

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 140 (2003)¹ sur la démocratie locale en Arménie

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. l'article 2.1.b de la Résolution statutaire (2000) 1 du Congrès qui dispose que le CPLRE a notamment pour objectif «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. l'article 2.3 de la Résolution statutaire (2000) 1 du Congrès qui dispose que «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. les Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) du Congrès énonçant les principes directeurs pour la rédaction de ces rapports;

2. Gardant à l'esprit:

a. des engagements pris par l'Arménie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en ce qui concerne le développement de la démocratie locale;

b. l'exposé des motifs CPL (10) 8 Partie II sur la démocratie locale en Arménie établi par M. Christopher Newbury (Royaume-Uni, Chambre des pouvoirs locaux), à l'issue de deux visites officielles en Arménie (19-22 juin 2003 et 2-5 octobre 2003), avec l'assistance du professeur Chris Himsworth, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'il convient de remercier ici;

c. le rapport sur la démocratie locale en Arménie adopté le 29 février 2000 par le Bureau du Congrès (rapporteurs: M. Claude Casagrande, France, et M. Gabor Kolomban, Roumanie) et le rapport sur les élections locales en Arménie adopté par le Bureau du Congrès le 13 novembre 2002 (rapporteur: M. Christopher Newbury, Royaume-Uni);

3. Remerciant:

a. M^{me} Natalia Voutova, représentante spéciale du Secrétaire Général en Arménie, le Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Erevan et l'Association des collectivités locales d'Arménie pour l'aide précieuse qu'ils ont apportée à la préparation du rapport 2003;

b. l'Administration du Président de la République d'Arménie, le ministère de l'Administration territoriale, l'Assemblée nationale, les autorités départementales de Tavush et Lori, les associations d'autonomie locale, les organisations internationales représentées en Arménie et les membres de la délégation arménienne auprès du Congrès pour l'aide qu'ils ont apportée à l'élaboration du rapport et pour les commentaires utiles qu'ils ont présentés au cours des visites du Congrès,

4. Souhaite porter à l'attention des autorités arméniennes, du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les commentaires et recommandations présentés ci-après.

5. En ce qui concerne la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la Charte») et le développement général de la démocratie locale en Arménie depuis 2000:

a. se félicite de la ratification par l'Arménie, le 25 janvier 2002, de la charte, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2002, ce qui a démontré son engagement à poursuivre les réformes dans le domaine de l'administration locale;

b. reconnaît que, en 2000, l'Assemblée législative et le Gouvernement arméniens ont accompli des progrès, notamment sur le plan juridique, en réformant le système d'administration locale décentralisée;

c. reconnaît le rôle positif que joue l'Association des collectivités locales d'Arménie dans ce processus;

d. est persuadé que ces progrès doivent désormais se traduire dans la pratique par une autonomie locale davantage en accord avec la lettre et l'esprit de la charte et que la législation en vigueur doit être pleinement mise en œuvre;

e. note que, en dépit de l'introduction de quelques changements dans la législation nationale depuis février 2000 et, notamment, l'adoption, en mai 2002, d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale (telle que modifiée en décembre 2002), le processus de développement de collectivités locales solides a récemment ralenti et estime que bon nombre de conclusions auxquelles le Congrès est parvenu en 2000 restent valables et pertinentes;

f. rappelle à cet égard que, en 2000, le Congrès, tout en reconnaissant que les institutions publiques locales se sont modernisées en Arménie, a conclu que le fonctionnement de l'administration locale n'était pas dénué de «défauts et d'insuffisances» qui doivent être corrigés (notamment dans des domaines tels que les ressources financières et humaines des collectivités locales, la tutelle du gouvernement central sur les communes et le statut d'Erevan);

g. se félicite dans ce contexte des résultats de la table ronde relative à l'élaboration des amendements de la loi de la République d'Arménie sur l'autonomie locale organisée par le Conseil de l'Europe à Erevan les 14 et 15 octobre 2003, au cours de laquelle un plan d'action

