

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 326 (2012)¹ La démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan

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^{er} 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. Wiene et M^{me} 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;

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^{er} 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 locale² 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;

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.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 17 octobre 2012, 2^e séance (voir le document [CG\(23\)12](#) exposé des motifs), rapporteurs: J. Wienen, Pays-Bas (L, PPE/DC), et G. Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

2. 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».