

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**23<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 16-18 octobre 2012**

**CG(23)12FINAL**  
26 février 2013

## La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan

Commission de suivi

Rapporteurs : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/DC<sup>1</sup>)  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche, (R, SOC)

Résolution 345 (2012) .....	2
Recommandation 326 (2012) .....	3
Exposé des motifs .....	7

### Résumé

Le présent rapport de suivi constitue le deuxième rapport portant sur l'état de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan depuis 2003. Les rapporteurs regrettent vivement que la plupart des recommandations adressées aux autorités nationales en 2003 n'aient pas été mises en œuvre depuis et qu'aucun calendrier n'ait été fixé pour leur prise en compte dans un avenir proche. Par conséquent, le gouvernement est invité à prendre les mesures nécessaires pour adopter un plan d'action concernant la mise en œuvre des recommandations du Congrès. Le rapport souligne la quasi-inexistence de l'autonomie locale et le contrôle des organes de l'Etat sur les « autorités » municipales ; les faibles capacités financières des municipalités ; l'absence d'une procédure de consultation des municipalités et de leurs associations nationales, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

Le rapport recommande notamment aux autorités azerbaïdjanaises de réviser la loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut des municipalités afin de reconnaître celles-ci en tant qu'institutions décentralisées exerçant une partie de la puissance publique générale de l'Etat ; de réexaminer en profondeur et clarifier le partage des tâches et des compétences entre les structures parallèles d'administration publique locale, en transférant aux municipalités les compétences publiques locales les plus importantes ; d'allouer durablement aux municipalités des ressources financières proportionnées à leurs compétences et veiller à ce qu'elles puissent disposer librement de leurs ressources dans la limite de leurs pouvoirs. Enfin, le Congrès appelle instamment les autorités azerbaïdjanaises à adopter une loi sur le statut spécial de la capitale (Bakou), à envisager la mise en place d'un système d'élection démocratique des autorités locales de la ville de Bakou.

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

ECR : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

PAP : Pas d'affiliation politique



## La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan

### RESOLUTION 345 (2012)<sup>2</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe rappelle :

a. que l'Azerbaïdjan a adhéré au Conseil de l'Europe en janvier 2001 et, ce faisant, s'est engagé à contribuer à la création d'un espace démocratique et juridique commun à l'ensemble du continent, en veillant au respect des valeurs fondamentales de l'Organisation que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, et à se conformer aux normes européennes ;

b. que, le 15 avril 2002, l'Azerbaïdjan a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), entrée en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> août 2002, s'engageant ainsi à inscrire le principe de l'autonomie locale dans son droit interne afin de garantir sa mise en œuvre effective, et notamment à transférer aux collectivités locales des compétences accompagnées des ressources financières correspondantes et à veiller à la pleine mise en œuvre du principe de subsidiarité afin de garantir l'exercice de l'autonomie locale conformément aux dispositions de la charte précitée ;

c. ses précédentes Recommandation 126 (2003) et Résolution 151 (2003) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan.

2. Le Congrès se félicite de la création de trois associations nationales de collectivités locales mais souhaite qu'elles puissent jouer un rôle plus actif dans la représentation des intérêts des municipalités.

3. Il observe cependant que la plupart des recommandations adressées aux autorités nationales en 2003 n'ont pas été mises en œuvre et qu'aucun calendrier n'a été fixé pour leur prise en compte dans un avenir proche, de sorte que ces recommandations conservent toute leur pertinence.

4. Il renvoie à l'exposé des motifs, qui réitère ses recommandations et exprime sa vive préoccupation au sujet, en particulier, du non-respect de la plupart des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale ratifiées par l'Azerbaïdjan.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. invite son Bureau à examiner la possibilité d'inviter le ministre de la Justice d'Azerbaïdjan en sa capacité de ministre des Pouvoirs locaux à s'adresser au Congrès lors de la session d'octobre 2013 et à discuter des développements envisagés par les autorités azerbaïdjanaises ;

b. invite sa commission de suivi :

i. à organiser de toute urgence à Bakou un séminaire sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale en Azerbaïdjan, en coopération avec les autorités nationales, régionales et locales, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de la démocratie locale ;

ii. à effectuer une visite de suivi à mi-parcours afin d'évaluer la situation de la démocratie locale et régionale, à la lumière de la Recommandation 326 (2012) adoptée par le Congrès lors de la présente session, et d'en évaluer les progrès.

---

<sup>2</sup>. Discussion et adoption par le Congrès le 17 octobre 2012, 2<sup>e</sup> séance, rapporteurs : J. Wienen, Pays-Bas (L, PPE/DC), et G. Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

## La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan

### RECOMMANDATION 326 (2012)<sup>3</sup>

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b*, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 précitée, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats 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 » ;

c. à sa Résolution 307 (2010) révisée sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à sa Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes-capitales, sa Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale et sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009) ;

e. à ses précédentes Recommandation 126 (2003) et Résolution 151 (2003) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan.

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

a. l'Azerbaïdjan est devenu membre du Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001. Il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 21 décembre 2001 et l'a ratifiée le 15 avril 2002. La charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> août 2002 ;

b. l'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être lié par les articles 4.3, 7.2, 9.5, 9.6 et 10.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale et a formulé une déclaration ainsi libellée : « La République d'Azerbaïdjan déclare qu'elle n'est pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte dans les territoires occupés par la République d'Arménie jusqu'à ce que les territoires concernés soient libérés de cette occupation » ;

c. l'Azerbaïdjan n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ni le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206) ;

d. la commission de suivi du Congrès a nommé M. J. Wienen et M<sup>me</sup> G. Mosler-Törnström en tant que rapporteurs et les a chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan ;

---

<sup>3</sup>. Discussion et adoption par le Congrès le 17 octobre 2012, 2<sup>e</sup> séance, rapporteurs : J. Wienen, Pays-Bas (L, PPE/DC), et G. Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

e. le Congrès souhaite remercier la représentation permanente de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe, les autorités azerbaïdjanaises aux niveaux central, régional et local, les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) azerbaïdjanaises spécialistes de l'administration locale et tous ses autres interlocuteurs pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation, qui ont permis le bon déroulement de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. la création en 2006 de trois associations nationales de municipalités (villes, communes et villages) pour représenter les intérêts des municipalités au niveau national ;

b. la signature de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) ;

c. la signature par le Président de l'Azerbaïdjan, le 10 février 2010, du décret portant promulgation de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur « le cadastre et la délivrance des certificats nécessaires aux municipalités », qui dispose que la Commission nationale des terrains et de la cartographie doit réaliser et remettre à l'organe municipal en charge du cadastre, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, des cartes des terrains municipaux.

4. Le Congrès regrette vivement que la plupart des recommandations adressées aux autorités nationales en 2003 n'aient pas été mises en œuvre et qu'aucun calendrier n'ait été fixé pour leur prise en compte dans un avenir proche, de sorte que les problèmes ci-dessous demeurent éminemment préoccupants :

a. la définition incomplète et ambiguë de l'autonomie locale<sup>4</sup> dans la loi sur le statut des municipalités (articles 2 et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale) ;

b. le parallélisme du système d'autonomie locale, qui d'après la Constitution est partagé entre les comités exécutifs locaux, qui sont des organes nationaux, et les municipalités, qui n'ont qu'un rôle très limité (articles 3 et 4 de la charte) ;

c. la subordination, en pratique, des municipalités aux comités exécutifs locaux, lesquels relèvent de l'administration de l'Etat (articles 3 et 4 de la charte) ;

d. le partage imprécis des compétences et des responsabilités entre les municipalités et les comités exécutifs locaux (article 4 de la charte) ;

e. les médiocres capacités financières des municipalités du fait du faible niveau des transferts de l'Etat et de l'inefficacité des mécanismes de collecte des impôts dont disposent les municipalités (article 9 de la charte) ;

f. l'absence d'une procédure de consultation des municipalités et de leurs associations nationales, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement (article 4.6, de la charte) ;

g. les lacunes de la législation relative, d'une part, au statut et aux responsabilités des agents municipaux et, d'autre part, à leurs droits et obligations (article 6 de la charte) ;

h. l'absence de biens propres des municipalités et la lenteur des transferts de biens de l'Etat vers les municipalités, en particulier dans le cas de terrains ;

---

<sup>4</sup>. L'article premier de la loi sur le statut des municipalités d'Azerbaïdjan dispose que « l'autonomie locale en République d'Azerbaïdjan est un système d'organisation de l'activité des citoyens... » et son article 2.2 définit les instances municipales comme des « organes créés par les municipalités – et ne relevant pas du système de l'Etat – chargés d'organiser les services municipaux et de résoudre les problèmes d'importance locale ».

*i.* le manque de clarté de la loi sur le statut des municipalités concernant la procédure de contrôle des municipalités, et notamment l'obligation, telle que prévue par l'article 146-IV de la Constitution, pour les collectivités locales de rendre compte de leurs activités devant le parlement (article 8 de la charte) ;

*j.* le manque de consultation, de la part des autorités centrales, avec les représentants des trois associations nationales de collectivités locales lors du processus de décision dans le domaine de l'autonomie locale, ces associations ne jouant aucun rôle actif en pratique dans la représentation des intérêts des municipalités au niveau national (article 4.6 de la charte) ;

*k.* le fait que la capitale de l'Azerbaïdjan n'est pas dirigée par une instance d'administration locale intégrée, telle qu'un conseil élu démocratiquement, mais par une autorité exécutive responsable seulement devant le président, sans aucun contrôle démocratique ;

*l.* le vide législatif concernant le statut de la capitale Bakou, bien qu'un tel statut soit prévu par la loi de la République d'Azerbaïdjan sur « la structure et la division administrative du territoire », dont l'article 5.9 dispose qu'une loi sur la ville de Bakou doit être adoptée.

5. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres invite les autorités azerbaïdjanaises :

*a.* à réviser la loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut des municipalités afin de reconnaître celles-ci en tant qu'institutions décentralisées exerçant une partie de la puissance publique générale de l'Etat ;

*b.* à réexaminer en profondeur et à clarifier le partage des tâches et des compétences entre les structures parallèles d'administration publique locale, en transférant les compétences publiques locales les plus importantes aux municipalités dotées d'un gouvernement démocratique et responsable politiquement ;

*c.* à mettre un terme à la subordination, en pratique, des municipalités aux comités exécutifs locaux, afin de permettre aux municipalités de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ;

*d.* à allouer durablement aux municipalités des ressources financières proportionnées à leurs compétences et à veiller à ce qu'elles puissent disposer librement de leurs ressources dans la limite de leurs pouvoirs ;

*e.* à répartir les transferts et les dotations spéciales de l'Etat de manière transparente et prévisible, en tenant compte des intérêts des autorités locales ;

*f.* à améliorer l'efficacité du mécanisme de collecte des impôts des municipalités, et à coopérer activement avec les municipalités afin de mieux s'assurer de personnels dûment qualifiés pour appliquer ces procédures ;

*g.* à mettre en place des procédures appropriées de consultation avec les municipalités et les associations nationales qui les représentent, qui tiennent compte des critères d'opportunité et d'adéquation prévus par la Charte européenne de l'autonomie locale, dans les processus de planification et de décision sur toutes les questions qui les concernent directement ;

*h.* à garantir un haut niveau de transparence des fusions de collectivités locales en définissant les objectifs et les buts stratégiques de toute nouvelle intégration de municipalités et en discutant avec les municipalités concernées et leurs associations, avant toute modification des limites administratives du territoire de collectivités locales ;

*i.* à accroître l'efficacité des mesures pour mettre en place des programmes de renforcement des capacités et de formation pour les agents municipaux, afin d'améliorer la qualité de leurs activités administratives ordinaires ;

*j.* à fournir aussi rapidement que possible des bâtiments administratifs à toutes les municipalités et à délivrer des titres de propriété, surtout pour les bâtiments de la capitale, conformément à la Recommandation 132 (2003) du Congrès sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

*k.* à clarifier la législation et à définir le rôle exact des autorités administratives habilitées à exercer un contrôle juridique sur les municipalités, en levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle, qui est en contradiction avec la Charte européenne de l'autonomie locale ;

*l.* à supprimer l'obligation pour les collectivités locales de rendre compte de leurs activités devant le parlement et à limiter le pouvoir de contrôle du gouvernement central au seul contrôle de la légalité des actes municipaux ;

*m.* à ou renforcer la participation des représentants des trois associations nationales de collectivités locales (villes, communes et villages) aux processus de décision ayant trait aux affaires locales, afin de leur permettre de représenter les intérêts des municipalités au niveau national ;

*n.* à envisager la mise en place d'un système d'élection démocratique pour les autorités locales de la ville de Bakou ;

*o.* à adopter une loi relative à la ville de Bakou, comme l'exige l'article 5.9 de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur « la structure et la division administrative du territoire », conformément aux recommandations du Congrès : Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes-capitales et la Recommandation 133 (2003) sur la gestion des villes-capitales.

6. Le Congrès invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation et la Résolution 345 (2012) du Congrès y afférente sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, ainsi que l'exposé des motifs, et à les inclure dans leurs propres procédures de suivi et autres activités relatives à cet Etat membre.

# La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan

## EXPOSE DES MOTIFS<sup>5</sup>

### Table des matières

1. Introduction.....	8
2. Informations générales et contexte politique.....	9
3. Fondements constitutionnels et législatifs de l'autonomie locale en Azerbaïdjan .....	10
4. L'organisation administrative de l'Azerbaïdjan .....	11
4.1. L'administration de l'Etat et le niveau municipal de l'autonomie locale.....	11
4.2. Gouvernance régionale.....	14
4.3. Le statut particulier de la République autonome du Nakhitchevan.....	14
4.4. Elections locales.....	15
5. Pouvoirs et compétences des collectivités locales .....	16
6. Structure organisationnelle et processus de décision des collectivités locales .....	18
7. Finances des pouvoirs locaux .....	19
7.1. Situation financière des municipalités .....	19
7.2. Recettes locales .....	19
7.2.1. Impôts municipaux .....	20
7.2.2. Exploitation des biens municipaux, activités économiques et autres revenus .....	21
7.3. Subventions du gouvernement central et péréquation financière.....	22
8. Contrôle des municipalités et procédure de consultation entre gouvernement central et municipalités.....	23
8.1. Contrôle des municipalités par le gouvernement central .....	23
8.2. Associations municipales et mécanisme de consultation entre pouvoir central et pouvoirs locaux .....	24
9. Garanties de l'autonomie locale .....	24
10. Formes de participation directe des citoyens.....	25
11. Le statut de Bakou en tant que ville capitale.....	26
12. Analyse de la situation de la démocratie locale en Azerbaïdjan à la lumière des dispositions de la Charte.....	27
12.1. Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3).....	27
12.2. Portée de l'autonomie locale (article 3, paragraphe 1, et article 4).....	28
12.3. Protection des limites territoriales (article 5) .....	29
12.4. Structures administratives et conditions du libre exercice des responsabilités (articles 6 et 7).....	30
12.5. Contrôle administratif (article 8) .....	30
12.6. Ressources financières (article 9).....	31
12.7. Droit d'association et protection légale de l'autonomie locale (articles 10 et 11) .....	33
12.8. Engagements – réserves formulées par les Etats (article 12) .....	34
13. Conclusions – Analyse de la situation de la démocratie locale et recommandations article par article 35	
Annexe 1 – Informations sur les droits de l'homme et les autorités locales .....	39
Annexe 2 – Programme de la visite de suivi en Azerbaïdjan (2-5 avril 2012) .....	41
Annexe 3 – Sources (textes juridiques et documents utilisés comme sources d'informations).....	44
Annexe 4 – Commentaires adressés aux rapporteurs par le gouvernement azerbaïdjanais conformément à l'article 21, résolution du Congrès 307(2010) révisée ( <i>en anglais uniquement</i> ).....	44

<sup>5</sup> Adopté par la Commission de suivi le 6 juillet 2012

## 1. INTRODUCTION

1. En vertu de l'article 2, paragraphe 3 de la Résolution statutaire (2011)<sup>2</sup> du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») établit régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. L'Azerbaïdjan a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») en décembre 2001 et l'a ratifiée par une loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2002. La République d'Azerbaïdjan a déclaré qu'elle n'était pas liée par les articles 4(3), 7(2), 9(5), 9(6) et 10(3) de la Charte. De plus, elle a indiqué « qu'elle n'est pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte dans les territoires occupés par la République d'Arménie jusqu'à ce que ces territoires soient libérés de cette occupation ».

3. La République d'Azerbaïdjan a également signé et ratifié :

a. le 1<sup>er</sup> janvier 2004, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), qui est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;

b. le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), qui est entré en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> juillet 2004 ;

c. le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n°169), entré en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

4. L'Azerbaïdjan n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ni le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

5. La Commission de suivi du Congrès a nommé M. Jos WIENEN (Pays-Bas, L, PPE/DC) et Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC) rapporteurs et les a chargés de préparer et de présenter un rapport sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan<sup>6</sup>, afin d'actualiser la Résolution 151 et la Recommandation 126 (2003).

6. Lors d'une visite en Azerbaïdjan (Bakou) du 2 au 5 avril 2012, la délégation a rencontré des personnalités et des élus des différents niveaux de gouvernement ainsi que des représentants d'ONG et d'associations (pour plus de détails, voir le programme à l'Annexe I).

7. Les rapporteurs remercient le Représentant permanent de la République d'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe, les autorités azerbaïdjanaises au niveau central, régional et local, les représentants des ONG azerbaïdjanaises œuvrant au développement des municipalités ainsi que tous leurs interlocuteurs pour leur précieuse coopération aux différents stades de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à délégation, ce qui a permis le bon déroulement de la visite.

8. Le présent rapport a été établi à partir des informations et des données recueillies lors de la visite de suivi et celles communiquées par les institutions nationales ainsi que par la délégation de l'Azerbaïdjan au Congrès et tous les autres interlocuteurs azerbaïdjanais pendant et après la visite.

---

<sup>10</sup> Les deux corapporteurs ont été assistés par le professeur Zoltán SZENTE, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et Mme Stéphanie POIREL, Secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès.



## 2. INFORMATIONS GENERALES ET CONTEXTE POLITIQUE

9. L'Azerbaïdjan se situe dans le Caucase du Sud. Ce pays est bordé par la Russie au nord, la mer Caspienne à l'est, l'Iran au sud, la Turquie, la Géorgie et l'Arménie à l'ouest. En 2012<sup>7</sup>, le pays compte 9,235 millions d'habitants. Selon le dernier recensement de 2009, le groupe ethnique le plus important est constitué par les Azéris (91,6%) et les minorités présentes dans le pays sont les suivantes : Lezghins 2,0%, Russes 1,3%, Arméniens 1,4%, autres 3,7%. La langue officielle du pays, fixée par la Constitution, est l'azéri.

