

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 126 (2003)¹ sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui charge le CPLRE de l'élaboration de rapports par pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres (rapports de monitoring);

b. ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) définissant des principes directeurs pour l'établissement des rapports susmentionnés;

2. Ayant à l'esprit:

a. le rapport établi par son Bureau à l'occasion de l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe² et la lettre adressée par le Président du Congrès au ministre de la Justice de la République d'Azerbaïdjan le 2 octobre 2002;

b. la Résolution 1305 (2002)³ de l'Assemblée parlementaire sur le respect des engagements pris par l'Azerbaïdjan, établie dans le cadre de sa propre procédure de suivi et se référant de façon explicite, en ce qui concerne la situation de la démocratie locale dans le pays, aux conclusions du CPLRE;

c. les recommandations du Comité des Ministres aux autorités de l'Azerbaïdjan, établies par l'intermédiaire du groupe de suivi GT-SUIVI.AGO, qui, en ce qui concerne la situation de la démocratie locale dans le pays, font également référence expresse aux recommandations du CPLRE;

3. Ayant examiné le rapport de sa Commission institutionnelle sur la situation de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, établi par M. Alan Lloyd (Royaume-Uni, L) et M. Gregory Grzelak (Pologne, R), rapporteurs, en liaison avec M. Jean-Claude Frecon (France, L), corapporteur;

4. Remerciant:

a. les représentants du Parlement de la République de l'Azerbaïdjan (Milli Mejlis), et plus particulièrement sa commission responsable des questions locales ainsi que les maires et les conseillers municipaux que les rapporteurs ont rencontrés lors de leurs deux visites officielles dans le pays (Bakou, 25-28 août 2002 et Bakou, Sungaït, 6-8 mars 2003), pour leur ouverture au dialogue et la richesse de l'information fournie;

b. le ministère de la Justice de la République d'Azerbaïdjan, et plus particulièrement le centre responsable de l'assistance méthodologique aux municipalités, pour l'appui logistique et les observations

détaillées communiquées à l'occasion des visites susmentionnées;

c. l'Administration du Président de la République de l'Azerbaïdjan pour son soutien tout au long de la procédure relative à la préparation du rapport de monitoring; regrettant, néanmoins, que, lors de la seconde visite officielle, le rendez-vous avec le chef de cette administration ait été annulé en dernière minute;

d. M. Alain Delcamp (France), président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et le secrétariat de la Commission institutionnelle pour le précieux concours apporté aux rapporteurs dans l'exécution de leur mission;

5. Se félicitant de la ratification par la République d'Azerbaïdjan de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci après: la Charte)⁴;

6. Regrettant néanmoins que la République d'Azerbaïdjan:

a. ne se considère pas liée par l'article 7, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 5, et l'article 10, paragraphe 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. n'ait encore ni signé ni ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles additionnels et la Convention européenne pour la participation des étrangers à la vie publique au niveau local;

c. n'ait pas encore ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

7. Encourage les autorités compétentes à procéder à l'acceptation des paragraphes de la Charte européenne de l'autonomie locale mentionnés au point *a*, et des conventions mentionnées aux points *b* et *c* ci-dessus;

8. Compte tenu de ce qui précède, souhaite attirer l'attention des autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales de la République d'Azerbaïdjan sur les considérations et recommandations suivantes:

8.1. Considérations et recommandations d'ordre général:

a. l'effort législatif en matière d'autonomie locale entrepris après un démarrage tardif est digne de considération. Il demande cependant à être précisé de façon que les dispositions législatives soient totalement en conformité avec le texte constitutionnel et avec la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. une fois le cadre législatif précisé, il est essentiel de vérifier que cet arsenal juridique est mis en application de façon rigoureuse;

c. ces réalisations doivent mettre l'Azerbaïdjan en condition de répondre, de façon progressive, en tenant compte des difficultés liées à sa situation spécifique, à tous les engagements souscrits aux termes de la Charte européenne de l'autonomie locale et, dans un second temps, aux propositions contenues dans le projet de charte européenne de l'autonomie régionale;

8.2. Considérations et recommandations spécifiques:

a. définition des municipalités par la loi (articles 2 et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale);

i. tout en se référant à l'élection directe par le peuple et en distinguant les municipalités des organisations non gouvernementales (ONG), la loi de la République d'Azerbaïdjan sur le statut des municipalités (28 juillet 1999) définit ces dernières comme l'expression «d'un système non gouvernemental» (article 1.1) ou comme des «entités non incluses dans le système étatique» (article 14.4);

ii. selon les informations recueillies, ces expressions visent à distinguer les municipalités des autorités centrales. Toutefois, il faut éviter que ces dispositions ne soient interprétées comme signifiant que les municipalités ne font pas partie du système d'administration publique du pays;

iii. afin d'éviter de tels malentendus – notamment en ce qui concerne le respect des principes sur lesquels se fondent les dispositions essentielles de la Charte européenne de l'autonomie locale –, il est souhaitable que, tout en préservant leur caractère autonome, la loi en question fasse clairement ressortir que les municipalités sont des autorités publiques, faisant partie du système d'administration publique du pays, comme d'autres autorités directement élues par le peuple (Président de la République, Milli Mejlis);

iv. compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan de prendre les mesures nécessaires afin que:

– l'expression «système non gouvernemental», contenue à l'article 1.1 de la loi sur le statut des municipalités pour définir l'autonomie locale soit supprimée;