relatif aux réformes à mettre en œuvre dans le domaine de la démocratie locale a été adopté;

h. estime, en général, que l'autonomie locale en Arménie demeure fragile et que d'importants éléments de la charte doivent encore être mis en œuvre;

i. relève que, sur l'ensemble du territoire arménien et notamment dans les communes rurales, les organes d'administration locale n'ont que peu de compétences réelles et que leur autonomie est compromise par un régime financier insatisfaisant et par un manque d'autres ressources, par exemple l'absence d'une fonction publique solide au niveau local;

j. recommande:

i. au Parlement et au Gouvernement arméniens de poursuivre leur travail législatif (sur la fonction publique municipale, les biens municipaux, le statut d'Erevan et les modifications à la loi en vigueur sur l'autonomie locale) avec l'assistance du Conseil de l'Europe et conformément aux recommandations ci-après;

ii. aux autorités arméniennes d'envisager de procéder à une déclaration aux termes de laquelle l'Arménie sera liée par les articles 5, 6, 7.2 et 10.3 de la charte;

6. En ce qui concerne le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale:

a. note que le principe général d'autonomie locale est clairement reconnu, tant dans la Constitution arménienne que dans la législation nationale;

b. rappelle:

i. qu'en 2000, le Congrès, en commentant la loi de 1996 sur l'autonomie locale, a observé que, bien que les dispositions contiennent «une série impressionnante de principes», certains d'entre eux pouvaient figurer avantageusement dans la Constitution elle-même, qui leur offrirait une garantie supplémentaire et est persuadé que cette recommandation reste pertinente en ce qui concerne la loi de 2002 en vigueur sur l'autonomie locale;

ii. que des critiques ont, par ailleurs, été émises, selon lesquelles la Constitution crée une certaine rigidité et empêche d'entreprendre des réformes souhaitables dans un certain nombre de domaines, notamment pour ce qui concerne les mandats triennaux de fonctions électives, le statut d'Erevan et le pouvoir du gouvernement de révoquer les maires;

c. considère que ces aspects spécifiques de l'autonomie locale devraient de préférence être inscrits dans la loi;

d. rappelle que, en 2000, les autorités arméniennes se sont déclarées prêtes à prendre en considération les recommandations ci-dessus;

e. prend note de l'échec du référendum sur les amendements constitutionnels tenu en mai 2003 et de la volonté du parlement récemment élu d'engager un nouveau dialogue sur les amendements constitutionnels;

f. recommande aux autorités arméniennes d'examiner, en préparant de nouveaux amendements constitutionnels, les recommandations contenues dans le rapport de 2000 du Congrès et dans la présente recommandation, notamment en ce qui concerne les mandats triennaux de fonctions électives, le statut d'Erevan et le pouvoir du gouvernement de démettre les maires de leurs fonctions, en vue de supprimer toute rigidité inutile dans les domaines où des réformes sont nécessaires;

7. En ce qui concerne la portée de l'autonomie locale:

a. prend note que la nouvelle loi de 2002 confère un ensemble impressionnant de compétences propres et déléguées aux collectivités locales;

b. observe cependant que, jusqu'ici et en particulier dans les zones rurales, les collectivités locales ont exercé très peu de ces fonctions, car elles manquent singulièrement de capacités et de ressources, et regrette cet état de fait;

c. considère à cet égard que l'article 4 de la charte n'est pas pleinement respecté dans la pratique;

d. note que les arrondissements d'Erevan disposent de moins de compétences que n'importe quelle autre unité administrative du pays;

e. regrette qu'il n'y ait pas de mécanisme clair pour déléguer les compétences qui seront exercées par les collectivités et que la différence ne soit pas bien nette entre les compétences propres de la collectivité (qui lui incombent obligatoirement) et celles qui lui sont transférées par délégation de l'Etat conformément à la législation votée au parlement;

f. recommande:

i. aux autorités arméniennes d'examiner, en consultation avec des représentants des collectivités locales, comment les collectivités peuvent s'acquitter au mieux des fonctions qui leur sont propres, notamment dans les régions rurales et dans les arrondissements d'Erevan;

ii. qu'un mécanisme soit mis en place pour la délégation des compétences;