10. L'Azerbaïdjan a déclaré son indépendance par rapport à l'ex-Union soviétique le 30 août 1991. Le nom officiel du pays est République d'Azerbaïdjan (*Azərbaycan Respublikası*). La Constitution a été adoptée en 1995 et a été modifiée à deux reprises depuis lors, en 2002 et en 2009.

11. L'Azerbaïdjan est un Etat unitaire. Aux termes de l'article 11 de la Constitution : « Le territoire de la République d'Azerbaïdjan est un, indivisible et inviolable ». Hormis la République autonome du Nakhitchevan, il n'y a pas d'autres régions autonomes en Azerbaïdjan. Comme l'indique l'article 134 (I et II) de la Constitution, « *La République autonome du Nakhitchevan est un Etat autonome au sein de la République azerbaïdjanaise. La République autonome du Nakhitchevan est une partie intégrante inséparable de la République azerbaïdjanaise.* »

12. Deux décennies plus tard, le conflit du Haut-Karabakh (*Dağlıq Qarabağ*) reste une sensible question. Le conflit dans cette région a éclaté en 1988 et un cessez-le-feu a été négocié par la Russie en 1994 et ratifié par l'Azerbaïdjan et l'Arménie. Depuis 1992, le Groupe de Minsk constitué au sein de l'OSCE est chargé de négocier une solution politique au conflit dans le Haut-Karabakh et dans les régions avoisinantes. Ce groupe est coprésidé par la France, la Fédération de Russie et les Etats-Unis. Aucune solution au conflit n'a été trouvée à ce jour.

13. L'Azerbaïdjan est une république présidentielle. Bien que la constitution affirme que le pouvoir de l'Etat est basé sur le principe de la séparation des pouvoirs (art. 7(III)), le Président de la République incarne l'unité du peuple et la continuité de l'Etat azerbaïdjanais. Il garantit en outre l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Etat. Jusqu'en 2008, la constitution ne permettait la réélection du chef de l'Etat que pour un seul mandat supplémentaire, mais cette année-là, le parlement a approuvé une résolution supprimant la limite du nombre de mandats présidentiels. À l'origine, le Président ne pouvait effectuer que deux mandats consécutifs. La modification constitutionnelle correspondante a été soumise à un référendum national et acceptée. Cette mesure est particulièrement importante étant donnée que le chef de l'Etat en fonction, M. Ilham Aliyev, qui a été élu pour la première fois à la présidence en octobre 2003 et réélu en 2008, est le fils de l'ancien président, M. Heydar Aliyev, élu lui-même deux fois à cette fonction (la participation électorale a été de 79,18 % en 1998, de 71,3 % en 2003 et de 75,64 % en 2008). Selon les observateurs nationaux et internationaux<sup>8</sup>, aucun de ces scrutins présidentiels n'a satisfait aux critères internationaux d'élections libres.

14. En vertu de la constitution, le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République d'Azerbaïdjan, qui nomme et révoque les membres du cabinet, lequel est responsable devant lui. Le Président soumet le budget de l'Etat au Parlement pour approbation. Comme il approuve les programmes économiques et sociaux nationaux, ces décisions sont d'une importance cruciale pour le développement local et, de manière générale, pour les collectivités territoriales. Les ministres du cabinet sont chargés de la mise en œuvre des décisions exécutives du Président.

15. Le parlement unicaméral (*Milli Majlis*) exerce le pouvoir législatif. Ses 625 députés sont élus dans des circonscriptions uninominales. Le parti au gouvernement dispose de la majorité absolue au Parlement, tandis que la plupart des autres députés sont formellement indépendants. Les deux principaux partis d'opposition, le Front populaire d'Azerbaïdjan (AXCP) et le Parti de l'égalité (Musavat), ne sont plus représentés au Parlement depuis les dernières élections législatives de 2010. La majorité des sièges (73 sur 125) ont été remportés par le parti au pouvoir, le Parti du Nouvel Azerbaïdjan (*Yeni Azərbaycan Partiyası*) ; 48 candidats formellement indépendants ont été élus, mais la majorité d'entre eux sont fidèles au gouvernement. Lors des dernières élections législatives, la

<sup>7</sup> La Commission d'Etat de statistiques de la République d'Azerbaïdjan : <http://www.azstat.org/indexen.php>

<sup>8</sup> Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, Rapport final, Varsovie, 25 janvier 2011, Observation des élections législatives en Azerbaïdjan par l'APCE (7 novembre 2010), Doc. 12475, 24 janvier 2011.

participation a été de 50,1 % sur un total de 4,9 millions d'inscrits. Elle avait été de 42,2 % en 2005 et de 71,33 % en 2000.

16. Selon la constitution, le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux et la Cour constitutionnelle. La loi fondamentale apporte les garanties habituelles d'indépendance judiciaire et entérine le principe du procès équitable. La Cour constitutionnelle se compose de neuf juges nommés par la *Milli Majlis* sur recommandation du Président. La Cour examine la compatibilité des lois, règlements et de tout autres actes normatifs avec la Constitution et la législation, et interprète la Constitution et ces lois.

### 3. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS DE L'AUTONOMIE LOCALE EN AZERBAÏDJAN

17. L'autonomie locale est reconnue par le Titre quatre de la Constitution de l'Azerbaïdjan (*Azərbaycan konstitusiyası*), qui inclut le chapitre IX sur les municipalités et comporte des dispositions relatives à l'organisation des municipalités, à leurs compétences et aux garanties de leur indépendance. Un chapitre distinct (Chapitre VIII) est consacré à la République autonome du Nakhitchevan ; il en définit le statut constitutionnel, les autorités suprêmes et la séparation des pouvoirs entre ces dernières.

18. Selon l'Article 124 et le Chapitre IX de la constitution, l'autonomie locale <sup>9</sup> est exercée à la fois par les autorités exécutives locales et par les organes de l'Etat et les municipalités<sup>10</sup>. Les organes exécutifs locaux sont dirigés par des fonctionnaires nommés et révoqués par le Président de l'Azerbaïdjan, qui détermine également les compétences de ces organes. Les membres des conseils municipaux seront élus directement par les citoyens, tandis que les présidents de ces conseils sont élus par leurs membres (élection indirecte).

19. En vertu de l'Article 1 de la Loi sur le Statut des Municipalités : « l'autonomie locale en République d'Azerbaïdjan est un système de gestion de l'activité des citoyens qui permet à ces derniers de résoudre de manière libre et indépendante des questions d'importance locale (...) ». Selon l'article 2(2), les municipalités sont constituées d'organes qu'elles établissent pour traiter des questions locales relevant de leur compétence, ces organes ne faisant pas partie du système des organes de l'Etat.

20. La Constitution ne définit pas l'autonomie locale et se contente d'indiquer « qu'elle est exercée par les municipalités », qui sont des organes électifs (art. 142(I) et (II)). En particulier, elle ne traite pas de l'autonomie locale dans le Titre 3 sur « le pouvoir d'Etat », ce qui implique que les municipalités ne comptent pas parmi les autorités publiques exerçant la puissance étatique. Elle ne définit pas les municipalités comme des institutions s'inscrivant dans l'ensemble de l'administration publique. En conséquence, les dispositions correspondantes ne comportent pas les principaux éléments de la définition de l'autonomie locale donnée par la Charte, puisqu'elles ne consacrent pas le droit des collectivités locales à réglementer et à gérer les affaires publiques au niveau local, ni la notion d'intérêt de la population locale.

21. La Loi sur le Statut des Municipalités de la République d'Azerbaïdjan (Art. 1) place également l'autonomie locale en dehors du système d'organisation de l'Etat, la définissant comme « un système d'organisation de l'activité des citoyens », même si elle indique que ses fonctions sont « de résoudre des problèmes importants au niveau local », « d'exercer certaines fonctions de l'Etat » ou « d'œuvrer dans l'intérêt de la population locale » (art.1). Pourtant, rien dans cette loi ne garantit que les municipalités puissent résoudre ces « problèmes importants au niveau local » en faisant usage de leurs compétences publiques. Dans le même temps, certains aspects de leur statut juridique sont proches des attributs d'une véritable institution de puissance publique. Ainsi, les municipalités sont

---

<sup>9</sup> Selon la terminologie administrative utilisée en Azerbaïdjan, les « organes exerçant le pouvoir exécutif » sont des « autorités » plutôt que des collectivités locales (ou municipalités). Bien que le terme « autorité locale » soit un concept généralement admis dans le langage technique utilisé par les organes du Conseil de l'Europe pour désigner les collectivités locales, nous ne l'utiliserons pas dans la suite du présent rapport pour désigner les municipalités afin d'éviter toute confusion. Le terme « autorités exécutives locales » est utilisé dans le présent rapport pour les unités locales de l'administration de l'Etat et non pour les municipalités.

<sup>10</sup> Avis du Comité des Régions 2011/C 104/04 « *Autonomie Locale et Régionale en Azerbaïdjan et le développement de la coopération entre l'Azerbaïdjan et l'UE* » sur le point 6 « *relève deux systèmes parallèles de gouvernance au niveau local en Azerbaïdjan* ».

des organes électifs, leur organisation interne est déterminée par la loi et leur action s'exerce sur un territoire donné, également défini par la loi. De plus, certains impôts institués par la loi leur sont versés et, pour ce qui concerne plus précisément leurs compétences de puissance publique, la Constitution les autorise à prendre des arrêtés d'application locale qui sont contraignants pour leurs administrés (art. 150). Néanmoins, comme on l'a dit plus haut, la Loi ne reconnaît pas les collectivités locales comme des constituants de l'Etat, l'article 14(4) indiquant que « *les municipalités et leurs organes ne font pas partie du système des organes d'Etat* ».

22. Cette définition ambiguë et inadaptée des collectivités locales a été critiquée à plusieurs reprises par diverses instances du Conseil de l'Europe :

- La Résolution 1305 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan regrettait déjà l'absence de progrès dans le développement de l'autonomie locale en Azerbaïdjan et demandait aux autorités de ce pays « d'adapter leur législation aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi que de s'attacher rapidement à définir et à mettre en œuvre une véritable stratégie de décentralisation ».
- La Recommandation 126 (2003) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan attirait l'attention sur la nécessité de faire des efforts considérables pour mettre en conformité la définition légale des collectivités locales avec les normes édictées par les articles 2 et 3 de la Charte et formulait des propositions concrètes pour leur mise en œuvre.
- La Commission de Venise, dans son avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2009)010), déclarait que le nouvel article 146(I) de la Constitution « ne semblait pas suffire à garantir la capacité des collectivités locales autonomes à régler et à gérer une « part importante des affaires publiques » dans le cadre de leurs compétences propres ».

23. En dépit de toutes ces conclusions et recommandations formulées par le Conseil de l'Europe, les autorités azerbaïdjanaises n'ont pas revu les dispositions correspondantes de la Constitution et de la Loi sur le statut des municipalités. Pendant les réunions avec la délégation, aucune indication n'a été fournie en ce qui concerne leurs intentions éventuelles ou les processus pour examiner et mettre en œuvre les recommandations faites en 2003.

24. Si cette Loi est le texte central organisant les collectivités locales, une trentaine d'autres régissent leur fonctionnement, comme la Loi sur les services municipaux, la « Charte municipale modèle » et les lois relatives au transfert d'actifs aux municipalités, aux territoires et terrains municipaux, à la base de financement des communes, aux commissions permanentes et autres commissions des municipalités, au statut des conseillers municipaux, etc. D'autres lois ont aussi des incidences sur leurs activités, comme les lois relatives à l'urbanisme, au marché immobilier, aux zones naturelles protégées, etc. Il est à noter que la plupart d'entre elles n'ont pas beaucoup changé ces dernières années.

25. Il convient aussi de signaler que certaines questions importantes pour les municipalités ne sont pas du tout traitées. La délégation du Congrès n'a, par exemple, pu trouver aucune règle détaillée relative aux formes et aux modalités de contrôle des municipalités par l'Etat central, aux critères d'attribution de dotations financières, à la garantie légale du droit des municipalités et de leurs associations d'adhérer librement à des associations internationales, etc.

#### **4. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'AZERBAÏDJAN**

##### **4.1. L'administration de l'Etat et le niveau municipal de l'autonomie locale**

26. Comme on l'a indiqué plus haut, la Constitution proclame que la République d'Azerbaïdjan est un Etat unitaire. Seule la République autonome du Nakhitchevan est dotée d'un statut juridique et administratif spécial dans le pays (voir 4.2).

27. La Constitution ne comporte aucune disposition explicite relative à l'administration publique locale ou régionale. Seul l'article 124 sur les organes locaux disposant de pouvoirs exécutifs semble présenter un intérêt à cet égard. En vertu de cet article, le pouvoir exécutif est exercé par les chefs des organes exécutifs locaux. L'étendue des compétences de ces organes est déterminée par le Président de la République, qui nomme également les chefs de ces organes. L'instrument juridique le plus important définissant le champ d'activité, la structure organisationnelle et les compétences des autorités exécutives locales a été approuvé par le Président l'année de la création des collectivités

locales en Azerbaïdjan (1999). Le rôle clé du Président dans la définition des tâches et responsabilités des autorités exécutives crée une situation juridique étrange, la répartition des compétences législatives entre le Parlement et le Président n'étant pas claire en ce qui concerne la définition des compétences et des obligations des différentes autorités publiques constituant l'ensemble de l'administration publique.

28. Selon les autorités nationales : « Il n'y a qu'une seule région administrative en Azerbaïdjan, à savoir, la République autonome de Nakhchivan. La création d'autres régions administratives n'est pas envisagée. » L'administration de l'Etat est un système centralisé placé sous l'autorité du Président, qui est dépositaire de la totalité du pouvoir exécutif. Elle se compose de la République autonome du Nakhitchevan, qui est une région autonome de la République Azerbaïdjan, de 65 districts (*raïons*), 69 villes (*şəhər*), 13 arrondissements urbains, 130 villages urbains et 4.354 villages<sup>11</sup>. Selon la Commission statistique d'Etat, l'organisation territoriale de l'Azerbaïdjan se compose de 66 districts, 77 villes, 13 arrondissements urbains, 257 agglomérations et 4.261 agglomérations rurales<sup>12</sup>.

29. La capitale, Bakou (*Bakı*), est divisée en 11 districts administratifs (*raïons*), (Binagadi, Khazan (ancien Azizbekov), Khatayi, Garadagh, Narimanov, Nasimi, Nizami, Sabunchi, Sabayil, Surakhany et Yasamalli), 5 agglomérations urbaines et 52 petites municipalités. De tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan est le seul dont la capitale soit administrée par un organe qui n'est pas élu et non par un conseil municipal élu. Bien que le premier rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan ait proposé, en 2003, la création d'une autorité municipale unifiée élue démocratiquement pour Bakou et que d'autres organes du Conseil de l'Europe aient émis la même recommandation, aucune avancée n'a été réalisée sur ce point. La délégation du Congrès a, en effet, été informée que des représentants de l'autorité exécutive de Bakou et du gouvernement central rejettent cette idée pour diverses raisons. Ils invoquent par exemple le pouvoir exclusif du Président de déterminer les compétences des autorités exécutives, le parlement n'ayant dès lors pas le pouvoir de retirer des responsabilités aux autorités exécutives de Bakou. En conséquence, les rapporteurs s'interrogent sur la conformité de cette situation aux normes démocratiques européennes.

30. Certains interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que la situation spéciale de Bakou rend impossible toute transformation du système administratif de la capitale. La délégation du Congrès a été informée que les autorités centrales envisagent (seulement) de créer une commission de coordination avec la participation de représentants des municipalités de la région de Bakou (voir chapitre X ci-dessous sur le statut de Bakou). Les rapporteurs rappellent que l'Article 5.9 de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur la structure territoriale et la division administrative territoriale requiert qu'une loi sur la ville de Bakou soit adoptée.

31. Toujours est-il que la capitale n'est pas administrée par un conseil municipal élu démocratiquement et responsable devant la population. De plus, la séparation des pouvoirs et la répartition des compétences entre les différents acteurs n'est pas tout à fait claire. Ainsi, si l'entretien des routes relève généralement de la responsabilité du ministère des Transports, l'autorité exécutive de Bakou est chargée des grands axes de la capitale et la réparation des routes est ordonnée par décret présidentiel. Dans certains cas, des compétences sont transférées des municipalités à l'exécutif de Bakou. La responsabilité de l'élimination des déchets a, par exemple, été déléguée aux municipalités pendant quelques années, avant que l'autorité exécutive ne s'en charge à nouveau.

32. La législation azerbaïdjanaise prévoit la possibilité pour les municipalités de fusionner sur une base volontaire. Le gouvernement a modifié à deux reprises la législation relative aux activités communes des municipalités, à leur fusion, à leur séparation et à leur suppression et a simplifié les procédures afin de favoriser les fusions volontaires. La délégation a été informée que, bien que le gouvernement ait initialement choisi d'appliquer le principe du volontariat pour la fusion de municipalités, il a été contraint de procéder à des fusions par voie administrative en raison de l'échec de la solution volontaire. À la suite des instructions informelles reçues par les municipalités, des auditions « volontaires » ont été organisées pour décider de fusions avec d'autres municipalités.

---

<sup>11</sup>Source : site web du Président de la République d'Azerbaïdjan : [http://president.az/index\\_en.jsp?mod=article&article=3263&catalog=22](http://president.az/index_en.jsp?mod=article&article=3263&catalog=22) - 2

<sup>12</sup> Source : Commission statistique d'Etat de la République d'Azerbaïdjan, [http://www.azstat.org/statinfo/demographic/en/AP/AP\\_1.shtml](http://www.azstat.org/statinfo/demographic/en/AP/AP_1.shtml)

33. Une fois la décision prise lors de ces auditions, les municipalités qui souhaitaient fusionner ont saisi le Parlement, qui a adopté les lois correspondantes<sup>13</sup> pour ramener le nombre de municipalités (*bələdiyyə*) de 2.757 à 1.718. Environ 1.044 municipalités ont été supprimées et cinq nouvelles créées, ce qui représente une diminution nette de 1.039, soit 38%. Selon les explications des experts locaux, les municipalités peuvent englober deux, trois ou quatre villages tandis que les gros villages peuvent compter une ou deux municipalités.

34. Les fusions ont concerné les municipalités villageoises et couvert une grande partie du territoire administratif de l'Azerbaïdjan. Aucune fusion n'a été faite dans les grandes villes comme Ganja, Sumgayit, Shirvan, Mingachevir et Naftalan et les municipalités d'Absheron, d'Agdam, de Gabala et d'Agstafa n'ont pas été touchées. C'est dans le nord et le sud du pays que le nombre de municipalités a le plus diminué. Dans les districts septentrionaux de Gouba, Gousar et Devetchi, leur nombre est passé de 277 à 122 et dans les districts méridionaux (Astara, Masalli, Lenkoran et Lerik) de 381 à 147.

