sup> (article 186.1 proposé).**
- **A des fins de sécurité juridique, les critères et procédures pour les subventions et d'autres dotations devraient être clairement régis par la loi, en particulier pour les tâches et fonctions déléguées (article 186.2 proposé).**

**2. Péréquation financière**

La Rec 351(2014) recommande aux autorités arméniennes :

*7j. de réviser le mécanisme de péréquation financière pour le mettre en œuvre de manière appropriée et développer des mesures pour l'allocation de fonds de péréquation sur la base des capacités fiscales et des besoins financiers des communes, afin de corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement, en conformité avec l'article 9.5 de la Charte ;*

64. L'article 9.5 de la Charte prévoit la protection des collectivités locales financièrement plus faibles par la mise en place de procédures de péréquation financière.

65. Les rapporteurs ont été heureux d'apprendre des représentants du gouvernement qu'une loi de péréquation avait déjà été rédigée et serait adoptée courant 2016. Cette loi devrait se fonder sur la disposition constitutionnelle pertinente, libellée actuellement comme suit : « dans la mesure où ses ressources le lui permettent, l'État attribuera les fonds nécessaires pour assurer le développement proportionné des collectivités »<sup>34</sup>. Le but affiché de cette nouvelle loi est de répartir les fonds de manière plus équitable et ciblée. Outre les critères actuels – population et superficie (notamment la capacité à générer des revenus) –, le projet de loi devrait envisager de prendre en compte de nouveaux éléments, comme les dépenses, les besoins spécifiques (notamment l'altitude par rapport au niveau de la mer et la durée des hivers), la distance par rapport aux centres régionaux et à Erevan et le profil démographique des communes (y compris les enfants, écoles maternelles et seniors) afin de déterminer les services nécessaires et les dépenses connexes.

66. La délégation du Congrès salue cette approche, qui devrait permettre une prise en compte plus différenciée des besoins réels des collectivités, et se dit prête à réaliser une évaluation du projet de loi si la demande lui en est faite.

67. Le Fonds arménien de développement territorial a été créé pour financer des projets d'infrastructures grâce au budget de l'État et à des bailleurs de fonds. La Banque mondiale a garanti un engagement de 55 millions d'USD en faveur du tourisme et du développement régional et l'USAID s'est engagée à verser 8,6 millions d'USD supplémentaires dans ce Fonds (uniquement pour des groupements consolidés).

68. Les besoins de ces derniers doivent être déterminés dans le cadre d'un processus participatif, déjà inscrit dans la loi sur l'autonomie locale.

69. Les rapporteurs accueillent favorablement ces mesures concrètes prises dans le domaine important des investissements destinés à améliorer les infrastructures, ainsi que la coordination des moyens financiers provenant de sources nationales et internationales.

70. Les rapporteurs et le représentant du gouvernement ont échangé en outre sur la question des

<sup>33</sup> Article 186.1

<sup>34</sup> Article 186.3.

subventions réglementées par la loi sur la péréquation financière. Ces subventions sont destinées à des fins spécifiques, mais les communes auront toute liberté dans leur utilisation, d'après les informations communiquées par le gouvernement. La délégation a recommandé de fixer les détails de la procédure pour le transfert de fonds dans la législation, qui devrait énoncer les critères (formule de péréquation). Cela garantira la certitude juridique ainsi qu'une liberté effective des communes quant à l'objet d'affectation de ces subventions spécifiques.

#### **Action recommandée en ce qui concerne la péréquation financière**

- **Réglementer dans la loi le mécanisme détaillé pour le transfert de fonds affectés précisant les critères et la formule de péréquation afin de supprimer toute ambiguïté et d'assurer le respect de la liberté d'utilisation de ces fonds.**
- **Le Congrès se tient prêt à étudier et à commenter le projet de loi sur la péréquation financière en temps utile avant le débat prévu au Parlement au printemps 2016.**

### **3. Dispositif fiscal**

La Rec 351(2014) recommande aux autorités arméniennes :

*7i. d'améliorer l'efficacité du mécanisme des impôts des communes, en leur accordant le droit de fixer le taux dans les limites raisonnables définies par la loi, afin de renforcer leur autonomie ;*

71. La Charte reconnaît que l'exercice d'un choix politique dans l'évaluation des avantages des services par rapport au coût pour le contribuable local ou l'utilisateur est un devoir fondamental des élus locaux. L'article 9.3 de la Charte dispose qu'« une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi ».