8. En ce qui concerne les structures et les moyens administratifs:

a. note qu'il reste encore beaucoup d'obstacles à franchir avant de parvenir à une administration municipale de grande qualité en Arménie et que le recrutement, l'appréciation et la formation des agents de l'administration locale ne sont pas régis par des textes de loi et qu'aucune politique nationale n'a été mise en place pour traiter ces questions;

b. considère qu'il s'agit là d'un problème particulièrement préoccupant dans un grand nombre de petites communes;

c. prend note qu'un projet de loi sur la fonction publique municipale est en cours d'élaboration en Arménie;

d. encourage le débat public sur ce projet et notamment la participation des représentants des collectivités locales;

e. espère qu'une nouvelle loi sur la fonction publique municipale permettra de résoudre les principaux problèmes restés en suspens;

f. pose la question du statut de l'adjoint au maire dans les collectivités locales qui, tout en étant investi de larges pouvoirs, occupe une fonction publique qui n'est pas élective;

g. recommande aux autorités arméniennes de travailler avec le Conseil de l'Europe sur la préparation d'un projet de loi relatif à la fonction publique municipale et de la stratégie nationale de la formation des élus et agents locaux;

h. suggère que l'adjoint au maire d'une commune qui est investi de larges pouvoirs en l'absence de son supérieur mais dont la fonction n'est pas élective soit plutôt élu, soit directement en même temps que le maire soit au sein du conseil municipal;

9. En ce qui concerne la tutelle administrative sur les collectivités locales (en particulier, l'application de l'article 72 de la Constitution arménienne):

a. note que les collectivités locales sont placées sous la tutelle d'un très grand nombre d'organes nationaux et étatiques;

b. estime trop vague la définition du pouvoir énoncé à l'article 72 de la Constitution, aux termes duquel il est possible de révoquer le maire d'une commune si «*a.* celui-ci ne s'est pas acquitté des devoirs lui incombant dans le cadre budgétaire des ressources allouées à la commune qu'il administre; ou *b.* s'il n'a pas donné satisfaction dans l'exécution des devoirs lui incombant délégués par l'Etat; ou *c.* si un certain nombre de ses décisions prises en contradiction avec la loi ou d'autres textes légaux sont considérées comme nulles et non avenues par décision de justice ou s'il est reconnu par voie de justice qu'il empêche régulièrement la mise en œuvre des décisions du conseil municipal»;

c. trouve que le fait même qu'il existe une disposition constitutionnelle régissant de telles révocations, en particulier l'une d'entre elles qui peut apparemment être invoquée simplement «dans les cas prévus par la loi», est difficile à justifier au regard de la charte;

d. constate que l'on s'accorde généralement à reconnaître que la réforme des dispositions constitutionnelles et législatives à cet égard est nécessaire;

e. recommande:

i. soit de supprimer définitivement le pouvoir de révoquer les maires soit de le transférer aux tribunaux;

ii. en particulier que seuls les tribunaux aient le pouvoir de constater des violations graves et continues de la Constitution et de la loi;

f. suggère que des dispositions sur la révocation ou la suspension des élus locaux soient inscrites dans la législation et non dans la Constitution;

g. recommande:

i. qu'une loi spécifique sur la tutelle administrative (qui doit être exercée a posteriori et ne doit viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels) soit rédigée avec l'assistance du Conseil de l'Europe;

ii. que, entre-temps, la loi en vigueur soit davantage précisée en ce qui concerne la tutelle, notamment pour ce qui est des compétences et du nombre d'instances nationales et étatiques dotées de larges pouvoirs d'inspection;