35. Dans leurs commentaires adressés aux rapporteurs, les autorités azerbaïdjanaises ont indiqué « qu'au contraire, l'adoption, en 2008, de la loi a considérablement simplifié la procédure de fusion des municipalités et a ouvert de réelles opportunités pour des réalisations, plus raisonnables, d'initiatives de fusions de municipalités. En 2009, la population locale a été en mesure de voter et de proposer une initiative de fusion des municipalités. Ainsi, sur initiative des chefs de municipalités, 2 401 réunions se sont tenues impliquant la participation de 401 000 citoyens lesquels ont pu voter dans 1960 lieux prévus à cet effet dans 1570 municipalités, 46 villes et dans les régions et des décisions visant des fusions ont ainsi été prises ».

36. Chaque municipalité est un système dont la finalité est d'administrer la vie des citoyens. L'article 2 de la Loi sur le Statut des Municipalités les définit comme une « forme d'autonomie locale s'exerçant sur un territoire déterminé par la loi », voir paragraphes 18 et 19 ci-dessus). Chaque municipalité dispose d'un conseil élu au suffrage direct, ce qui représente en tout plus de 22.000 conseillers locaux élus, sauf les grandes villes – Bakou, Ganja, Sumgayit et Shirvan –, qui sont constituées de plusieurs petites municipalités. Seules Bakou, la capitale, et Ganja, la deuxième ville du pays, sont subdivisées en districts, qui sont des autorités exécutives locales subordonnées à l'exécutif de la ville.

37. Les limites territoriales des collectivités locales sont fixées par la Loi sur les territoires et terrains municipaux. Conformément à la Loi sur le Statut des Municipalités, les limites territoriales des municipalités lors de leur création, de leur consolidation, de leur scission, de leur rétablissement ou de leur suppression sont fixées ou modifiées par la loi en tenant compte de leur situation socioéconomique et historique et d'autres paramètres locaux, ainsi que de l'avis des populations des territoires concernés. Toutes les municipalités de la République d'Azerbaïdjan doivent figurer dans le registre national des municipalités tenu par le Parlement et ont le droit à la certification correspondante.

38. Il est à noter que certaines études sur la situation de la démocratie locale en Azerbaïdjan mentionnent la loi relative à l'activité commune, à l'association, à la division et à la dissolution de municipalités en indiquant qu'elle contient certaines dispositions concernant la dissolution d'organes élus (et la convocation de nouvelles élections), mais la délégation du Congrès n'a pas pu se procurer le texte de cette loi en anglais.

39. Il n'y a pas de relation hiérarchique formelle entre les municipalités et les organes exécutifs locaux correspondants<sup>14</sup>, même si leurs limites administratives se recoupent souvent. Néanmoins, de nombreux experts et parties prenantes interrogés par la délégation du Congrès ont fait part de l'influence informelle exercée par les autorités exécutives sur les municipalités. Comme un maire l'a clairement laissé entendre à la délégation : « les collectivités locales ne peuvent pas respirer sans l'accord de l'organe exécutif ». Selon certaines sources, les autorités exécutives locales demanderaient aux municipalités de rendre compte régulièrement des ventes de terrains auxquelles elles procèdent ainsi que de leur situation financière, alors qu'il n'existe pas la moindre base juridique

<sup>13</sup> Loi sur « La création de nouvelles municipalités par la fusion de municipalités existantes » et Loi sur « La création de nouvelles municipalités par la fusion de municipalité dans la République autonome du Nakhitchevan ».

<sup>14</sup> Voir ci-dessus paragraphes 18 et 19.

pour cela. L'influence informelle dont il est fait état trouve sa source dans le déséquilibre des compétences et des pouvoirs entre ces organes (en faveur des organes exécutifs locaux).

40. Pour autant, les relations entre les municipalités et les autorités exécutives locales ne sont pas claires : si la délégation du Congrès a entendu parler de l'existence de commissions de coordination composées de représentants des municipalités concernées, les organes exécutifs locaux et des représentants de la municipalité de Sumgayit et des membres du conseil municipal de Mardakan ont déclaré qu'ils n'avaient pas de contacts directs permanents avec les autorités exécutives locales respectives.

#### **4.2. Gouvernance régionale**

41. En Azerbaïdjan, il n'y a pas de collectivités territoriales régionales. Toute l'autorité publique régionale est exercée au niveau central et/ou par les autorités de l'administration de l'Etat au niveau des districts. Dans un système aussi centralisé, l'existence de districts administratifs pourrait être considérée, à elle seule comme un obstacle à tout processus démocratique de régionalisation. Toutefois, le centralisme traditionnel du pays et la faiblesse du système d'autonomie locale en place sont probablement les obstacles les plus significatifs à la mise en place d'un niveau d'autonomie territoriale effectif basé sur des élections démocratiques. En l'absence de gouvernements territoriaux, l'exercice des fonctions et compétences régionales souffre d'un déficit démocratique, puisque les citoyens n'ont aucun contrôle effectif sur ces processus.

42. Le besoin d'un niveau de gouvernance régionale (ou de tout autre second niveau de gouvernance) est démontré par le processus de régionalisation économique du pays ; en effet, 10 régions économiques ont été créées depuis le précédent rapport de suivi. Cela étant il a été dit à la délégation pendant la visite qu'il n'y avait pas de volonté particulière de la part des autorités tendant à plus de régionalisation.

#### **4.3. Le statut particulier de la République autonome du Nakhitchevan**

43. La République autonome du Nakhitchevan est géographiquement séparée du reste du territoire du pays. Elle est entourée par l'Arménie, l'Iran et la Turquie. Foncièrement, cette situation géographique justifie le statut juridico-administratif particulier de république autonome reconnu au Nakhitchevan au sein de l'Azerbaïdjan.

44. Le statut constitutionnel ou juridique de la République autonome du Nakhitchevan est déterminé par la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (adoptée par référendum en 1995, Chapitre VIII), par la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan<sup>15</sup> et par deux traités internationaux (les traités de Moscou et de Kars, signés respectivement les 16 mars et 13 octobre 1921 et toujours en vigueur). En conséquence, le statut de la République autonome du Nakhitchevan est défini à la fois par la législation nationale et par des traités internationaux.

45. La République autonome du Nakhitchevan repose sur un système parlementaire. Le parlement régional est l'*Ali Majlis*, assemblée législative de 45 membres dont le mandat est de cinq ans.

46. Selon la Constitution, l'autorité suprême de la République autonome du Nakhitchevan est le président de l'*Ali Majlis* (l'Assemblée suprême), qui exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution et représente la république autonome dans les relations internationales de l'Azerbaïdjan, dans les limites établies par la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan et en vertu des règles fixées par les lois de la République d'Azerbaïdjan.

47. En vertu des articles 138 et 139 de la Constitution, l'*Ali Majlis* de la République autonome du Nakhitchevan établit les procédures générales régissant les élections à l'*Ali Majlis*, les impôts, les moyens du développement économique de la république autonome, la protection sociale, la protection de l'environnement, le tourisme, la protection de la santé, la science et la culture. Elle prend en outre les décisions relatives à l'organisation du fonctionnement de l'*Ali Majlis*, à l'approbation du budget de la république autonome, à l'approbation de ses programmes économiques et sociaux, à la nomination

---

<sup>15</sup> Selon l'article premier de la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan : « L'Etat autonome du Nakhitchevan est une république démocratique, légale et séculière au sein de la République d'Azerbaïdjan ».

et à la révocation du Premier ministre de la République autonome, à l'approbation de la composition du Cabinet des ministres de la République autonome, ainsi que les décisions relatives au vote de confiance à l'égard du Cabinet des ministres.

48. Le Cabinet des ministres de la République autonome du Nakhitchevan est la plus haute instance du pouvoir exécutif ; il est responsable devant l'Ali Majlis, à laquelle il rend régulièrement compte.

49. Le territoire de la République autonome du Nakhitchevan est divisé en 7 divisions administratives appelées districtes ou *raions* (Sharur, Babek, Ordubad, Julfa, Shahbuz, Kangarli et Sadarak). La ville de Nakhitchevan en est la capitale. Le statut de ces *raions* administratives est fixé par les instruments juridiques de la République d'Azerbaïdjan. Le contrôle administratif de ces *raions* est exercé par les organes gouvernementaux de la République autonome du Nakhitchevan. En vertu de la législation en vigueur, les hauts responsables des *raions* administratives sont nommés et révoqués par le président de la République d'Azerbaïdjan sur recommandation du responsable suprême de la République autonome du Nakhitchevan (à savoir le Président du Majlis suprême de la République autonome de Nakhitchevan).

50. La République autonome du Nakhitchevan compte 171 municipalités.

51. La délégation a été informée par les représentants de l'Ali Majlis que la structure des dépenses inscrites au budget de la République autonome du Nakhitchevan en 2011 était la suivante :

- 23% - dépenses liées à l'éducation, à la science, à la santé, à la culture, au sport et à d'autres secteurs sociaux ;
- 12% - dépenses administrative ;
- 3% - dépenses de logement ;
- 5% - dépenses liées à l'agriculture et à l'environnement ;
- 57% - dépenses d'équipement (construction, routes, etc.) et liées à d'autres secteurs économiques.

52. Les représentants de la République autonome du Nakhitchevan ont indiqué que 34% du budget de l'Etat étaient affectés aux dépenses sociales et de protection sociale en 2011.

53. Conformément au Code des impôts de l'Azerbaïdjan, les recettes fiscales de la République autonome du Nakhitchevan sont constituées des éléments suivants :

- impôt sur le revenu des personnes physiques,
- impôts sur les bénéfices des personnes morales (à l'exception des entreprises et organisations appartenant aux municipalités),
- taxe sur la valeur ajoutée,
- droits d'accise,
- impôt sur le patrimoine des personnes morales,
- taxe routière,
- taxe minière,
- taxe simplifiée,
- taxe foncière des personnes morales

54. L'autonomie du Nakhitchevan s'étend à l'approbation du budget et des programmes économiques et sociaux de l'Etat et à certaines questions institutionnelles.

#### **4.4. Elections locales**

55. En vertu de l'article 142(II) de la Constitution, toutes les municipalités disposent d'un conseil élu. Les règles détaillées des élections municipales sont fixées par la loi, en particulier par le Code électoral du 11 novembre 2003, qui a été modifié à plusieurs reprises.

56. Les conseils municipaux sont élus lors d'élections générales directes, libres, égales et à scrutin secret pour lesquelles, en principe, tous les résidents qui ont atteint l'âge de 18 ans ont le droit de voter. Les personnes de plus de 21 ans qui résident en permanence sur le territoire concerné peuvent être élues au conseil local correspondant. Le mandat des conseillers locaux est de 5 ans.

57. Les conseillers municipaux sont élus à la majorité relative dans des circonscriptions pour lesquelles il y a plusieurs sièges à pourvoir. Le nombre de conseillers dépend de la population de la

municipalité et varie de 5 à 19. Au total, plus de 20.000 conseillers locaux sont élus lors des élections municipales.

58. Les premières élections municipales ont eu lieu en décembre 1999 ; deux autres ont eu lieu depuis (en 2004 et 2009). La participation lors des dernières élections locales en 2009 a été d'environ 32%, en forte baisse par rapport au scrutin précédent qui a eu lieu le 30 novembre 2011<sup>16</sup>. Jusqu'à présent, toutes les élections locales ont fait l'objet de critiques de la part des observateurs internationaux et nationaux pour non-respect des normes européennes garantissant la tenue d'élections libres et équitables. À titre d'exemple, la délégation du Conseil de l'Europe invitée par les autorités azerbaïdjanaises à observer les dernières élections locales, en décembre 2009, avait conclu<sup>17</sup> qu'en dépit d'une bonne préparation technique, de graves problèmes avaient entaché ces élections, comme le pluralisme insuffisant des partis en présence, le manque de candidats issus de partis réellement non gouvernementaux, l'absence de campagne électorale véritablement concurrentielle, des problèmes lors de l'inscription et du dépouillement et le sous-développement de la vie politique au niveau local et régional.

## 5. PRINCIPAUX POUVOIRS ET COMPETENCES DES COLLECTIVITES LOCALES

59. Les tâches et les fonctions des municipalités sont déterminées par la Constitution, par la loi sur le statut des municipalités et par d'autres instruments juridiques.

60. Les municipalités peuvent, tout au moins en théorie, exercer des compétences déléguées par l'administration de l'Etat, sous réserve que les compétences législatives et exécutives supplémentaires mentionnées à l'article 144(II) de la Constitution s'appliquent aux municipalités. Lorsque des municipalités assument de telles tâches, un financement adéquat s'impose – ce qui semble faire référence, bien que de manière imprécise, au principe de connexité énoncé à l'article 9 de la Charte.

61. L'un des domaines d'intervention de l'administration municipale est la protection sociale. Dans ce cadre, les municipalités peuvent mettre en œuvre des programmes locaux de protection sociale et de développement social, ainsi qu'apporter une aide sociale à des personnes indigentes et dans le besoin. Les programmes de protection sociale étant également annoncés et réglementés par décrets présidentiels, les programmes municipaux doivent être adaptés en conséquence. La plupart des tâches sociales et des services de protection sociale étant respectivement assumés et fournis par les autorités exécutives locales de l'administration de l'Etat, les services assurés par les municipalités ont seulement un caractère « complémentaire » et les programmes sociaux locaux ne peuvent viser qu'à résoudre des questions de développement social non prises en compte par les programmes publics de développement social. La loi sur le statut des municipalités indique expressément que, si elles lancent des programmes locaux de protection sociale et de développement social, les municipalités ne doivent pas gêner la mise en œuvre des programmes publics de l'Etat. Les municipalités ne reçoivent aucune subvention de l'Etat pour leurs propres programmes locaux de services sociaux.

62. Il en va de même des programmes économiques locaux approuvés par les municipalités. Bien que ces programmes puissent concerner des secteurs tels qu'agriculture, industrie, communication et transport, ils ne doivent pas empiéter sur les activités générales des instances administratives de l'Etat.

63. Dans certains cas, les municipalités interviennent dans la mise en œuvre de projets de développement public tels que certaines constructions ou l'utilisation des ressources en eau. Les municipalités assument généralement certaines tâches locales telles que l'entretien des routes locales – bien que la définition exacte des routes « locales » ne soit pas toujours claire – et des cimetières.

---

<sup>16</sup> Il y a eu des nouvelles élections dans 330 municipalités dans 86 enceintes. Selon les données officielles, 271.108 électeurs ont participé au vote, soit un taux de participation de 23.46%.

<sup>17</sup> Recommandation 284 (2010)1, Elections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009) et Résolution 300 (2010)1, Elections municipales en Azerbaïdjan (23 décembre 2009).



64. La Loi sur le Statut des Municipalités autorise celles-ci à fournir certains types<sup>18</sup> de services locaux, tels que le nettoyage et l'amélioration du territoire municipal, la collecte, le transport et le recyclage des déchets ou la protection de l'eau, de l'air et des sols contre tous types de pollution. Cependant, l'Article 12 de la « Loi sur les déchets industriels et domestiques » et l'Article 6 des « Lignes directrices sur le nettoyage des zones résidentielles » indiquent que c'est aux autorités exécutives locales qu'il revient d'assurer le transport et la gestion des déchets domestiques. La même situation s'applique dans le domaine de la fourniture de l'eau courante et du réseau d'assainissement. Cette situation est due à l'absence de mécanismes légaux réglementant les relations entre les municipalités et les autorités exécutives locales, ainsi que le chevauchement des compétences entre municipalités et organes exécutifs locaux de l'administration de l'Etat. Comme il a été mentionné ci-dessus, s'agissant de l'élimination des déchets, la gestion de l'alimentation en eau ou l'évacuation des eaux usées, tous deux assument des fonctions. Or, les municipalités ne devant pas intervenir dans des questions dont les organes exécutifs locaux sont responsables, elles se trouvent désavantagées en cas de conflit de compétences – par exemple, il est fréquent que seules leur soient laissées des tâches et fonctions résiduelles. D'autres problèmes sont dus au manque de ressources financières des municipalités, insuffisance qui les empêche de fournir des services de réelle qualité. Faute de finances en propre, les pouvoirs locaux ne peuvent améliorer leur travail dans certains secteurs qui, officiellement, leur sont ouverts – par exemple, lancer des initiatives publiques en matière d'éducation, de culture, de santé, de maintenance/développement des équipements sanitaires, etc. Qui plus est, d'après des sources indépendantes<sup>19</sup> et l'expérience directe de la délégation du Congrès, il semble que la relation entre municipalités et autorités exécutives locales tienne d'un rapport de forces où les premières sont dominées par les secondes. En effet, les autorités exécutives locales de l'administration de l'Etat ayant une structure parallèle à celle des municipalités, et disposant de capacités bien supérieures en termes de personnel, de finance et de compétences officielles, elles peuvent vraisemblablement exercer un contrôle ou un impact informels sur les collectivités locales.

65. Au vu des tâches et des fonctions municipales, les rapporteurs ont eu le sentiment que de nombreuses questions publiques locales n'étaient pas réglementées ni gérées par les municipalités. En théorie, la plupart des services publics locaux (par exemple, protection sociale, santé publique, éducation, logement et urbanisme, transports publics, entretien des routes, équipements publics, services municipaux et protection de l'environnement) ne sont pas fournis par elles, mais par les instances locales (*rayon*) de l'administration de l'Etat. Même lorsque les pouvoirs locaux détiennent quelques fonctions (prestations sociales ou hygiène publique, par exemple), la plupart de ces tâches sont effectuées par des organes locaux de l'Etat. Toutes les questions importantes touchant à la vie des collectivités locales sont décidées par l'administration centralisée de l'Etat plutôt que par les élus municipaux. Il est vraiment surprenant que des conseils locaux soient élus pour exercer si peu de compétences municipales.

66. Certaines compétences des municipalités sont prévues par la Constitution et par la législation concernée, notamment le droit de lever des impôts locaux, ce qui – théoriquement – est le plus important.

67. Les municipalités jouissent-elles ou non de compétences de réglementation ? Etonnamment, la chose n'est pas claire ; pas plus que ne l'est la situation quant à leur statut juridique et administratif. Bien que la Constitution autorise les municipalités à adopter des instruments législatifs à valeur contraignante sur les citoyens et les personnes morales de leur territoire, ces instruments ne sont pas répertoriés comme textes réglementaires faisant partie du système législatif de l'Azerbaïdjan.

68. Les pouvoirs locaux peuvent adopter leur propre code municipal. Ce code réglemente, dans les limites de la loi, la composition et les rôles des instances municipales et de leurs agents, ainsi que l'essentiel de leur fonctionnement.