72. En Arménie, les attentes semblent trop grandes à l'égard des dotations et subventions de l'État, ce qui risque de compromettre l'autonomie et de créer une dépendance des collectivités locales. Dans ces conditions, comme indiqué plus haut, l'objectif devrait être de mêler les différentes ressources des communes, en y incluant une part de certains impôts significatifs. La délégation est d'avis que l'article sur le financement des communes dans les amendements proposés à la Constitution<sup>35</sup> (voir plus haut) devrait être compris en ces termes.

73. Le conseil municipal n'est pas libre actuellement de fixer le taux exact des taxes et impôts locaux. Cela inclut les taxes locales pour les permis de construction mais aussi pour les licences des entreprises de restauration et l'utilisation du nom de la collectivité comme nom commercial (depuis décembre 2012). Les rapporteurs observent que des règles trop détaillées concernant les fourchettes de taux que les communes doivent respecter pour ces taxes et impôts locaux, laissant à ces dernières une marge de choix limitée, pourraient réduire leur autonomie.

74. Il apparaît de plus que, pour les taxes sur le non-bâti et la taxe foncière, aucune marge n'est indiquée, ce qui donne un exemple de déréglementation possible accordant une autonomie aux collectivités locales pour ce qui est des ressources financières. La délégation espère que cette approche peut être étendue et propose l'expertise du Congrès en vue d'une évaluation des options envisageables.

Conformément à la Constitution révisée, « le conseil municipal déterminera les taxes et impôts locaux » dans « la limite des taux fixés par la loi »<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Article 186.

<sup>36</sup> Article 185.3.

**Action recommandée en ce qui concerne le dispositif fiscal**

- **Dans l'esprit de la Charte, accorder une plus grande marge de manœuvre aux collectivités locales pour fixer le taux des taxes et redevances locales, car le système actuel de fourchettes de taux préétablies limite l'autonomie des collectivités locales en matière fiscale. Il serait utile de réaliser une étude sur le sujet, avec l'appui technique d'experts du Congrès.**

**III. Calendrier**

75. Le référendum sur les modifications constitutionnelles s'est tenu le 6 décembre 2015. La nouvelle Constitution inclut des changements suffisants dans son chapitre sur l'autonomie locale. En vue de mettre en œuvre les modifications constitutionnelles et de prendre en considération les recommandations du Congrès, il serait nécessaire d'adapter la législation en conséquence. La délégation note avec satisfaction qu'un paquet de réformes de cinq lois portant sur l'autonomie locale a déjà été élaboré et que d'autres textes ou modifications de loi sont en préparation.

76. Dans l'ensemble, la réforme constitutionnelle et la législation sur la mise en œuvre semblent globalement conformes aux principes de la Charte. La délégation salue l'approche systémique adoptée, qui porte en grande partie sur la réforme territoriale, pour éviter la fragmentation découlant de la fusion de collectivités en des collectivités moins nombreuses et plus grandes capables de fournir plus efficacement un plus grand nombre de services.

77. Dans cette situation, les phases ultérieures du suivi des recommandations du Congrès prévu dans le cadre de cette feuille de route exigent des approches différenciées pour l'évaluation et les observations, en particulier, puisque certaines mesures de réforme reposent sur la situation future après la réforme territoriale.

78. Comme indiqué lors de la réunion de post-suivi, le calendrier du gouvernement concernant la réforme de l'autonomie locale se présente comme suit actuellement :

- examen de la législation connexe sur la mise en œuvre courant 2016 ;
- avancement du processus de consultation et de la participation directe, mise en œuvre de la formalisation de la procédure (réformes territoriales) ;
- législation sur les questions financières (notamment sur la péréquation financière) (courant 2016).

79. Par conséquent, la feuille de route définie avec le Congrès devrait être axée sur l'expertise et l'examen du projet de loi. Elle pourrait inclure en particulier les éléments suivants :

- paquet de lois de réforme et modifications de la législation sur la mise en œuvre à envoyer au Congrès pour examen ;
- projet de loi sur la péréquation financière à envoyer au Congrès pour examen ;
- après approbation du document d'orientation sur les taxes et redevances locales (présenté fin septembre au gouvernement pour discussion), révision des lois nécessaires (7-8) ;
- amendements à la loi sur les services municipaux.

Dans l'esprit du dialogue fructueux et constructif de la réunion de post-suivi, la délégation espère vivement que le calendrier sera respecté et que les évolutions positives évoquées au fil des discussions se concrétiseront prochainement.