10. En ce qui concerne les conditions d'exercice d'un mandat électif local:

a. considère que le mandat de trois ans des conseillers municipaux et des maires est trop court pour que ceux-ci puissent exercer leurs responsabilités au niveau local;

b. recommande:

i. que le mandat soit étendu à quatre ou cinq ans;

ii. que l'on envisage de lever la restriction qui empêche les maires d'enchaîner plus de deux mandats successifs;

11. En ce qui concerne les ressources financières:

a. reconnaît qu'en règle générale, l'économie et les finances de l'Arménie connaissent des difficultés, ce qui explique dans une certaine mesure les problèmes de financement auxquels est confronté l'ensemble du secteur public et l'insuffisance de financement particulièrement grave de l'administration locale;

b. considère:

i. que les services fiscaux ne sont pas beaucoup encouragés à collecter les impôts sur les biens fonciers bâtis ou non alors que le manque de ressources des communes et l'accès limité aux bases de données (et au service du cadastre géré au niveau national) ont gravement miné leur capacité à disposer de leurs ressources financières propres à un niveau adéquat;

ii. que le régime financier, tel que prévu dans la loi du 7 mai 2002, quoique bien conçu en principe, implique dans la réalité que les ressources affectées aux collectivités locales sont très insuffisantes et que celles-ci ne parviennent quasiment pas à tirer de revenus des sources locales qu'elles peuvent contrôler sur le territoire;

c. regrette:

i. que depuis 1996, l'Etat n'ait assorti les compétences déléguées d'aucun financement correspondant;

ii. qu'aucun processus de péréquation financière n'ait été mis en place entre les arrondissements d'Erevan;

d. note que les recettes des collectivités locales proviennent principalement de dotations directes que leur verse l'Etat, ce qui les rend par là même extrêmement dépendantes de ce dernier;

e. salue le transfert progressif vers les collectivités de la fonction de collecte, au niveau local, de l'impôt sur les biens fonciers bâtis ou non concernant des contribuables personnes physiques, qui est actuellement en cours et note l'importance considérable que ce transfert a eue au niveau de la perception des impôts;

f. suggère:

- i. en particulier que les collectivités locales se voient accorder le droit de fixer le taux d'imposition locale et de moduler leurs propres ressources fiscales dans les limites de la loi;
- ii. que différents modèles de répartition des recettes fiscales soient examinés de plus près;

g. recommande:

- i. qu'un mécanisme de financement des compétences déléguées soit mis en place;
- ii. que les autorités arméniennes renforcent la transparence des mécanismes de péréquation financière et que ceux-ci reposent sur des données économiques et statistiques fiables;
- iii. aux ministères et aux organismes d'Etat compétents (tels que le ministère des Finances et les services publics du cadastre et de l'administration des impôts) de coopérer pleinement avec les collectivités locales afin de mettre en place un système de finances locales solide et pérenne;
- iv. d'introduire un système de péréquation entre les arrondissements d'Erevan;

12. En ce qui concerne les biens municipaux:

a. Se félicite que la loi reconnaisse le droit des collectivités locales de posséder des biens et admet que la gestion de biens municipaux est une activité nouvelle en Arménie;

b. Note que le processus d'enregistrement tel que prévu dans la loi de 1999 sur l'enregistrement des droits de propriété au niveau de l'Etat s'est révélé lent et compliqué, les collectivités locales devant payer des frais d'enregistrement élevés qui les découragent de se prévaloir du droit d'enregistrement;

c. recommande que ces frais soient réduits afin d'encourager les collectivités locales à user de leur droit d'enregistrer des biens communaux;

d. suggère que les informations disponibles par le biais du service du cadastre soient améliorées et qu'elles reposent sur des données économiques et statistiques fiables;

e. recommande aux autorités arméniennes de procéder, de manière générale, à un transfert de biens au niveau local conformément aux principes énoncés dans la Recommandation 132 (2003) du Congrès sur la propriété municipale;