---

<sup>18</sup> Voir avis du Comité des Régions 2011/C 104/04 sur « Les autorités locales et régionales en Azerbaïdjan et le développement de la coopération entre l'Azerbaïdjan et l'UE » - voir le point 7 « est préoccupé par le nombre très limité de responsabilités alloués par la loi aux municipalités. En pratique, leurs responsabilités sont même encore plus limitées et sont, au mieux, relatives à l'entretien des routes municipales, des cimetières, des parcs et à certains aspects de services sociaux qui ne sont pas fournis par le Gouvernement. Les municipalités, dans la plupart des cas, n'ont pas la capacité adéquate, ni de formation, ou de connaissances leur permettant d'assumer ces responsabilités limitées prescrites par la loi ».

<sup>19</sup> Voir le rapport précité, élaboré par BINA, ONG Alliance pour le développement municipal

69. Les municipalités peuvent approuver leur budget ainsi que posséder, utiliser et éliminer des biens municipaux. Elles ont le droit, dans les limites de la loi, de lever des impôts locaux.

70. La délégation a été informée par les représentants du *Milli Majlis* des débats en cours sur le projet de loi concernant l'octroi de compétences supplémentaires aux municipalités, projet passé en première lecture devant le parlement. Cette loi, si elle est adoptée, devrait clarifier la répartition des pouvoirs et des compétences entre municipalités et organes exécutifs locaux et, par là même, éliminer tout risque de chevauchement.

71. Dans ce nouveau projet, les rapporteurs du Congrès espèrent voir des pouvoirs et des compétences bien définis, avec des finances proportionnées ainsi que prévu à l'article 9 de la Charte.

72. Malheureusement, le 6 juin 2012, les rapporteurs ont appris que le Président d'Azerbaïdjan avait signé un décret sur l'approbation des règlements concernant les autorités exécutives locales, qui selon eux, pourrait minimiser l'autorité des municipalités. Ainsi ces autorités exécutives locales exercent-elles désormais toutes les fonctions d'administration locale, y compris celles qui, sous d'autres lois, relevaient de la compétence des municipalités. La délégation déplore que ce décret réduise encore davantage l'autorité des municipalités azerbaïdjanaises et renforce la tendance à une plus forte centralisation.

## **6. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET PROCESSUS DE DECISION DES COLLECTIVITES LOCALES**

73. Les règles de base qui régissent la structure organisationnelle interne des municipalités, ainsi que les méthodes de travail, sont consacrées dans la Constitution et précisées par la loi sur le statut des municipalités. La loi relative à la charte municipale modèle fournit aux municipalités, pour les questions communes à toutes, une structure à intégrer à toutes les chartes municipales, telles que limites territoriales, conseils municipaux, comités permanents et autres, organes exécutifs et procédures administratives. Conformément à la loi, toutes les municipalités sont dotées d'une charte municipale qui détermine leurs organes et fonctions, ainsi que les principales règles de procédure.

74. L'organe législatif et délibérant d'une municipalité est l'assemblée municipale (ou le conseil municipal), qui se compose de conseillers locaux élus. Comme indiqué plus haut, le nombre de membres du conseil dépend de la taille de la population locale et il est défini par le Code électoral. Il varie de cinq (pour une population inférieure à 500 habitants) à 19 (pour une population supérieure à 100 000 habitants). Le mandat des conseillers locaux est de cinq ans. Malgré l'absence de données officielles sur la représentation des partis politiques dans les conseils locaux, il a été indiqué aux rapporteurs du Congrès qu'elle était faible au niveau local et que la vaste majorité des conseillers étaient indépendants (n'appartenaient à aucun parti). Les rapporteurs ne disposent pas d'informations sur l'existence de partis politiques entretenant un intérêt local.

75. Les membres du conseil municipal ne peuvent pas être agents municipaux, mais cette restriction ne s'applique pas aux personnes travaillant au service des municipalités ; ainsi certains conseillers locaux sont-ils employés et rémunérés par la municipalité en tant que quasi-fonctionnaires. Depuis 2011, leur nombre est limité par la loi (insérer des informations précises sur les dispositions légales).

76. A la tête du conseil se trouve le président, élu par le conseil parmi les conseillers municipaux. Bien que la loi sur le statut des municipalités répertorie un certain nombre de cas où le président peut être démis de ses fonctions, elle ne détaille pas la procédure de destitution. Paradoxalement, alors que la loi n'emploie pas l'appellation de « maire » pour désigner le président du conseil, le chef du pouvoir exécutif de Bakou est couramment appelé « maire » bien que (comme indiqué plus haut) la capitale ne possède pas sa propre administration locale.

77. Les municipalités peuvent mettre en place des comités permanents ou autres pour préparer et examiner à l'avance les questions dont elles ont la charge, pour aider l'assemblée municipale à appliquer ses décisions et pour superviser les activités des entreprises municipales. Toutefois, les décisions relatives à certaines questions incombent au conseil municipal – par exemple, affaires importantes liées à l'organisation et au personnel, ou levée d'impôts locaux.

78. Selon la loi, l'organe exécutif d'une municipalité est appelé « appareil exécutif ». Il se compose des départements exécutifs de la municipalité, tels que définis par la charte municipale, et il est géré

par le président du conseil municipal, qui désigne le directeur général des services. A en croire de nombreuses sources, la vaste majorité des municipalités, en particulier en zone rurale, souffre d'un manque de personnel qualifié pour élaborer et exécuter les décisions du conseil. Même dans la municipalité de Mardakan qui, par rapport à d'autres municipalités, bénéficie d'une position financière relativement saine, seules quatre personnes occupent à plein temps des fonctions d'administration locale, alors que le conseil comporte 13 membres élus.

79. Principales règles opérationnelles : les réunions sont convoquées par le président ; le conseil prend ses décisions à la majorité simple des conseillers votants, sauf si elles concernent les impôts locaux, auquel cas une majorité des deux tiers est requise.

## **7. FINANCES DES POUVOIRS LOCAUX**

80. La crise économique mondiale a eu sur l'Azerbaïdjan un effet modéré, a affirmé le ministre de la Justice aux rapporteurs. Au contraire, a-t-il souligné, le montant des subventions accordées aux municipalités en 2012 a considérablement augmenté de 3,5 millions manats (1,5 million de dollars) à 5 millions de manats (6,4 millions de dollars), soit environ 42 % de plus qu'en 2011. A son avis, cette tendance devrait se poursuivre. Par ailleurs, la fusion de 1651 municipalités en 2009 a permis de réaliser des économies considérables. Le ministre a encore souligné que les budgets locaux avaient connu une hausse très importante en ces années de crise, comme le montrent les chiffres suivants : dans l'ensemble du pays, les fonds alloués aux budgets municipaux en 2010 se sont élevés à 28,873 millions de manats (37 millions de dollars) et, en 2011, ont augmenté de 18 % pour atteindre 34,110 millions de manats (43,4 millions de dollars).

81. Cette situation a été confirmée par les représentants élus de Mardakan, qui ont aussi affirmé à la délégation qu'aucun effet négatif de la crise économique n'avait été relevé dans la municipalité.

### **7.1. Situation financière des municipalités**

82. La Constitution d'Azerbaïdjan autorise les conseils municipaux à lever des impôts locaux, à approuver des budgets locaux ainsi qu'à posséder, utiliser et vendre des biens municipaux [article 144(1)]. Dans son chapitre V, la loi sur le statut des municipalités contient des règles détaillées concernant la base économique de l'autonomie locale, et elle précise les ressources financières des municipalités, les conditions de leur activité économique et leurs droits en matière de gestion financière et économique. La loi sur le système budgétaire de l'Azerbaïdjan garantit l'indépendance des municipalités quant à l'élaboration, à l'approbation et à l'utilisation de leurs propres budgets locaux, et elle consacre le principe fondamental selon lequel les autorités législatives et exécutives ne doivent pas intervenir dans les activités budgétaires des municipalités.

83. Malgré les garanties formelles qu'offre la base économique de l'autonomie locale, les municipalités d'Azerbaïdjan se trouvent en fort mauvaise situation financière. Le total des recettes municipales s'élève en 2012 à 35 millions de manats (le taux de change euro-manat était de 1 pour 1,01 en mai 2012) ; autrement dit, la moyenne des recettes municipales par habitant est de 3,2 manats. Le total des recettes de l'administration locale est inférieur à 0,2 % du budget public consolidé. De fait, le niveau extrêmement bas des recettes municipales semble même insuffisant pour remplir les tâches et fonctions très limitées des municipalités.

### **7.2. Recettes locales**

84. Les lois précitées précisent la nature des recettes locales. Comme indiqué plus haut, le droit de lever des impôts compte, en théorie, parmi les principales compétences des municipalités. Cela dit, et bien que plusieurs ressources soient énumérées, seules quelques-unes d'entre elles offrent un réel intérêt.

85. Malgré la législation en place (dispositions du code fiscal sur les impôts locaux, lois sur la base financière des municipalités et système budgétaire), une large majorité de ces sources de revenu ne garantissent pas, dans la pratique, des rentrées élevées aux municipalités.

### 7.2.1. Impôts municipaux

86. Selon le code fiscal de l'Azerbaïdjan, les impôts prélevés sur le territoire national sont les suivants : impôts nationaux, impôts locaux (municipaux) et impôts de la République autonome.

87. Impôts nationaux :

- impôts sur le revenu
- impôts sur le bénéfice des personnes morales (à l'exception des entreprises et des entités qui sont propriété des municipalités)
- taxe sur la valeur ajoutée
- droit d'accise
- impôts fonciers des personnes morales
- taxe routière
- droits d'extraction
- impôt sous le régime simplifié
- impôt foncier des personnes morales

88. Impôts locaux (municipaux) :

- impôts fonciers des personnes physiques
- impôts sur la propriété des personnes physiques
- droit d'extraction au titre de l'exploitation des matériaux de construction d'importance locale
- impôts sur le bénéfice des entreprises et entités qui sont propriété des municipalités

89. Les prélèvements fiscaux locaux (municipaux) sont :

- prélèvement sur les affichages urbains sur les territoires des municipalités, les bâtiments et autres locaux
- prélèvement sur les cessions et locations des biens municipaux
- prélèvement sur le commerce fixe et ambulancier, la restauration publique et autres services fournis sur le territoire des municipalités
- prélèvement sur les hôtels, sanatoriums et espace de santé, et sur les personnes fournissant des services touristiques sur le territoire des municipalités. Cette taxe est plafonnée à 1.1 AZM par 24 heures par personnes
- prélèvement sur le stationnement des voitures dans des parkings spécialisés et dont les propriétaires sont des personnes morales ou physiques résidant sur les territoires des municipalités. Cette taxe est plafonnée à 0.1 AZM par véhicule.

90. D'après les statistiques de 2011 fournies par le ministère des Impôts, la part des impôts locaux dans les revenus fiscaux du budget de l'Etat était de 0,25 %.

91. D'après les informations fournies par le ministère des Impôts, en 2011, les recettes budgétaires des municipalités s'élevaient à 34,1 millions de manats, contre 33,1 millions de manats pour les dépenses budgétaires. Les revenus des budgets locaux se composaient ainsi :

- revenus fiscaux : 13,74 millions de manats
- revenus non fiscaux : 20,14 millions de manats
- autres revenus : 897 000 manats

92. Sur le montant fiscal total, 7,45 millions de manats provenaient de taxes foncières individuelles, 4,4 millions de manats étaient issus de taxes individuelles sur la propriété et, enfin, 446 000 manats correspondaient aux droits d'extraction imposés sur des matériaux de construction d'importance locale. Sur les revenus non fiscaux, 16,3 millions de manats provenaient de privatisations et de rentes foncières, tandis que 3,4 millions de manats étaient issus de subventions allouées par l'Etat.

93. Le ministre des Impôts a également informé la délégation que la part moyenne des impôts locaux dans les revenus de l'Etat était de 0,09 %.

94. Comme indiqué plus haut, l'impôt municipal le plus important est la taxe foncière prélevée auprès des personnes physiques qui possèdent ou exploitent du terrain sur le territoire des municipalités

concernées. Cette taxe n'a pas varié au cours des dix dernières années<sup>20</sup>. Les autorités nationales ont au contraire déclaré dans leurs commentaires adressés aux rapporteurs, que « La taxe foncière a été introduite par la Loi, par des amendements faits au Code des Impôts de la République d'Azerbaïdjan, le 15 décembre 2006. Par voie de conséquence, sous le régime de l'article 206 révisé du Code, les catégories de taxe foncière ont été augmentées ». En deuxième position, les revenus les plus substantiels proviennent de l'impôt sur la propriété, payé par les citoyens, tant résidents que non résidents, qui possèdent des immeubles ou des appartements. A noter, cependant, qu'environ 85 % de ce revenu fiscal sont collectés dans cinq grandes villes (Bakou, Ganja, Sumgait, Mingäçevir et Shirvan). Le revenu provenant de cet impôt municipal représentait 9,3 % de l'ensemble des revenus locaux en 2010 (12,7% pour 2011). Le reste des impôts locaux – impôt sur le bénéfice des entreprises et entités appartenant aux municipalités ainsi que les droits d'extraction – et les charges perçues par les municipalités constituaient quelque 4,5 % des recettes locales.

95. Malgré un droit pleinement reconnu, la perception des impôts municipaux manque d'efficacité faute de ressources humaines. Etant donné cette pénurie en personnel et en équipements, doublée d'une insuffisance de compétences, les municipalités ne peuvent pas exercer leur droit à lever des impôts. Sans compter que des faiblesses administratives – par exemple, l'absence d'un registre fiable des logements privés pour l'imposition sur la propriété – empêchent parfois d'obtenir des ressources suffisantes. Les rapporteurs estiment que cette situation, que l'on pourrait décrire comme un « potentiel en sommeil », enlève aux collectivités locales une part importante de leurs revenus potentiels et qu'il faut mettre en place sans tarder des mesures pour améliorer la procédure de collecte des impôts.

#### *7.2.2. Exploitation des biens municipaux, activités économiques et autres revenus*

96. Dans sa Recommandation 126(2003), le Congrès déplore l'absence de biens municipaux (en particulier à Bakou) et l'inachèvement du processus de transfert des organes de l'Etat vers les municipalités, malgré le décret présidentiel.

97. La Constitution de l'Azerbaïdjan reconnaît trois grandes formes de propriété : la propriété d'Etat, la propriété municipale et la propriété privée. Lors de la création des collectivités locales, en 1999, le *Milli Majlis* a promulgué une loi sur le transfert des biens (terrains et autres) vers les municipalités. Les terrains faisant partie des biens transférés de l'Etat aux municipalités sont précisés dans la Liste des municipalités de la république d'Azerbaïdjan, annexée à la loi sur les terrains et territoires des municipalités. La loi impose le transfert vers les municipalités des équipements publics et des locaux sociaux/culturels dont elles ont besoin pour exécuter leurs tâches et fonctions, selon les modalités indiquées. Selon la définition figurant dans la loi sur le statut des municipalités, les biens municipaux se composent des actifs du budget local issus des impôts et des paiements locaux ; des fonds municipaux non budgétaires ; des terrains municipaux ; des entreprises et des entités municipales ; du parc municipal de logements et des immeubles non résidentiels ; des routes qui n'appartiennent pas à l'Etat et ne sont pas des biens privés ; des organisations municipales éducatives, sanitaires, culturelles et sportives, et autres propriétés mobilières et immobilières [voir la section 33(1)]. La loi autorise également les municipalités à exercer des droits de propriété sur tous les biens municipaux, et notamment de les louer et de les privatiser conformément aux règles établies.

98. Récemment, comme mentionné durant la visite, le gouvernement a promulgué plusieurs lois visant à déterminer les limites territoriales des propriétés de l'Etat et des propriétés municipales. Le 10 février 2010, le Président a signé un décret autorisant l'application de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur « le cadastre et la délivrance des certificats nécessaires aux municipalités ». En vertu du décret, la Commission nationale des terrains et de la cartographie doit réaliser et soumettre à l'organe en charge du cadastre, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, des cartes des terrains municipaux. Ces cartes, établies à différentes échelles, doivent couvrir les habitations, leurs titres, les bureaux de poste, les voies ferrées et voies publiques, les cours d'eau, les voies navigables et collecteurs d'eau, les principaux oléoducs et gazoducs, les gares et, enfin, les terrains nationaux, municipaux et privés. Elles doivent aussi montrer les zones situées à proximité des limites territoriales municipales et indiquer la taille du territoire municipal.

---

<sup>20</sup> Voir à cet égard, le rapport de BINA sur « l'Evaluation de la conformité des aspects organisationnels et opérationnels des municipalités en Azerbaïdjan, aux principes et exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale », Baku 2011, para. 2 « Ressources financières des collectivités locales en Azerbaïdjan, page 19

99. D'après des sources indépendantes, le transfert des propriétés vers les municipalités, processus encore inachevé, a soulevé de nombreux problèmes, non seulement en raison de sa lenteur mais aussi du manque de données précises pour identifier et définir les limites territoriales des propriétés municipales, notamment s'agissant des terrains. Beaucoup de problèmes sont également dus à l'insuffisance des ressources dont disposent les municipalités. A titre d'exemple, le conflit entre le pouvoir exécutif régional de Quba et la municipalité de Quba le mars dernier, s'est terminé par une émeute de la population locale, très critique à propos des faibles prix proposés par la municipalité pour les terrains, ceci étant décrit par le chef du pouvoir exécutif comme «la vente de la Patrie ». Le procès n'a pas encore commencé, mais la version officielle est que l'émeute a été organisée par Elkhan Aliyev, le chef de la municipalité avec l'assistance des médias locaux. Elkhan Aliyev a été arrêté le 16 mars sur la base des articles 233 (organisation d'actions entraînant une atteinte à l'ordre public) et 309 (2) (abus de pouvoir) du Code criminel. Bien que ce point ait déjà été critiqué dans le premier rapport de suivi, en 2003, presque toutes les municipalités (notamment en zones rurales) sont toujours dans une piètre situation financière ce qui constitue un grave obstacle à l'exploitation des biens municipaux car elles ne possèdent pas de fonds suffisants pour gérer ces biens.

100. En théorie, les municipalités ont le droit de contracter des emprunts mais leur situation financière médiocre rend cette possibilité irréaliste car, vu leur faible niveau de ressources financières, elles ne peuvent endosser aucune charge financière supplémentaire sous forme de remboursements de crédits.

### **7.3. Subventions du gouvernement central et péréquation financière**

101. Selon la loi sur le système budgétaire, les municipalités peuvent recevoir des subventions de l'Etat s'il leur est impossible de financer des programmes de développement socio-économique avec leur propre budget. En outre, une part des dépenses budgétaires locales peut aussi être couverte par des subventions de l'Etat (en cas de déficit du budget local) si elle est garantie par des recettes municipales.

102. En Azerbaïdjan, les subventions de l'Etat ne jouent qu'un rôle négligeable dans les finances des collectivités locales. En 2010, 13,3 % du total des revenus locaux provenaient de transferts du budget de l'Etat sous forme de subventions, soit guère plus de 2 200 manats par municipalité. En 2012, les municipalités se sont partagé 5 millions de manats sous forme de subventions de l'Etat. Les critères posés par la loi dictant la répartition des transferts de l'Etat aux municipalités ne sont pas clairs, et l'ensemble du processus d'allocation manque donc de transparence. Ceci a été confirmé par certains interlocuteurs rencontrés par la délégation. La loi sur le système budgétaire dit simplement que le nombre des habitants locaux, la part des municipalités dans la génération des ressources financières du pays ainsi que d'autres facteurs peuvent être pris en considération. Situation préoccupante car, selon des études indépendantes, il semble que ces transferts soient répartis inégalement entre les diverses régions et municipalités.

103. Outre les subventions globales, l'Etat peut allouer des subventions spéciales (« fonds ciblés ») à des fins spécifiques. Sous quelle forme ? De quel montant ? A ce sujet non plus, aucune donnée disponible. Durant leur visite, les rapporteurs ont reçu l'assurance que les municipalités pouvaient prétendre à une aide financière spéciale (ou occasionnelle) de la part du gouvernement central sous réserve qu'il ait la certitude du bien-fondé de la requête. Bien que ce dispositif puisse fournir à certaines municipalités un supplément de ressources, pour autant, ce type d'aide n'augmente en rien la transparence du système financier en général.

104. Il semble que la Constitution reconnaisse le principe de connexité lorsqu'elle déclare qu'un financement adéquat est requis au cas où les municipalités mettent en œuvre des compétences supplémentaires qui leur ont été déléguées [article 144(II) ; section 32(3) de la loi sur le système budgétaire). En outre, la loi garantit que, si une municipalité voit ses revenus diminuer ou ses dépenses augmenter du fait de décisions prises par des autorités exécutives, celles-ci doivent la dédommager en conséquence. Malgré ces garanties formelles, lorsque des collectivités locales remplissent les fonctions d'organes exécutifs locaux, il est rare qu'elles reçoivent un soutien du gouvernement central. Ainsi, à Bakou, lorsque, il y a deux ans, le pouvoir exécutif s'est vu chargé de l'élimination des déchets, les municipalités n'ont reçu aucun financement de l'Etat pour exécuter cette fonction ; ce qui fait s'interroger sur la réelle application du principe de connexité dans la pratique.

105. Au vu des écarts considérables constatés d'une région à l'autre du pays, il est étonnant qu'aucun système de péréquation financière n'existe pour dédommager ou pour aider les municipalités en

difficulté. Toutefois, nous l'avons vu, la loi sur le système budgétaire garantit une couverture par l'Etat en cas de déficit du budget local ; malheureusement, le dispositif prévu à cet effet n'est pas normalisé et reste incertain.

## **8. CONTROLE DES MUNICIPALITES ET PROCEDURE DE CONSULTATION ENTRE GOUVERNEMENT CENTRAL ET MUNICIPALITES**

### **8.1. Contrôle des municipalités par le gouvernement central**

106. La Constitution dispose que l'Etat doit contrôler les activités des municipalités, mais sans préciser le type de contrôle exercé sur les collectivités locales. La loi sur le statut des municipalités clarifie la nature du contrôle administratif et indique que l'organe exécutif concerné doit veiller à faire respecter la Constitution et les lois par les municipalités, par les instances municipales et par les agents municipaux. De même, la loi sur le contrôle administratif des municipalités dispose que le contrôle exercé par le gouvernement central sur les municipalités vise à garantir le respect de la Constitution et des lois par les municipalités et par leurs agents. Conformément à ces règles, le contrôle va jusqu'à la vérification de la légalité des actions des municipalités.

107. Cependant, cette loi prévoit aussi que l'instance de contrôle peut considérer toute requête de personnes physiques ou morales se plaignant d'un dommage que leur a causé une municipalité. Bien que ni les modalités pratiques de cette procédure ni les compétences exactes de l'instance de contrôle ne soient définies, ce point législatif surprend dans la mesure où tout litige lié à la responsabilité juridique des municipalités (par exemple, plaintes pour dommages causés par leurs actions) devrait être soumis à la juridiction d'un tribunal ordinaire.

108. Le contrôle juridique des municipalités est exercé par le ministère de la Justice ou, plus précisément, par le Centre de travail avec les municipalités (en service depuis 1999) qui, outre sa fonction de contrôle, apporte une aide méthodologique aux municipalités. Les municipalités sont tenues de transmettre leurs décisions au Centre, pour vérification, dans les 15 jours suivant la date d'adoption. En la matière, la Loi sur le Statut des Municipalités (Art. 52) indique simplement que l'instance exécutive compétente doit exercer un contrôle juridique sur les municipalités, mais sans préciser quelle est cette autorité administrative « compétente ». Ce type de législation peut susciter une certaine incertitude, voire une confusion, dans les relations entre les divers organes exécutifs et les municipalités. Les autorités azerbaïdjanaises ont souligné dans leurs commentaires que l'Ordre Présidentiel du 27 septembre 2003 édicté en application de la Loi de la République d'Azerbaïdjan « sur la supervision administrative des activités des municipalités », les compétences des « organes compétents du pouvoir exécutif » sont exercées seulement et exclusivement par le Ministère de la Justice. Cependant, la délégation maintient qu'une législation en la matière est nécessaire.

109. La gestion financière et économique des municipalités est supervisée par la Chambre des comptes, organe qui assure le contrôle financier des dépenses prélevées sur les transferts du budget de l'Etat. Quant à savoir si ce type de surveillance s'applique aussi aux dépenses prélevées sur les recettes locales et à l'efficacité de la gestion financière assurée par les pouvoirs locaux, cela reste flou selon l'avis des Rapporteurs.

110. Dans la loi sur le système budgétaire, une disposition prévoit que, si une municipalité reçoit une subvention de l'Etat, elle doit soumettre son projet de budget à l'autorité exécutive concernée [section 35(2)]. Bien qu'aucune information ne soit disponible sur ce mécanisme, l'on peut craindre qu'une telle obligation n'aboutisse à une relation hiérarchique entre les municipalités et les autorités exécutives concernées, ne serait-ce qu'officieusement, même si la disposition ne précise ni l'objectif de cette règle ni la compétence des autorités exécutives en la matière. De l'avis des rapporteurs, cette relation hiérarchique *de facto* n'est pas conforme aux normes démocratiques européennes ni à la Charte.

111. La loi oblige les collectivités locales à mener des audits internes. La Chambre des audits intervient alors pour jouer un rôle de coordination dans le pays et pour apporter son aide aux municipalités.

112. Une autre disposition constitutionnelle (Art. 146-IV) prévoit que les municipalités doivent soumettre des rapports au parlement dans les cas et selon les modalités que prescrit la loi. L'inscription de cette règle dans la Constitution, en 2010, a fait suite à un référendum national

organisé l'année précédente. La loi sur le statut des municipalités, modifiée en conséquence, s'est enrichie d'une nouvelle disposition obligeant les municipalités à rendre compte au parlement sur deux points : d'une part, la mise en œuvre des compétences supplémentaires qui leur sont assignées par la loi et, d'autre part, l'utilisation des fonds transférés du budget de l'Etat. Dans son avis 518/2008 sur les projets d'amendement à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, la Commission de Venise a souligné : « [...] la raison de l'obligation faite aux communes de remettre leur rapport au Milli Majlis n'est pas claire. Elle laisse supposer l'existence d'une certaine forme de contrôle exercé par le corps législatif. [...] Cette forme inhabituelle de contrôle peut nuire à l'autonomie des collectivités locales<sup>21</sup> ». Selon de hauts fonctionnaires du corps législatif, aucun rapport n'a encore été soumis au parlement jusqu'à présent, mais les municipalités devraient respecter cette condition dans un proche avenir. Quel est l'objectif de cette obligation faite aux municipalités ? Comment le parlement fera-t-il pour ainsi contrôler les activités des municipalités ? La chose n'est pas claire. Quoi qu'il en soit, il s'agit là d'un processus inhabituel qui paraît incompatible avec la fonction législative d'un parlement.

113. Le *Milli Majlis* a informé la délégation qu'il travaillait à un projet de loi sur la procédure à suivre par les municipalités pour soumettre les rapports.

## **8.2. Associations municipales et mécanisme de consultation entre pouvoir central et pouvoirs locaux**

114. En 2006, trois associations nationales de collectivités, représentant les intérêts des divers types de municipalités (villes, communes et villages), ont été créées. Malgré l'absence de données sur la composition de ces associations, il semble que la plupart des municipalités appartiennent à l'une d'elles. Sur le plan juridique, les associations municipales sont régies par la loi sur le statut des municipalités, laquelle autorise ces dernières à créer des associations afin de coordonner leurs activités et de faire valoir leurs droits et intérêts. Néanmoins, comme ces associations ne peuvent jouir des pouvoirs des municipalités, elles sont cantonnées à des fonctions de représentation et de coordination. Les associations doivent être enregistrées conformément à la loi.

115. De ce que la délégation du Congrès a pu conclure quant à la législation concernée, aucun règlement juridique ne garantit aux municipalités ou aux associations municipales le droit d'être consultées sur ces questions ou sur des décisions du gouvernement central touchant aux intérêts des pouvoirs locaux. Ni la loi sur le système budgétaire ni la loi sur le statut des municipalités n'obligent les autorités de l'Etat à consulter les municipalités en temps voulu sur toutes les questions les intéressant.

116. Aucune information n'est disponible sur l'incidence ni même sur le fonctionnement réel de ces associations. La délégation a simplement entendu parler d'une contribution d'associations municipales à l'élaboration d'un projet local d'alimentation en eau salubre. Elles ne sont pas consultées sur les projets ou décisions du gouvernement central qui concernent au premier chef les intérêts des municipalités et, sans doute de ce fait, elles ont rarement l'occasion d'influer sur la politique menée par les autorités du gouvernement central. En l'absence d'informations sur leurs services ou sur l'aide professionnelle qu'elles apportent aux municipalités, il n'est pas étonnant que les associations municipales n'aient pas de réelle capacité à jouer un rôle important et efficace. De fait, il semble que ces associations répondent au seul souci de se conformer officiellement aux obligations de la Charte et qu'elles n'entreprennent pas de réelles activités.

117. Comme indiqué plus haut, c'est uniquement en cas de modification des limites territoriales que la loi impose des consultations. Pourtant, certaines sources indépendantes ont affirmé que l'intégration du système des pouvoirs locaux (c'est-à-dire la réduction du nombre de municipalités), réalisée en 2009, avait bel et bien été imposée, en violation des règles existantes (cf. infra para 32-34).

## **9. GARANTIES DE L'AUTONOMIE LOCALE**

118. La Constitution dispose que les municipalités exercent leur pouvoir en toute indépendance, que leurs droits sont protégés par la justice et qu'elles peuvent prétendre au remboursement des dépenses supplémentaires dues à des décisions émanant d'instances de l'Etat [article 146(I) et (II)].

---

<sup>21</sup> Voir le paragraphe 37 de l'avis de la Commission de Venise



119. Dans la loi sur le statut des municipalités, les dispositions liées à la protection judiciaire de l'autonomie locale renforcent la présomption que les municipalités ne font pas partie du système organisationnel de l'Etat, mais sont plutôt une forme spéciale d'activité sociale des citoyens. Il est précisé que les droits des citoyens à mettre en place une autonomie locale ne peuvent être restreints que par la loi et pour une période définie par la loi, ainsi que pour protéger des structures constitutionnelles et pour assurer la défense du pays et la sécurité de l'Etat.

120. La loi contient également une disposition elliptique indiquant que les recours déposés par des municipalités, des instances municipales et des agents municipaux sont à examiner dans un délai d'un mois par des instances de l'Etat, des partis politiques, des associations publiques, des syndicats, d'autres personnes morales et leurs fonctionnaires. Cette règle permet sans doute aux municipalités de soumettre des requêtes à toutes ces institutions.

121. Les intérêts des collectivités locales jouissent d'une meilleure protection du fait que les municipalités peuvent saisir la justice pour annuler des décisions contraires à leurs droits prises par des instances ou des agents de l'Etat. Nous l'avons vu, les limites territoriales des municipalités sont également protégées par la loi : le territoire des municipalités est fixé par statut, toute modification impose une analyse approfondie des conditions sociales, économiques ou autres et, enfin, la collectivité locale doit être consultée sur ces modifications (voir aussi, plus haut, le paragraphe 28).

122. Autre garantie de l'autonomie locale généralement acceptée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : les décisions municipales peuvent être annulées par décision de justice. Les municipalités sont également censées pouvoir saisir la Cour constitutionnelle, mais celle-ci a informé la délégation du Congrès que, selon l'Article 130-III de la Constitution et la loi sur la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan, les municipalités ne jouissaient pas de ce droit d'introduire directement un recours à la Cour. En fait, les municipalités peuvent seulement saisir la Cour d'une plainte par le biais des institutions de l'Etat ce qui sape leur droit de recours. En pratique, par voie de conséquence, ce droit de recours n'est pas utilisé par les municipalités et ne constitue donc pas une voie de recours efficace.

## **10. FORMES DE PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS**

123. Les habitants des collectivités locales peuvent aussi être à l'origine de décisions municipales sur des questions d'importance locale. Des projets de décisions municipales présentés par la population locale doivent être examinés lors de réunions publiques ; le résultat de ce type de consultation doit être annoncé officiellement.

124. Ainsi que cela est habituellement le cas dans de nombreux pays européens, la loi encourage la participation personnelle directe des citoyens à des réunions publiques dans les petites collectivités. Par exemple, les habitants des municipalités de moins de 500 habitants peuvent organiser des réunions pour donner leur avis sur des questions d'importance locale, faire des propositions, exprimer une opinion collective et prendre des décisions. Pour qu'une telle réunion publique se tienne valablement, il faut qu'au moins 25 % des électeurs de la collectivité locale y participent. En l'absence de règles détaillées, les chartes municipales jouent probablement de nouveau un rôle déterminant et régissent dans une large mesure cette procédure et sa relation avec les pouvoirs décisionnels du conseil municipal.

125. Selon la Loi sur le Statut des Municipalités, les citoyens peuvent adresser des demandes individuelles ou collectives aux municipalités et aux organes et fonctionnaires municipaux, qui doivent y répondre dans un délai d'un mois (droit de pétition). La règle selon laquelle les réunions municipales doivent se tenir en public vise également à garantir le fonctionnement transparent du gouvernement local.

126. La Loi sur le Statut des Municipalités met l'accent sur l'expression directe de la volonté des citoyens et prévoit des formes de participation directe des citoyens et des instruments à cette fin. Par exemple, elle précise que les habitants de la collectivité locale ont le droit de participer à des élections municipales « à bulletins libres, personnels et secrets, sur la base d'un suffrage commun, égal et direct ». De plus, les organes de l'Etat sont tenus de veiller à ce que les élections municipales soient « démocratiques ».

127. En théorie, les habitants ont aussi la possibilité de participer à la vie publique de la collectivité locale par d'autres moyens, dont les sondages d'opinion, qui peuvent être organisés sur des questions d'importance locale. Un référendum local peut se tenir à l'initiative du conseil local ou à la demande de la population. Tous les citoyens qui ont le droit de vote et qui vivent dans la municipalité peuvent participer au référendum. Il convient de noter que les différents types de référendums locaux (i-e obligatoire ou facultatif, décisive ou consultatif, par exemple) ne sont pas clairement spécifiés dans la Loi sur le Statut des Municipalités. S'agissant des conséquences des résultats des sondages d'opinion, l'article 4 de la Loi sur « les sondages d'opinions » qui est relative aux conséquences juridiques des sondages d'opinions » indique que « les municipalités sont obligées d'adopter une décision pertinente pour acter ces résultats. Les résultats des sondages d'opinions publiques constituent une base pour cette décision. La décision de la municipalité est contraignante sur le territoire municipal. La question demeure de savoir si la disposition est appliquée en pratique. Aucun interlocuteur n'a été en mesure de fournir des exemples à la délégation à cet égard.

128. Les lois prévoient toute une série de possibilités de participation citoyenne directe. Ces instruments servent à promouvoir la démocratie directe au niveau municipal, conformément aux fonctions habituelles de ces institutions et procédures. Il est néanmoins frappant que les lois présentées à la délégation du Congrès ne contiennent pas de règles détaillées. Celles-ci figurent probablement dans les chartes des différentes municipalités. Si tel est le cas, il n'existe pas de véritable garantie qui permettrait de contrer l'absence de règles détaillées dans les lois. De plus, il serait intéressant de savoir si ces instruments de participation directe sont souvent appliqués.

129. Cette préoccupation est confirmée par les études de certaines ONG azerbaïdjanaises, qui font état de l'absence de débat public animé au niveau local ou d'une utilisation inefficace de ces procédures. Autre motif de préoccupation : le caractère extrêmement limité du domaine de compétence des municipalités. En effet, plus les questions soumises au débat public sont importantes, plus les habitants s'y intéressent. Par conséquent, si les municipalités n'exercent que des compétences secondaires, les habitants ne se sentent pas concernés et ne voient donc pas pourquoi ils participeraient à la gestion des affaires publiques locales.

## **11. LE STATUT DE BAKOU EN TANT QUE VILLE CAPITALE**

130. La gouvernance de Bakou est assurée actuellement par 11 comités exécutifs, responsables de différents districts administratifs, et par le Comité exécutif de la ville de Bakou, à qui revient la gestion globale des comités exécutifs de district. Les relations entre le Comité exécutif de la ville de Bakou et les comités exécutifs de district sont ascendantes et fondées sur la coopération mutuelle. Bien qu'un comité exécutif local couvre l'ensemble de la ville de Bakou, il n'y a pas de municipalité au niveau de la ville. Selon la Loi sur les terrains et territoires municipaux, Bakou compte 52 municipalités. Dans la mesure où elles appartiennent toutes au même niveau de gouvernement, il n'y a pas de relation de subordination entre elles et chacune est seule responsable des questions socio-économiques se posant sur son territoire et de la gestion de ce territoire.

131. Le statut de la ville de Bakou est défini par la Loi sur la structure territoriale et les divisions territoriales administratives, dont l'article 5(9) dispose qu'une loi sur la ville de Bakou doit être adoptée.

132. L'actuel système d'autonomie locale exclut la création d'une municipalité unique dans les villes ; cela vaut aussi pour Bakou, avec ses nombreux districts. Il est impossible d'établir une « municipalité de Bakou », car le Code électoral de l'Azerbaïdjan ne le prévoit pas. D'après le Code, le nombre de membres que compte un conseil municipal dépend de la taille de la population vivant dans la municipalité. Le Code fixe une taille maximale de 299 999 habitants pour l'élection des conseillers municipaux ; or, Bakou compte actuellement environ 3 millions d'habitants.

133. Il faudrait supprimer la disposition du Code électoral selon laquelle, pour qu'une municipalité unique puisse être établie au sein d'une unité territoriale, la population de cette unité territoriale ne doit pas dépasser une certaine taille. Il faudrait aussi créer le fondement juridique permettant d'établir une municipalité unique pour chaque grande ville.