13. En ce qui concerne le statut d'Erevan:

a. tout en étant d'accord sur le fait que le statut d'une capitale a besoin d'être spécialement reconnu, considère

que la démocratie locale à Erevan doit faire l'objet de réformes;

b. considère que les fonctions exercées par les arrondissements d'Erevan sont trop limitées;

c. recommande:

i. que le maire d'Erevan soit élu démocratiquement, plutôt que d'être désigné par le Président de la République d'Arménie et que la structure de l'autonomie locale soit réformée dans toute la ville, en prenant en considération une structure à deux niveaux et ce, dans un délai raisonnable;

ii. eu égard à ce qui précède, que les autorités arméniennes accordent une attention particulière au statut d'Erevan dans le cadre de toute réforme constitutionnelle à venir;

14. En ce qui concerne les communes rurales:

a. note que la loi accorde à toutes les communes les mêmes responsabilités, indépendamment de leur taille;

b. reconnaît que de nombreuses communes rurales sont dans l'incapacité de s'acquitter de la plupart de leurs fonctions, essentiellement par manque criant de ressources financières;

c. considère qu'il convient d'accorder une attention spéciale aux communes rurales où, à l'heure actuelle, l'autonomie locale est la moins développée;

d. suggère à cet égard (voir également le paragraphe suivant):

i. de renforcer les dispositions en vigueur de la loi du 7 mai 2002 pour permettre et pour exiger que les collectivités locales de plus petite taille se regroupent en syndicats de communes pour s'acquitter de leurs fonctions principales;

ii. de créer en Arménie un système d'autonomie locale à deux niveaux avec des autorités élues démocratiquement à même d'assumer la responsabilité des grandes fonctions au niveau local;

15. En ce qui concerne la coopération intercommunale:

a. estime que les collectivités locales doivent avoir le droit de former des groupements intercommunaux et le droit d'adhérer à une association (tant nationale qu'internationale, comme le prévoit l'article 10 de la charte) pour protéger et promouvoir leurs intérêts communs;

b. considère que le fait de faciliter de tels regroupements contribuera de manière significative à renforcer l'impact des petites communes rurales en Arménie, mais note qu'actuellement ceux-ci sont encore peu nombreux dans le pays et que leur base législative n'est absolument pas développée;

c. sans préjudice des petites communes existantes, considère qu'à de nombreux égards cette coopération intercommunale permettra aux collectivités locales de s'acquitter de leurs principales fonctions;

d. recommande aux autorités arméniennes de légiférer sur une base solide pour établir, dans tout le pays, des groupements intercommunaux viables et s'inscrivant dans le long terme et pour mettre en place des incitations de différentes natures qui encourageront les communes de plus petite taille à prendre conscience des avantages que procurent les regroupements;

16. appelle les autorités arméniennes à appliquer les recommandations du Congrès formulées à l'issue de l'observation des dernières élections locales, à savoir celles qui concernent en particulier l'exactitude des listes électorales, le montant des cautions versés par les candidats, l'équilibre politique des commissions électorales et l'égalité d'accès aux médias de tous les candidats.

17. En ce qui concerne l'assistance fournie par le Conseil de l'Europe:

a. recommande au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de renforcer son soutien législatif et ses programmes d'assistance (si nécessaire en coopération avec l'Union européenne et d'autres organisations

internationales représentées sur le terrain) dans des domaines tels que la formation des élus et fonctionnaires locaux (notamment en matière de gestion financière et générale, pour ce qui est de l'élaboration des budgets et en matière de planification stratégique);

b. invite le Comité des Ministres à transmettre cette recommandation aux autorités arméniennes et au Groupe AGO du Comité des Ministres dans le cadre des engagements pris par le pays lors de son adhésion au Conseil de l'Europe;

c. recommande à l'Assemblée parlementaire de prendre note des commentaires et recommandations ci-dessus dans le cadre du suivi du respect des engagements souscrits par l'Arménie.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 25 novembre 2003 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 26 novembre 2003 (voir document CPL (10) 8, projet de recommandation présenté par M. C. Newbury, rapporteur).