134. Les rapporteurs, qui ont examiné soigneusement les arguments avancés par les autorités azerbaïdjanaises pour justifier le maintien de l'actuel système d'administration de la capitale, ne voient aucune raison impérative de priver la capitale d'autonomie locale (c'est le seul cas en Europe). Les

autorités du gouvernement central ne devraient pas gérer directement la capitale ; leur rôle devrait se limiter à la réglementation et à une supervision administrative (proportionnée) du gouvernement municipal de la ville capitale.

135. Le principe et les garanties de l'autonomie locale devraient s'appliquer à toutes les grandes villes d'Azerbaïdjan (Ganja, par exemple), sur la base des autorités exécutives locales en place. Il importe de s'appuyer sur ces autorités pour que les organes exécutifs actuels conservent leur domaine de compétence et leurs pleines capacités, et pour que les nouveaux gouvernements municipaux puissent travailler de manière efficace et efficiente. En ce qui concerne Bakou, l'on pourrait envisager d'adopter une loi distincte qui reconnaîtrait son rôle prééminent en tant que capitale du pays et principal centre économique et culturel. Compte tenu de la taille de Bakou et de ses traditions de gouvernement, il pourrait être plus efficace d'instaurer un système de gouvernement municipal à deux niveaux, avec une division rationnelle de la ville en districts et des conseils directement élus qui fonctionneraient aux deux niveaux.

136. La délégation rappelle la Recommandation 219 (2007) du Congrès intitulée « Statut des villes capitales » et sa Recommandation 133 (2003) sur la gestion des villes capitales, qui définissent les conditions nécessaires pour établir une municipalité élue démocratiquement dans les capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

137. Malgré toutes les discussions sur cette question, les représentants de l'Administration présidentielle ont indiqué à la délégation que le Parlement (*Milli Majlis*) n'avait pas examiné la possibilité d'établir un conseil municipal élu et une institution du maire à Bakou.

138. Les représentants du ministre de la Justice ont informé la délégation que le programme national sur la réduction de la pauvreté et le développement durable en République d'Azerbaïdjan pour 2008-2015 prévoyait l'élaboration de textes réglementaires concernant la possibilité de créer une municipalité dans les grandes villes.

## 12. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE EN AZERBAÏDJAN A LA LUMIERE DES DISPOSITIONS DE LA CHARTE

### 12.1. Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3)

#### Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

#### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

139. L'article 2 de la Charte exige des Etats signataires qu'ils reconnaissent le principe de l'autonomie locale dans leur législation interne. Le chapitre pertinent de la Constitution (chapitre VIII) et les dispositions correspondantes de la loi sur le statut des municipalités ne satisfont pas pleinement aux exigences de la Charte, étant donné que les collectivités locales ne sont pas reconnues en tant que composante du système d'organisation de l'Etat et que ces textes ne reconnaissent pas non plus le droit des collectivités locales de régler et de gérer une part importante des affaires publiques. La République d'Azerbaïdjan n'a pas mis en œuvre les articles 2 et 3 de la Charte malgré les recommandations que les divers organes du Conseil de l'Europe n'ont cessé de lui adresser en ce sens depuis 2003.

140. La reconnaissance constitutionnelle et législative du principe de l'autonomie locale, qui fait référence au droit des collectivités locales de régler et de gérer les affaires locales de façon autonome, est une exigence incontournable de la Charte. Dès lors, l'Azerbaïdjan devrait reconnaître sans ambiguïté les municipalités comme des institutions de l'Etat qui exercent la puissance publique et font partie intégrante du système de l'administration publique. A cette fin, les dispositions

pertinentes de la Constitution et de la loi sur le statut des municipalités devraient être mises en conformité avec les articles 2 et 3 de la Charte.

141. Il est à noter que la Recommandation 126 (2003) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan et la Commission de Venise ont déjà proposé une définition juridique plus précise des municipalités et la reformulation de la loi correspondante pour spécifier que « *tout en préservant leur caractère autonome, les municipalités sont des autorités publiques, faisant partie du système d'administration publique du pays, comme d'autres autorités directement élues par le peuple* ».

142. La Charte reconnaît que tous les Etats membres sont libres d'établir leur propre système d'administration publique, adapté à leurs spécificités nationales, historiques ou autres, et n'exige pas la création d'un niveau d'autonomie régional. Cependant, les autorités azerbaïdjanaises pourraient envisager de mettre en place des gouvernements régionaux directement élus, en s'inspirant du Cadre de référence pour la démocratie régionale, afin d'atténuer la centralisation de l'administration publique et de rendre la gouvernance territoriale plus efficace et démocratique. Cette régionalisation pourrait être mise en place sur la base des structures existantes des régions économiques, ou bien sur la base des districts administratifs, mais avec des compétences et des obligations partiellement modifiées.

## 12.2. Portée de l'autonomie locale (article 3, paragraphe 1, et article 4)

### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les 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.

143. Les compétences de base et les obligations des municipalités sont énoncées dans la Constitution et dans les lois. L'étendue des responsabilités confiées aux collectivités locales est cependant extrêmement réduite et ne correspond en aucune façon aux exigences de l'article 3, paragraphe 1 de la Charte, selon lequel « une part importante des affaires publiques » relève de la compétence des collectivités locales. Bien que la Charte ne précise pas la nature des affaires publiques devant être réglées et gérées par les collectivités locales (ici, les municipalités), les questions locales les plus importantes qui ont une grande incidence sur la vie des populations locales devraient, en règle générale, être tranchées et traitées par les collectivités locales. En Azerbaïdjan, l'immense majorité des services publics locaux sont assurés par les organes exécutifs locaux de l'administration publique, qui sont directement subordonnés au pouvoir central. Cette répartition des compétences et des obligations pourrait conduire à une inefficacité de l'administration locale et, en l'absence de tout contrôle démocratique à l'échelon local, se traduire par un grave déficit démocratique.

144. En particulier, la Recommandation 126 (2003) souligne que « les compétences des municipalités de l'Azerbaïdjan restent très limitées et ne représentent pas une partie importante des affaires publiques, comme cela est pourtant exigé par la Charte européenne de l'autonomie locale ». Aucun changement n'est cependant intervenu depuis dans la législation. De plus, comme il est expliqué dans le paragraphe 71, un décret présidentiel du 6 juin 2012 a diminué les compétences des municipalités.

145. Afin de satisfaire aux principes consacrés par l'article 3, paragraphe 1, et par l'article 4 de la Charte, les autorités azerbaïdjanaises devraient revoir de façon substantielle la répartition des tâches et des compétences entre les structures parallèles de l'administration publique locale et établir une période de transition pour le transfert aux municipalités de la responsabilité des affaires locales les plus importantes. La répartition des compétences et obligations entre les organes exécutifs locaux et les municipalités est pour le moment tellement disproportionnée et inégale qu'un transfert immédiat des tâches et des responsabilités ne saurait être réalisé de façon rationnelle. Les collectivités locales doivent être mises en mesure de s'acquitter de leurs nouvelles fonctions avec efficacité et efficience. Il serait possible de procéder à un transfert plus rapide et efficace si les autorités locales et les organes exécutifs locaux étaient élus démocratiquement par les citoyens. Cependant, en l'état actuel des choses en Azerbaïdjan, les collectivités locales, que ce soit dans leur composition ou dans leur mode de fonctionnement, ne sont pas conformes aux principes démocratiques de base et ne bénéficient pas des principes d'autonomie énoncés dans la Charte, que les autorités nationales ont ratifiée.

146. Les compétences des collectivités locales ne sont ni pleines ni entières étant donné que les municipalités et les organes exécutifs locaux exercent de nombreuses fonctions parallèles. La Charte privilégie l'attribution de compétences pleines et entières, mais ce n'est pas une règle catégorique. Cependant, si des tâches dans un domaine précis relèvent à la fois des collectivités locales et des organes locaux de l'administration de l'Etat, une exigence minimale est que les responsabilités correspondantes soient clairement séparées ; il doit y avoir une répartition précise des responsabilités. En conséquence, la loi sur le statut des municipalités et les autres lois qui transfèrent des tâches et des responsabilités devant obligatoirement être assumées par les municipalités devraient garantir que les compétences et obligations confiées aux municipalités soient pleines et entières et que les municipalités aient toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.

147. La Charte prévoit aussi que les collectivités locales doivent jouir d'une certaine liberté y compris lorsqu'il s'agit de pouvoirs délégués, de façon à adapter leur exercice aux conditions locales. Cependant, dans un premier temps il est nécessaire de définir clairement la nature administrative des compétences des municipalités, en distinguant les pouvoirs délégués des autres fonctions. Le pouvoir central doit en effet veiller à fournir les moyens financiers nécessaires pour l'exécution des tâches déléguées.

148. Il serait également souhaitable de donner explicitement aux collectivités locales la possibilité d'entreprendre volontairement, pour le bien-être de la population locale, des tâches ne relevant pas de la responsabilité exclusive d'une autre autorité publique.

149. La République d'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 3, de la Charte (voir le point 11.8. ci-dessous).

### **12.3. Protection des limites territoriales (article 5)**

#### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour 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.

150. La Charte exige qu'il ne soit procédé à aucune modification des limites territoriales locales sans consultation préalable des collectivités locales concernées, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet. En vertu de la loi, il faut demander l'avis de la population en cas de modification des limites administratives d'une municipalité. Selon certains rapports, cependant, la pratique n'est pas toujours conforme à ces exigences. Par conséquent, il faudrait accorder une plus grande attention au respect de cette garantie, et il serait également souhaitable de préciser les modalités de consultation sur ces questions.

151. La transparence des fusions de collectivités locales pourrait être améliorée par la détermination des buts et objectifs stratégiques de l'intégration municipale (le cas échéant) et par un débat entre les municipalités concernées et leurs associations avant toute modification des limites administratives locales.

#### **12.4. Structures administratives et conditions du libre exercice des responsabilités (articles 6 et 7)**

##### **Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales**

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

##### **Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

152. Les collectivités locales ont le droit de définir leurs structures administratives internes et elles doivent pouvoir les adapter aux besoins locaux afin de permettre une gestion efficace. Apparemment, cette autonomie en termes d'organisation ne peut être limitée que par la loi, de façon à garantir le fonctionnement démocratique de tous les pouvoirs locaux. La Charte exige que le mandat des élus locaux soit assuré dans des conditions propres à leur garantir le libre exercice de leurs responsabilités.

153. Il est important que ces dispositions non seulement fassent obligation à l'Etat de respecter la liberté reconnue aux collectivités locales en matière d'organisation de leurs structures internes, mais encore leur permettent de jouir de ce droit en pratique. Le processus de transfert de propriétés aux collectivités locales, tel que défini par la loi, doit être achevé dès que possible. De plus, il faudrait fournir aux municipalités des bâtiments administratifs et d'autres actifs matériels et outils nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et responsabilités. Le pouvoir central devrait également prendre des mesures efficaces pour lancer des programmes de renforcement des capacités et assurer une formation adéquate du personnel municipal afin d'améliorer la qualité des tâches administratives quotidiennes.

154. La République d'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être liée par l'article 7, paragraphe 2, de la Charte (voir le point 12.8. ci-dessous).

#### **12.5. Contrôle administratif (article 8)**

##### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales 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.

155. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un

contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

156. L'Article 52 de la Loi sur le Statut des Municipalités devrait définir précisément quelles autorités administratives ont le pouvoir d'effectuer le contrôle légal des municipalités, éliminant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle, qui fait uniquement référence à « l'organe exécutif compétent ».

157. L'obligation – vaine et inutile - des collectivités locales de rendre compte au Parlement (Article 146-IV de la Constitution<sup>22</sup>) de leur gestion devrait être abolie. Au lieu de quoi, l'autorité de contrôle du pouvoir central devrait se limiter à vérifier la légalité des actes municipaux. Les autorités azerbaïdjanaises devraient s'attacher à abolir tout contrôle supplémentaire et officieux effectué par leur organe exécutif local, et ce dernier devrait s'abstenir de demander aux municipalités de lui rendre compte de leurs actes, exception faite de la communication de données statistiques lorsque cela se justifie.

## 12.6. Ressources financières (article 9)

### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 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.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

158. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent avoir des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. L'autonomie financière est une composante essentielle du principe de l'autonomie locale et de l'exercice d'un large éventail de responsabilités dans le domaine des affaires locales. Ces éléments sont cumulatifs et non pas alternatifs. Autrement dit, toutes les conditions énoncées dans cette disposition de la Charte ont un caractère obligatoire.

159. Un autre principe de base exige que les collectivités locales aient des ressources financières proportionnées aux compétences prévues par la loi. Cette exigence semble toutefois être plus ou moins satisfaite en Azerbaïdjan, mais uniquement parce que les municipalités ont des responsabilités extrêmement limitées.

160. Tout indique que les municipalités ont des ressources financières minimales, ce qui constitue le principal obstacle à leur pleine participation à l'administration locale en Azerbaïdjan. En l'absence de revenus suffisants, elles ne sont pas en mesure de jouer un rôle plus significatif dans la démocratie locale. Il n'est pas cohérent d'affirmer d'une part, comme cela a été indiqué à la délégation pendant la

<sup>22</sup> « Les municipalités soumettent des rapports au *Milli Majlis* de la République de l'Azerbaïdjan dans les cas et de la manière prescrits par la loi »

visite, que les municipalités ne peuvent pas assumer plus de tâches et de responsabilités que celles qui sont les leurs actuellement et, d'autre part, qu'elles n'ont pas besoin de plus de revenus parce qu'elles n'accomplissent que quelques tâches.

161. Parallèlement à la décentralisation proposée des tâches et des fonctions, le budget de l'Etat devrait contribuer à leurs coûts dans une bien plus grande mesure qu'actuellement. Une proportion aussi large que possible de ces transferts devrait être allouée en tant que dotations globales, de façon à ce que les municipalités soient libres de les dépenser comme elles le souhaitent. La Charte indique aussi explicitement qu'il est préférable que l'octroi de subventions ne porte pas atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. Cela ne veut pas dire que des subventions spéciales allouées à des fins précises n'ont aucune place dans les finances locales. Les dotations spéciales devraient être affectées à des projets, à des tâches concrètes ou à des services publics que le pouvoir central souhaite soutenir de manière ciblée.

162. Les dotations globales et les subventions spéciales devraient être réparties de façon transparente et prévisible sur la base de critères clairs, dépourvus de toute ambiguïté. Les mécanismes d'attribution d'aides publiques et de subventions devraient être établis en coopération avec les associations municipales nationales afin que les intérêts et les points de vue des collectivités locales soient pris en considération.

163. La Charte exige également qu'une partie des ressources des collectivités locales provienne d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux. Cette condition est satisfaite en Azerbaïdjan dans la mesure où les collectivités locales peuvent décider des taxes municipales qui sont imposées et des taux applicables, mais le produit des taxes locales est si faible que ce droit est seulement formel et insignifiant en pratique. Ceci dit, le fait que les collectivités locales puissent fixer le taux de certaines taxes n'est cohérent avec la Charte que si elles sont simultanément en mesure de collecter les taxes de manière appropriée (comme souligné au paragraphe 93).

164. Comme mentionné ci-dessus, les mécanismes de collecte des taxes devraient être améliorés au niveau local. Ceci exige non seulement des lois améliorées et plus précises, mais encore de faire en sorte que les municipalités disposent d'un personnel qualifié et de tout le nécessaire (bâtiments, technologies de l'information, etc.) pour garantir l'efficacité du recouvrement des taxes.

165. Aux termes de la Charte, « la protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent ». Etant donné qu'il n'y a pas de mécanisme de péréquation financière normalisé pour les collectivités locales en Azerbaïdjan, les municipalités les plus pauvres ont une situation financière des plus délicates si l'appui budgétaire du pouvoir central n'est pas prévisible. Dans ces circonstances, elles peuvent être extrêmement vulnérables sur le plan économique, ce qui fragilise tout système plausible d'autonomie locale. En outre, en l'absence de tout dispositif efficace de péréquation financière, les écarts régionaux ne peuvent pas être réduits ou atténués de façon transparente.

166. En conséquence, afin de satisfaire à cette disposition de la Charte, les autorités azerbaïdjanaises devraient immédiatement commencer à mettre en place un dispositif de péréquation financière bien conçu et efficace. Ce faisant, elles devraient se baser sur le principe de solidarité et appliquer des critères objectifs d'attribution des subventions publiques aux municipalités qui en ont besoin. Il est également important que de telles procédures ou mesures ne réduisent pas la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité. Même si les ressources provenant du fonds de péréquation peuvent être considérées comme des subventions extraordinaires ou spéciales, cela ne doit justifier aucune ingérence du pouvoir central dans le droit des collectivités locales de traiter librement des affaires locales, sauf si une municipalité est en proie à des difficultés financières de son propre fait.

167. En ce qui concerne les ressources supplémentaires, les collectivités locales devraient recevoir une assistance pour pouvoir emprunter. En effet, étant donné la faiblesse de leurs ressources financières potentielles, elles peuvent difficilement lever des capitaux sur les marchés financiers. Néanmoins, il y a dans les Etats membres du Conseil de l'Europe de nombreuses bonnes pratiques en matière d'appui du pouvoir central aux collectivités locales qui se trouvent dans cette situation. L'Etat peut par exemple créer un fonds de développement municipal ou encourager un tel fonds ou les caisses d'épargne à octroyer des prêts aux municipalités.



168. Selon la Charte, les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées. La délégation du Congrès a conclu que les associations nationales de municipalités ne sont pas associées à la prise de décision relative aux finances locales en Azerbaïdjan ; les autorités azerbaïdjanaises devraient par conséquent mettre en place, dès que possible, une procédure de consultation appropriée sur les questions financières (voir également les propositions formulées au point 12.7. ci-dessous).

169. La République d'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être liée par l'article 9, paragraphes 5 et 6 de la Charte (voir le point 11.8. ci-dessous).

## 12.7. Droit d'association et protection légale de l'autonomie locale (articles 10 et 11)

### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

### Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

170. La Charte impose aux Etats signataires de prévoir le droit pour les collectivités locales de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Conformément à cette exigence, chaque Etat membre doit reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales. En outre, les 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.

171. Naturellement, l'existence d'un système d'autonomie locale solide est une condition indispensable à l'efficacité du mécanisme de consultation. Lorsque l'autonomie locale est faible et que les collectivités territoriales sont en situation de vulnérabilité vis-à-vis du pouvoir central, leur capacité à représenter leurs intérêts propres est également affaiblie. Dans ces cas, le pouvoir central devrait faire en sorte de renforcer les mécanismes de consultation.

172. Les associations municipales ne jouent pas un rôle important dans l'élaboration des politiques du pouvoir central ni dans la représentation des intérêts locaux en Azerbaïdjan. De nombreuses parties intéressées affirment que leur activité est purement formelle, sans aucune incidence réelle sur le développement. Ceci est confirmé par des rapports d'ONG, notamment celui intitulé « Renforcer l'efficacité des services fournis par les Associations Municipales pour les collectivités locales » mais aussi dans le rapport sur « l'Evaluation de la conformité des aspects organisationnels et opérationnels des municipalités en Azerbaïdjan avec les principes et exigences de la Charte européenne de l'Autonomie locale » qui établit clairement que « depuis la création des associations nationales de municipalités en 2006, aucune initiative n'a été prise pour développer davantage les municipalités et donc pour décentraliser le système d'administration. Les associations n'ont pas encore effectué un travail efficace, leurs activités se résument à collecter les cotisations des membres et à l'organisation de quelques réunions seulement. »<sup>23</sup>

173. Les associations nationales doivent pouvoir renforcer leurs compétences et leurs capacités à représenter leurs membres. Les autorités centrales de l'Azerbaïdjan devraient faire tout leur possible pour permettre aux associations municipales de s'acquitter de leurs fonctions, c'est-à-dire recueillir des données, exprimer et représenter les intérêts municipaux, et les associations nationales devraient

<sup>23</sup> Voir le rapport précité, élaboré par BINA, ONG Alliance pour le développement municipal

avoir des ressources humaines, techniques et financières suffisantes à cette fin. En outre, les mécanismes de consultation devraient être définis de manière beaucoup plus précise dans la loi. Pour ce faire, les autorités centrales ont toute latitude pour déterminer les formes que peuvent prendre ces mécanismes et leurs modalités d'application, mais il leur est vivement recommandé de mettre en place des mécanismes permanents et réguliers faisant appel à la participation de tous les types de municipalités (et de leurs associations).

174. Cependant, depuis la visite, les autorités nationales ont objecté que cette information n'était pas exacte et ont au contraire souligné le rôle important joué par les associations nationales dans le processus de décision au niveau central. Les autorités nationales ont également souligné que « les représentants des associations nationales participent à l'amélioration de la législation sur les questions d'autonomie locale, soumettent des avis et des propositions, et soulèvent des questions avec les organes étatiques ». Néanmoins, les rapporteurs n'ont reçu aucune information tangible en ce sens de la part de ces associations quant à leurs droits réels de participation, leur rôle et leur efficacité dans le processus de décision au niveau national.

175. De plus, les autorités centrales devraient fournir des informations adéquates aux collectivités locales et à leurs associations avant la tenue des consultations pour garantir qu'elles seront bien informées des motifs, des buts et des arguments invoqués concernant la décision ou la politique projetée. Toute décision ayant une importance stratégique doit être fondée sur des analyses attentives des retombées économiques au niveau local et régional et des implications pour l'autonomie. Dans le cadre du processus de consultation, les municipalités et leurs associations devraient avoir le droit de faire des commentaires et de formuler des propositions sur toutes les lois et politiques touchant au niveau local.

176. La République d'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être liée par l'article 10, paragraphe 3 de la Charte (voir point 12.8 ci-dessous).

## 12.8. Engagements – réserves formulées par les Etats (article 12)

### Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

177. Comme indiqué précédemment, la République d'Azerbaïdjan a formulé des réserves concernant le champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale et a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 3, l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphes 5 et 6 et l'article 10, paragraphe 3, de la Charte. La délégation du Congrès est convaincue qu'à l'heure actuelle l'Azerbaïdjan ne satisfait pas pleinement à ces dispositions (ni à d'autres dispositions de la Charte) et estime par conséquent que le maintien de ces réserves pourrait être justifié. Néanmoins, comme le montrent les propositions formulées dans le présent rapport, il est fortement conseillé aux autorités azerbaïdjanaises de procéder à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une réforme d'ensemble en matière de décentralisation qui pourrait conduire au retrait de ces réserves. Elles sont vivement encouragées à prendre des mesures en ce sens.

178. Les représentants du ministère de la Justice ont informé la délégation que plusieurs organes de l'Etat ont été chargés de soumettre des propositions concernant une éventuelle adhésion de l'Azerbaïdjan aux articles concernés de la Charte et que cette question serait étudiée dans un proche avenir. Les rapporteurs se félicitent de cette information positive dont ils ont eu connaissance pendant la visite et suivront de près les développements futurs à cet égard.

179. Les représentants du ministère de la Justice ont ajouté, en même temps, qu'il est à noter que même si la République d'Azerbaïdjan n'a pas encore accepté le paragraphe 3 de l'article 10 de la Charte, certaines mesures ont été prises aux fins de son application. La loi du 25 octobre 2011 a ainsi inscrit dans la loi sur le statut des municipalités un nouveau paragraphe qui reconnaît aux municipalités et à leurs associations, comme convenu avec le ministère des Affaires étrangères, le droit de conclure des accords de coopération avec des collectivités locales étrangères et de devenir membres d'organisations spécialisées de collectivités locales.

### **13. CONCLUSIONS – ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET RECOMMANDATIONS ARTICLE PAR ARTICLE**

180. Lors de l'examen de la situation de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan d'un point de vue général, et en particulier de celui de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, on ne peut faire abstraction du fait que les municipalités – les instances d'autonomie locale – n'ont été créées qu'en 1999. Depuis lors, il a souvent été affirmé que la pleine mise en conformité avec les exigences de la Charte et le renforcement du système d'administration locale prendraient un certain temps. Certes, l'introduction et la mise en œuvre du principe et de la pratique de l'autonomie locale ne peuvent être effectives qu'au terme d'un long processus dans un pays où l'on ne peut s'appuyer sur aucune tradition ancienne mais où l'adoption et l'application de pratiques étrangères ont un poids considérable. Néanmoins, depuis la Résolution 1305 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan<sup>24</sup>, le premier rapport de suivi et les recommandations formulées par le Congrès en 2003, il est apparu clairement aux rapporteurs qu'aucun changement réel n'était intervenu dans le pays sur ces questions spécifiques. Le système d'administration locale de l'Azerbaïdjan est plus ou moins confronté aux mêmes problèmes que par le passé et on pourrait quasiment formuler aujourd'hui les mêmes propositions qu'en 2003. On peut légitimement s'inquiéter de la lenteur des progrès et de l'absence de mise en œuvre de certains principes de la Charte.

181. Les rapporteurs retirent de leur analyse des informations, des données et des opinions personnelles recueillies lors de la visite de suivi en Azerbaïdjan, ainsi que de l'analyse article par article de la mise en œuvre de la Charte (voir ci-dessous), le sentiment que l'Azerbaïdjan ne respecte pas certains des principes et des exigences – les plus importants – contenus dans la Charte. La délégation a conclu que le pays n'avait accompli que peu de progrès concernant l'acceptation et l'application des recommandations formulées par le Congrès après le premier suivi de l'autonomie locale, en 2003.

182. Les rapporteurs considèrent qu'il est indispensable de mener des réformes complexes dans le sens de la décentralisation administrative et financière si l'on veut résoudre les problèmes actuels et développer l'autonomie locale. Les principaux problèmes sont les suivants :

183. La définition ambiguë et incomplète de l'autonomie locale<sup>25</sup>. L'Azerbaïdjan devrait reconnaître les municipalités en tant qu'institutions exerçant une partie de la puissance publique générale de l'Etat, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.

184. Les structures parallèles au sein du système d'administration locale, qui entraînent un conflit d'autorité et une ingérence injustifiée dans les activités des municipalités, et l'imprécision du partage des responsabilités entre les municipalités et les instances locales de l'Etat. Afin de se conformer aux

<sup>24</sup> Dans cette Résolution, l'Assemblée parlementaire demandait instamment aux autorités azerbaïdjanaises d'adapter leur législation aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi que de s'attacher rapidement à définir et à mettre en œuvre une véritable stratégie de décentralisation.

<sup>25</sup> Voir l'article premier de la Loi sur le Statut des Municipalités d'Azerbaïdjan, qui dispose que « l'autonomie locale en République d'Azerbaïdjan est un système d'organisation de la vie des citoyens... », et son article 2(2), qui définit les instances municipales comme des « organes créés par les communes – et ne relevant pas du système des organes de l'Etat – chargés d'organiser les services municipaux et de résoudre les problèmes d'importance locale ».

principes énoncés à l'article 3(1) et l'article 4, les autorités azerbaïdjanaises devraient réexaminer et modifier en profondeur le partage des tâches et des compétences entre les structures parallèles d'administration publique locale et définir une période de transition pour le transfert aux municipalités des compétences publiques locales les plus importantes.

185. Le système centralisé d'administration publique sous l'autorité du Président de la République. En Azerbaïdjan, une vaste majorité des services publics locaux sont assurés par les organes exécutifs locaux de l'administration publique, qui relèvent directement du pouvoir central. Ce partage des compétences et des obligations peut nuire à l'efficacité de l'administration locale et, en l'absence de contrôle démocratique local, entraîner un grave déficit démocratique. Le lien hiérarchique existant/*de facto* entre les organes exécutifs locaux et les municipalités n'est pas conforme aux normes démocratiques européennes ni à la Charte.

186. La transparence des fusions de collectivités locales pourrait être améliorée en définissant les objectifs et buts stratégiques de toute nouvelle intégration de municipalités et en discutant de tout projet de fusion avec les municipalités concernées et avec leurs associations, avant une éventuelle modification des limites administratives du territoire de collectivités locales. Toutes les réformes dans ce sens devraient reposer sur le nombre minimal d'habitants nécessaire pour créer des entités d'administration locale. Certains quotas de représentation des membres des communautés dans les municipalités fusionnées devraient être respectés. Une attention plus grande devrait être accordée à cette garantie, inscrite à l'article 5 de la Charte, et il serait souhaitable de préciser les formes et les mécanismes de la consultation sur ces questions.

187. Bien que l'Etat ait pris certaines mesures pour la formation, la reconversion ou l'amélioration des qualifications des employés municipaux, les ressources en personnel des municipalités restent faibles. Le pouvoir central devrait adopter des mesures efficaces pour mettre en place des programmes de renforcement des capacités et de formation pour les agents municipaux, afin d'améliorer la qualité de leurs activités administratives ordinaires.

188. L'Etat n'a pas pleinement respecté son obligation d'accorder des biens propres aux municipalités. La lenteur du transfert a entraîné des difficultés, de même que l'absence d'identification et de délimitation précises des biens municipaux, en particulier des biens fonciers. De nombreux problèmes sont liés également aux ressources insuffisantes mises à la disposition des municipalités. Le 10 février 2010, le Président a signé un décret portant promulgation de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur « le cadastre et la délivrance des certificats nécessaires aux municipalités ». Ce décret prévoit que la Commission nationale des terrains et de la cartographie doit réaliser et remettre à l'organe municipal en charge du cadastre, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2013, des cartes des terrains municipaux. Le processus de transfert des biens aux municipalités, tel qu'il est prévu par la loi, devrait être achevé le plus tôt possible. En outre, les municipalités devraient se voir accorder les bâtiments administratifs et autres biens matériels et instruments dont elles ont besoin pour remplir leurs tâches et leurs fonctions.

189. L'imprécision des dispositions relatives à la procédure de contrôle des municipalités. La loi devrait désigner de manière claire et précise les autorités administratives habilitées à exercer un contrôle juridique sur les municipalités, en levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle, qui évoque seulement « l'organe exécutif compétent » et la pratique de cette procédure de contrôle.

190. L'obligation pour les collectivités locales de rendre compte de leurs activités devant le Parlement devrait être supprimée, parce qu'elle représente pour les municipalités une tâche inutile et sans objet. Au lieu de cela, l'autorité de contrôle du pouvoir central devrait se borner à vérifier la légalité des actes municipaux. Les autorités azerbaïdjanaises devraient s'efforcer de supprimer tout contrôle supplémentaire et informel effectué par les autorités exécutives locales, et ces dernières devraient aussi veiller à ne pas demander aux municipalités de rendre compte de leurs activités, sauf pour leur fournir des données statistiques lorsque cela se justifie.

191. Les médiocres capacités financières des municipalités. Les municipalités n'ont pas de sources de financement stables. Elles ne disposent que de ressources financières minimales, ce qui constitue le principal obstacle à une véritable participation à l'administration locale en Azerbaïdjan. Elles n'exploitent pas pleinement les sources de revenus auxquelles elles ont droit en théorie, du fait que la majorité d'entre elles ne disposent pas de la plupart de ces sources et que les mécanismes de collecte des impôts sont sous-développés.

192. Bien que prévues par la loi, les taxes municipales ne sont pas appliquées ni collectées efficacement du fait du manque de moyens des collectivités locales. Les municipalités, parce qu'elles manquent de personnels et d'équipements et n'ont pas les compétences nécessaires, ne peuvent exercer leur droit de lever des impôts. Les carences administratives telles que l'absence d'un registre fiable des résidences privées pour la perception des taxes foncières peuvent aussi rendre plus difficile l'obtention de ressources suffisantes. Les rapporteurs considèrent que cette situation, où l'on pourrait parler de « capacités en sommeil », prive manifestement les collectivités locales d'une part substantielle de leurs revenus potentiels. Ils pensent en outre que des solutions devraient être mises en œuvre le plus tôt possible pour améliorer la procédure de collecte des impôts.

193. Les transferts de l'Etat aux municipalités sont quasiment inexistantes. Ces transferts, de même que les dotations spéciales, devraient être répartis de manière transparente et prévisible, sur la base de critères clairs et sans équivoque. Les mécanismes d'attribution des dotations et subventions d'Etat devraient être mis en place en coopération avec les associations nationales de collectivités locales, afin de prendre en considération les intérêts et les points de vue de ces collectivités.

194. Il n'existe pas, en Azerbaïdjan, de mécanisme normalisé de péréquation financière pour les collectivités locales, et les municipalités les plus pauvres se trouvent par conséquent dans une situation financière défavorable, sans pouvoir s'appuyer sur une aide prévisible de la part du pouvoir central. Les autorités azerbaïdjanaises sont encouragées à mettre en place un système de péréquation efficace et bien conçu. Ce système devra reposer sur le principe de la solidarité et appliquer des critères objectifs pour l'attribution de subventions du budget de l'Etat aux municipalités en difficulté.

195. La délégation du Congrès a conclu que les municipalités et les associations nationales de collectivités locales n'étaient pas associées aux processus décisionnels relatifs au financement de l'administration locale en Azerbaïdjan, et que les autorités azerbaïdjanaises devraient par conséquent mettre en place, le plus tôt possible, une procédure de consultation appropriée concernant les questions financières. Selon la Charte, les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

196. Les collectivités locales devraient bénéficier d'une aide pour contracter des prêts. En effet, du fait de leurs faibles moyens financiers, elles peuvent difficilement emprunter des capitaux sur les marchés financiers. Néanmoins, les Etats membres du Conseil de l'Europe offrent de nombreuses bonnes pratiques en matière de soutien du pouvoir central à la situation financière des collectivités locales dans une telle situation : par exemple, des fonds de développement des municipalités ou des banques d'épargne sont créés ou encouragés à consentir des prêts aux municipalités.

197. En Azerbaïdjan, les associations nationales de municipalités sont faibles et ne jouent pas un rôle important dans les décisions politiques du pouvoir central ni dans la défense des intérêts locaux. De nombreux acteurs concernés affirment que ces associations n'ont qu'un rôle formel, sans véritable effet sur le développement. Bien que trois associations nationales de collectivités locales (villes, communes et villages) aient été créées, elles n'ont qu'un rôle relativement passif dans la défense des intérêts des collectivités et la formulation d'idées et de stratégies pour renforcer l'autonomie locale. La législation pertinente, de ce que la délégation du Congrès a pu en juger, ne contient aucune disposition sur le droit des municipalités ou de leurs associations d'être consultées sur les questions ou les décisions du pouvoir central touchant aux intérêts des collectivités locales. Ni la loi sur le système budgétaire ni la loi sur le statut des municipalités ne contient une obligation pour les autorités centrales de consulter les collectivités locales en temps utile sur toutes les questions pertinentes. Il semble en réalité que les associations de collectivités locales n'ont été créées que pour respecter formellement les exigences de la Charte, et qu'elles n'ont en fait aucun rôle réel.

198. L'Azerbaïdjan a ratifié la Charte et déclaré ne pas être lié par ses articles 4(3), 7(2), 9(5), 9(6) et 10(3). La délégation du Congrès est convaincue qu'à ce jour l'Azerbaïdjan ne respecte pas pleinement ces dispositions et elle considère par conséquent que le maintien de ces réserves peut être justifié. Néanmoins, comme les propositions formulées dans le présent rapport le montrent, les autorités azerbaïdjanaises sont encouragées à concevoir et mettre en œuvre de vastes réformes de décentralisation qui pourraient aboutir à la levée de toutes ces réserves.

199. Les représentants du ministère de la Justice ont par ailleurs souligné, bien que la République d'Azerbaïdjan n'ait pas encore ratifié l'article 10, paragraphe 3, de la Charte, que certaines mesures

avaient été prises dans le sens de sa mise en œuvre. Par exemple, la loi du 25 octobre 2011 a ajouté à la loi sur le statut des municipalités un nouveau paragraphe qui prévoit le droit pour les municipalités et leurs associations, en accord avec le ministère des Affaires étrangères, de conclure des accords de coopération avec des instances d'administration locale étrangères et d'adhérer à des organisations spécialisées d'instances d'administration locale.

200. Le statut de la ville de Bakou est prévu par la loi de la République d'Azerbaïdjan sur « la structure et la division administrative du territoire », dont l'article 5(9) dispose qu'une loi sur la ville de Bakou doit être adoptée. Les rapporteurs, après avoir examiné les arguments avancés par les autorités azerbaïdjanaises pour maintenir le système actuel d'administration de la capitale, ne voient aucune raison valable de n'accorder aucune autonomie locale à la capitale (Bakou est sur ce point un cas unique en Europe). Le rôle du pouvoir central devrait se limiter à la régulation et à un contrôle administratif (mesuré) de l'administration locale de la capitale, au lieu de sa gestion directe, comme c'est le cas actuellement. La délégation rappelle la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales et la Recommandation 133 (2003) sur la gestion des villes capitales, qui établissent les conditions pour la mise en place de municipalités élues démocratiquement dans les capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

201. Pour ce qui est des droits de l'homme au niveau local, la délégation du Congrès a examiné de nombreuses plaintes concernant des expulsions, des expropriations et des démolitions de logements privés dans le centre-ville de Bakou, décidées par l'autorité exécutive de Bakou dans le cadre du programme dit d'embellissement de la capitale. D'après une estimation réalisée par des organisations de la société civile, quelque 10.000 résidents de la capitale ont ainsi perdu leur logement ces dernières années. Il est à noter que de nombreuses personnes ont perdu leur bien dans un quartier de la banlieue de Bakou, mais que ce sont pour la plupart des immigrants n'ayant aucun titre de propriété pour leur logement, et que dans la pratique les municipalités ne disposent d'aucun moyen réel de protéger les citoyens contre de telles actions des autorités exécutives de Bakou. La délégation du Congrès transmettra ces informations aux organes compétents du Conseil de l'Europe en charge des questions de droits de l'homme.

202. L'Azerbaïdjan doit clairement faire des efforts considérables pour instaurer une véritable décentralisation. A cet égard, les autorités centrales – notamment le Président et son cabinet, le Parlement et le Conseil des ministres – devraient élaborer une stratégie générale pour améliorer le système d'administration locale et la démocratie locale et définir une feuille de route précise et détaillée pour la mise en œuvre de cette stratégie.

203. Il est non seulement important que les propositions de changements à apporter aux systèmes de démocratie locale et régionale du pays soient conformes à la Charte européenne de l'autonomie locale, mais il est aussi crucial que ces propositions gagnent la confiance de la population. Des instances locales faibles politiquement ne recueillent pas la confiance des citoyens, et il est donc d'une importance capitale de réformer l'ensemble du système d'administration locale et régionale.

204. Enfin, les rapporteurs appellent instamment les autorités azerbaïdjanaises à signer, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

205. Le Congrès du Conseil de l'Europe se tient à la disposition des autorités azerbaïdjanaises pour les aider dans leurs efforts pour mener une réforme majeure de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.

## ANNEXES

Annexe 1 – Informations sur les droits de l'homme et les autorités locales

Annexe 2 – Programme de la visite de suivi de la délégation du Congrès en Azerbaïdjan (2 - 5 avril 2012)

Annexe 3 – Sources (textes juridiques et documents utilisés comme sources d'informations)

Annexe 4 – Commentaires adressés aux rapporteurs par le gouvernement azerbaïdjanais conformément à l'article 21, résolution du Congrès 307(2010) révisée (*en anglais uniquement*)

## ANNEXE 1 – INFORMATIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LES AUTORITES LOCALES

206. Les collectivités locales sont le lieu naturel d'une démocratie proche des citoyens. La qualité de la démocratie locale peut se caractériser non seulement par la participation directe des citoyens (comme on l'a vu précédemment), mais aussi par la situation des droits de l'homme. Les municipalités, en tant que cadres institutionnalisés de la vie publique locale, contribuent indéniablement de manière déterminante à façonner la démocratie locale et à protéger les droits fondamentaux des citoyens.

207. La situation des droits de l'homme en Azerbaïdjan a souvent été critiquée par la communauté internationale l'année passée. Bien que la plupart de ces critiques n'aient pas de lien avec les activités des collectivités locales, certains problèmes (ou, plus précisément, certains soupçons de violations des droits de l'homme) ont été rapprochés de l'action des autorités locales ou des municipalités. La délégation du Congrès n'a pas pu pleinement évaluer la situation de l'Azerbaïdjan de ce point de vue et n'a guère eu l'occasion de se pencher sur ces questions, du fait que son mandat ne lui permet pas d'enquêter sur les allégations de violations. Néanmoins, elle a pu rencontrer des militants des droits de l'homme, des journalistes et des représentants d'institutions s'occupant de la promotion des droits de l'homme dans le pays. A la suite de ces consultations, la délégation du Congrès ne peut formuler que des remarques générales et exprimer certains sujets de préoccupation.

208. L'un des principaux problèmes observés par la délégation du Congrès concerne le processus d'exécution des expulsions, des expropriations et des démolitions de logements privés dans le centre-ville de Bakou, dans le cadre du programme dit d'embellissement de la capitale. D'après une estimation réalisée par des organisations de la société civile, quelque 10 000 résidents de la capitale ont ainsi perdu leur logement ces dernières années. Il est à noter que nombre d'entre eux ont perdu leur bien dans un quartier de la banlieue de Bakou mais qu'il s'agit alors le plus souvent d'immigrants n'ayant aucun titre de propriété pour leur logement, et que leur situation est donc différente de celle des résidents du centre-ville de Bakou qui ont été expropriés de quelques centaines d'appartements et de maisons en vue de la reconstruction du centre-ville.

209. Les parties concernées ont déposé de nombreuses plaintes au sujet des processus d'expropriation. Par exemple, les bases juridiques de ces mesures ne sont pas clairement établies. Un plan général d'aménagement, datant de 1978, serait semble-t-il encore en vigueur, mais même si c'est le cas il semble évident que les décisions administratives individuelles sur les expropriations n'ont pas été planifiées de manière réfléchie et régulière, de sorte que les résidents n'ont pas été convenablement informés préalablement aux expropriations.

210. En outre, la législation applicable semble être inéquitable, puisqu'elle prévoit une indemnisation identique, indifférenciée, pour toutes les expropriations (1 500 manats par mètre carré), indépendamment de la situation et de l'état du bien. D'après certaines associations, dans de nombreux quartiers du centre de la capitale, la valeur réelle des biens expropriés était bien supérieure à l'indemnisation proposée par les autorités exécutives de Bakou. L'expropriation de biens privés est indéniablement toujours une question sensible et difficile, qui donne souvent lieu à des désaccords entre les pouvoirs publics et les citoyens concernés, et c'est surtout pour cette raison que les systèmes juridiques modernes prévoient des garanties judiciaires permettant aux propriétaires de faire contrôler les conditions et les procédures d'une expropriation et d'obtenir une indemnisation équitable et complète pour le bien dont ils sont expropriés. La possibilité d'un recours juridique est aussi garantie par la Constitution de l'Azerbaïdjan, qui dispose que chacun a le droit de posséder des biens et que « le droit à la propriété privée est protégé par la loi ». Elle dispose aussi que « nul ne peut être dépossédé de ses biens sans une décision d'un tribunal [...] La confiscation d'un bien pour les besoins de l'Etat n'est autorisée qu'après le remboursement équitable de sa valeur » (article 29, (I)(II) et (IV)). Cependant, dans de nombreux cas, les résidents locaux concernés n'ont pas eu accès à une protection judiciaire, les autorités publiques responsables ayant ordonné l'exécution immédiate des expulsions et la démolition des logements concernés, même lorsque leurs propriétaires n'avaient pas accepté l'offre d'indemnisation de l'autorité exécutive de Bakou (la délégation du Congrès a eu connaissance d'au moins un cas où les autorités exécutives ont procédé à l'expulsion et à la démolition en dépit d'une injonction judiciaire ayant pour effet de suspendre les mesures). Certaines indications suggèrent que les expulsions et les démolitions auraient parfois été conduites en l'absence des propriétaires ou des résidents concernés.

211. Dans d'autres cas, les tribunaux sont peu enclins à traiter ces litiges du fait que l'objet de la procédure légale n'existe plus. L'absence d'une décision judiciaire formelle et définitive empêche par ailleurs les citoyens concernés de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle. Cette procédure pourrait, en théorie, être un bon moyen d'obtenir réparation pour les personnes lésées par un acte d'une autorité publique, mais elle n'a aucune utilité pratique ici car les conditions formelles d'un tel recours (à savoir qu'une décision judiciaire définitive ait été rendue) ne sont pas réunies, sans que les victimes puissent être tenues responsables de cette situation.

212. Une autre question « brûlante » concernant les droits de l'homme au niveau local est celle de la liberté de la presse. Bien que la presse locale se fasse souvent l'écho des doléances de la population et des abus des autorités locales, il existe des « zones interdites » pour les journalistes. Par exemple, d'après certaines sources, il est risqué pour un journaliste d'écrire sur la vie privée et les intérêts économiques de la famille du président et sur quelques autres sujets sensibles, comme les expulsions forcées et les démolitions. Les arrestations et les agressions de journalistes d'investigation ces derniers temps peuvent – on peut le comprendre – décourager leurs confrères d'évoquer des sujets similaires même s'ils touchent à la vie de la collectivité à l'échelle locale (ou au-delà). D'un autre côté, en contrepoids de la liberté relative dont jouit la presse écrite, les médias électroniques, qui sont aujourd'hui de loin les plus influents, sont fortement contrôlés.

213. Le droit à la liberté de réunion est aussi étroitement lié à la liberté d'expression. Selon plusieurs sources indépendantes, en pratique, les personnes qui souhaitent organiser des manifestations contre les politiques gouvernementales se voient souvent refuser les autorisations nécessaires et ne peuvent tenir ces manifestations, qu'à la périphérie de la capitale. Du fait des obstacles administratifs à la liberté de réunion, il est plus difficile d'animer une vie publique démocratique au niveau local, en particulier lorsque ces obstacles sont utilisés pour empêcher la tenue d'événements lors des campagnes électorales, comme l'attestent certaines allégations – mentionnées dans le rapport – relatives à des problèmes lors des élections locales.

214. Les contraintes administratives qui empêchent les organisations de la société civile de travailler librement et sans entrave ont des effets négatifs analogues, car la société civile peut être le ferment de la vie publique locale. L'obligation, pour les ONG nationales et internationales, de s'inscrire auprès des autorités peut avoir de tels effets négatifs, de même que l'obligation pour les ONG internationales de conclure un accord officiel avec le ministère de la Justice.

215. Une obligation similaire existe pour les organisations religieuses, puisqu'une nouvelle législation adoptée en 2009 les oblige à se réinscrire. Dans la pratique, cette obligation pose problème pour plusieurs groupes religieux et églises, qui se sont vu refuser le droit de se réinscrire ou n'ont pas pu obtenir de réponses claires sur les raisons de ce refus.

216. Compte tenu du fait que toutes ces contraintes administratives et tous ces coûts inutiles nuisent au renforcement de la démocratie locale et dissuadent les citoyens de participer directement aux affaires publiques locales, ces obstacles devraient être réexaminés et, si possible, supprimés ou assouplis.



## ANNEXE 2

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN AZERBAÏDJAN**  
**Ville de Bakou et municipalité de Mardakan**  
**2 - 5 avril 2012**

M. Jos WIENEN	Rapporteur sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, PPE/DC <sup>26</sup> Maire de Katwijk (Pays-Bas)
Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM	Rapporteuse sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, SOC <sup>27</sup> Vice-présidente du Parlement régional de Salzbourg (Autriche)
M. Zoltan SZENTE	Consultant (Hongrie) Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
<u>Secrétariat du Congrès</u>	
Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi du Congrès

<b>Lundi 2 avril 2012</b>
---------------------------

Rencontre avec des ONG et l'Ecole d'études politiques

Rencontre avec :

**M. Koray TARGAY, ambassadeur, Chef du Bureau de l'OSCE à Bakou**

Réunion conjointe avec la Délégation azerbaïdjanaise du Congrès et les représentants des associations de collectivités locales :

**M. Anar IBRAHIMOV** (Rep, PPE/DC), membre de l'Assemblée suprême de la République autonome de Nakhitchevan (YAP)

**Mme Samira ALIYEVA**, (Rep, SOC), membre de la municipalité de Narimanov

**M. Abulfaz BABAYEV**, (Rep, PPE/DC), président de la municipalité de Soumgait, président de l'Association des villes d'Azerbaïdjan

**M. Ilham KHALILOV**, (Rep, PPE/DC), président de la municipalité de Biladjari (district de Binaqadi), président de l'Association des communes d'Azerbaïdjan

**Mme Sevil MANSUROVA**, (Sup, SOC), membre de la municipalité de Mardakan

**M. Ali MEHDIYEV**, (Sup, PPE/DC), vice-président de la municipalité de Novkhani, président de l'Association des villages d'Azerbaïdjan

**Mme Gulnaz SALAMOVA**, (Sup, PPE/DC), présidente, municipalité de Sheki

**M. Rauf ALIYEV\* R.**, (Rep, PPE/DC), président de la municipalité de Qivraq (district de Kangarli), président de l'Association des municipalités de la République autonome de Nakhitchevan

**M. Anar IBRAHIMOV**, (Rep, PPE/DC), membre de l'Assemblée suprême de la République autonome de Nakhitchevan

**Mme Yazgul RZAYEVA**, (Rep, PPE/DC), membre du Parlement de la République autonome de Nakhitchevan

**Mme Ilahe ALIYEVA\***, (Sup, PPE/DC), vice-présidente de la municipalité de Nakhitchevan

<sup>26</sup> PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen – Démocrates Chrétiens du Congrès

<sup>27</sup> SOC : Groupe socialiste

**M. Nazim BABABEYLI**, (Sup, PPE/DC), membre du Parlement de la République autonome de Nakhitchevan

**M. Huseyn HASHIMLI**, (Sup, PPE/DC), membre de l'Assemblée suprême de la République autonome de Nakhitchevan

Rencontre avec des ONG du domaine des droits de l'homme :

**Mme Lyudmila KHALILOVA**, présidente de l'association « Femmes pour la promotion de la société civile dans les communes »

**M. Eldar ZEYNALOV**, militant des droits de l'homme, Centre azerbaïdjanais des droits de l'homme (AHRC)

#### Mardi 3 avril 2012

Rencontre avec :

**M. Ramiz MEHDIYEV**, chef de l'administration, Service du chef de l'administration du Président de la République d'Azerbaïdjan,

**M. Zeynal NAGDALIYEV**, Division de la collaboration avec les organes de gestion régionale et les organes de gestion locale de l'administration du Président de la République d'Azerbaïdjan

Réunion au ministère de la Justice :

**M. Fikrat MAMMADOV**, ministre,

**M. Mehdi SALIMZADE**, chef du Centre de collaboration avec les municipalités, ministère de la Justice de la République d'Azerbaïdjan

**M. Gadir KHALILOV**, conseiller principal, Centre de collaboration avec les municipalités, ministère de la Justice

Réunion au ministère des Impôts :

**M. Fazil Asad oglu MAMMADOV**, ministre des Impôts, conseiller fiscal d'Etat de second rang

#### Mercredi 4 avril 2011

Réunion au siège du Pouvoir exécutif de Bakou :

**M. Hajibala Ibrahim OGLU ABUTALIBOV**, chef du Pouvoir exécutif de Bakou

Réunion au ministère des Finances :

**M. Samir Rauf oglu SHARIFOV**, ministre des Finances

Réunion à la Cour constitutionnelle de la République d'Azerbaïdjan :

**M. Farhad ABDULLAYEV**, président de la Cour constitutionnelle

Réunion à la Cour des comptes de la République d'Azerbaïdjan :

**M. Heydar Khanish oglu ASADOV**, président de la Cour des comptes

Réunion à la Cour d'audit de la République d'Azerbaïdjan :

**M. Vahid NOVRUZOV**, président

**M. Najaf TALIBOV**, expert-conseiller auprès du président

**M. Sabuhi GULMAMMADOV**, président du Service de formation des personnels, Relations étrangères et publications

#### Jeudi 5 avril 2012

Réunion au ministère de l'Economie :

**M. Shahin Abdulla MUSTAFAYEV**, ministre

Réunion à l'Assemblée nationale de la République d'Azerbaïdjan (Milli Majlis) :

**M. Oktay Sabir ASADOV**, président de l'Assemblée nationale de la République d'Azerbaïdjan

**M. Samad Ismayil SEYIDOV**, commission des relations internationales et interparlementaires, président de la délégation de la République d'Azerbaïdjan auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

**M. Ali Mahammad HUSEYNOV**, commission des politiques juridiques et du renforcement de l'Etat

**M. Samadzade Ziyad ALIABBAS**, commission des politiques économiques

**M. Ali MASIMLI** et **M. Vahid AHMEDOV**, membres du Parlement

**Mme Elmira Hussein AKHUNDOVA**, commission des politiques sociales

**M. Rahimzade Arif GAFAR**, commission des affaires régionales

**Mme Rabiyyat Nurullah ASLANOVA**, commission des droits de l'homme

**M. Fazil Mustafa**, membre du Parlement

Réunion dans la municipalité de Mardakan :

**M. Mirbaba HUSEYNOV**, président de la municipalité de Mardakan

**Mme Sevil MANSUROVA**, membre de la municipalité de Mardakan

### **ANNEXE 3 – SOURCES (TEXTES JURIDIQUES ET DOCUMENTS UTILISES COMME SOURCES D'INFORMATIONS)**

#### **Principaux textes législatifs nationaux :**

1. Constitution de la République d'Azerbaïdjan
2. Constitution de la République autonome de Nakhchivan
3. Loi sur le statut des municipalités
4. Loi sur les « sources de financement des municipalités »
5. Loi sur les « taxes et redevances locales (municipales) »
6. Loi sur la « gestion des terrains municipaux »
7. Loi sur l'approbation des réglementations applicables aux « conseils de coordination de l'autonomie locale »
8. Loi sur le « statut des conseillers municipaux »
9. Loi sur « l'approbation des commissions municipales permanentes et temporaires »
10. Loi sur « la fusion, la scission et la suppression de municipalités »
11. Loi sur l'approbation des « modèles de réglementation pour les associations régionales de collectivités locales »
12. Loi sur « l'octroi de biens aux municipalités »
13. Loi sur « les services municipaux »
14. Loi sur « l'approbation des modèles de statuts pour les municipalités »
15. Loi sur « les territoires et les terrains municipaux »
16. Loi sur le « contrôle administratif des municipalités »
17. Loi sur « l'accès à l'information »
18. Loi sur les « déchets productifs et ménagers »
19. Loi sur le « système budgétaire »
20. Loi sur « la structure et la division administrative du territoire »
21. Code foncier de la République d'Azerbaïdjan
22. Code des impôts de la République d'Azerbaïdjan
23. Code électoral de la République d'Azerbaïdjan
24. Réglementation sur les « comités exécutifs »
25. Réglementation sur « les normes sanitaires, hygiéniques et environnementales des lieux d'habitation et sur le stockage provisoire, le transport et la détoxification des ordures ménagères » (Conseil des ministres, arrêté n° 74)
26. Décret présidentiel du 15 septembre 2008 relatif au Programme national sur « la réduction de la pauvreté et le développement durable en République d'Azerbaïdjan 2008-2015 »
27. Réglementation sur les règles et les délais relatifs à l'octroi de biens de l'Etat aux municipalités. Décret présidentiel n° 498 du 11 juin 2001
28. Liste des biens octroyés aux municipalités. Décret n° 106 du Conseil des ministres du 8 juillet 2002
29. Loi sur les « réformes foncières »
30. Décret présidentiel sur l'exécution de la loi portant « changements et amendements de certains textes législatifs relatifs aux ventes aux enchères de terrains municipaux ou aux mises en concurrence »
31. Loi sur la « création de nouvelles municipalités au moyen de fusions »
32. Loi sur la « création de nouvelles municipalités au moyen de fusions en République autonome de Nakhitchevan »

### **ANNEXE 4 – COMMENTAIRES ADRESSES AUX RAPPORTEURS PAR LE GOUVERNEMENT AZERBAÏDJANAIS CONFORMEMENT A L'ARTICLE 21, RESOLUTION DU CONGRES 307(2010) REVISEE (EN ANGLAIS UNIQUEMENT)**