– la définition de la «municipalité», contenue à l'article 2.1 de la loi sur le statut des municipalités, mentionne expressément que «les municipalités font partie des autorités publiques de la République d'Azerbaïdjan, comme un élément autonome du système d'administration publique»;

b. compétences des municipalités (articles 3 et 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

i. les compétences des municipalités de l'Azerbaïdjan restent très limitées et ne représentent pas une partie importante des affaires publiques⁵, comme cela est pourtant exigé par la Charte européenne de l'autonomie locale⁶;

ii. de plus, ces compétences ne sont ni pleines ni entières⁷. Toutes les tâches des municipalités sont en fait mises en œuvre afin de compléter les compétences des autorités déconcentrées, ou sous leur contrôle;

iii. à cet égard, il faut rappeler que 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 (principe de subsidiarité)⁸;

iv. compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan:

– de donner une application concrète à la disposition de la Charte établissant que les compétences confiées aux municipalités doivent représenter une partie importante des affaires publiques;

– d'amender dans les meilleurs délais la loi sur le statut des municipalités afin d'y inscrire le principe de subsidiarité tel que mentionné à l'article 4.3 de la Charte;

– de préciser par la voie de cette même loi que les compétences confiées aux municipalités doivent être pleines et entières et que les municipalités doivent pouvoir exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité⁹;

c. relations entre les autorités déconcentrées¹⁰ et les municipalités (articles 4 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

i. les lacunes décrites au paragraphe 8.2.b ci-dessus et l'absence d'une législation définissant les relations entre, d'une part, les autorités déconcentrées de l'Etat et, d'autre part, les municipalités, conduisent souvent, dans la pratique, à des violations de l'autonomie locale;

ii. le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan d'adopter dans les meilleurs délais une loi fixant des règles claires en ce qui concerne les relations entre autorités déconcentrées de l'Etat et municipalités, notamment lorsque ces administrations agissent de façon concurrente ou dans des domaines d'action pour lesquels la répartition des compétences n'a pas été clairement définie;

d. statut des élus locaux et contrôle de la légalité de leurs décisions (articles 7 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

i. le projet de loi sur le contrôle administratif de l'action des municipalités élaboré au sein du Milli Mejlis a été évalué à plusieurs reprises par la Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe. La dernière version de cet avis¹¹ met en évidence le fait que le projet de loi en question n'est pas conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale¹², puisque:

– il est extrêmement vague sur l'organe qui sera chargé d'effectuer le contrôle administratif et sur son statut;

– il ne définit pas clairement la portée du contrôle administratif;

– il ne décrit de façon suffisamment précise les procédures de contrôle;

ii. compte tenu de ces observations, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan:

– de ne pas procéder à l'adoption du projet de loi sur le contrôle administratif de l'action des municipalités avant sa révision sur la base de l'avis mentionné ci-dessus;

– d'adopter rapidement une loi sur le statut des élus locaux assurant le libre exercice de leur mandat¹³;

e. ressources financières des municipalités (article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

i. l'autonomie et la capacité fiscales des municipalités de l'Azerbaïdjan restent très limitées; dans la plupart des cas, les municipalités disposent des recettes fondées sur des taxes locales peu rentables;

ii. ce problème est aggravé par le fait que, surtout à Bakou, les municipalités ne disposent pas encore de leurs propres biens et que les taxes sur les biens ou sur les activités les plus rentables restent sous le contrôle des autorités centrales;

iii. malgré les décrets du Président de la République en ce sens, dans la pratique, le transfert des propriétés des autorités déconcentrées vers les municipalités n'a pas encore été complètement réalisé;

iv. de plus, les municipalités ne semblent pas pouvoir disposer librement de leurs ressources dans l'exercice de leurs compétences;

v. la distribution des fonds de l'Etat ne se fait pas sur la base de critères objectifs, clairs, transparents et précis, fixés par la loi;

vi. compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan:

– d'augmenter de façon progressive la capacité fiscale des municipalités afin que, dans les faits, une partie importante au moins de leurs ressources financières puisse provenir des taxes locales dont elles ont le droit de fixer le taux, dans les limites de la loi¹⁴. A cette fin, il est important d'assurer que ces taxes soient suffisamment rentables, évolutives et diversifiées¹⁵;

– de compléter le transfert des propriétés aux municipalités en conformité avec la loi et les décrets du Président de la République¹⁶;

– d'adopter dans les plus brefs délais des normes garantissant une répartition équilibrée des transferts d'Etat aux municipalités, fondées sur des critères clairs, facilement vérifiables, objectifs et précis;

– d'assurer que, dans l'exercice de leurs compétences, les municipalités puissent disposer librement de leurs ressources, même lorsqu'elles proviennent de subventions des autorités centrales¹⁷;

f. la démocratie locale dans la capitale, Bakou:

i. la ville de Bakou est dirigée par un gouverneur et ses adjoints (agissant au niveau de onze districts), tous représentants du pouvoir exécutif de l'Etat au niveau périphérique;

ii. tout en reconnaissant qu'une capitale assure des fonctions qui vont au-delà des intérêts locaux, dans un certain nombre de cas, pour des raisons d'économie et d'efficacité, ces intérêts doivent pouvoir être gérés par un conseil démocratiquement élu et agissant à l'échelle de la ville dans son ensemble;

iii. ce principe n'est pas en contradiction avec l'existence de municipalités urbaines de plus petite taille, complémentaires de la municipalité représentant la ville dans son ensemble;

iv. compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan d'adopter dans les meilleurs délais une loi relative à la capitale. Cette loi doit prévoir la mise en place d'une administration publique locale agissant à l'échelle de la ville dans son ensemble et dirigée par un conseil directement élu par les citoyens;

g. droit de coopération et d'association des municipalités (article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale):

i. il est regrettable qu'il n'existe toujours pas, dans le pays, une association représentative des municipalités. La création d'une telle association, qu'il ne faut pas confondre avec les centres ou conseils de coordination (structures de coopération intercommunale créées afin de mieux mettre en œuvre des compétences déterminées), permettrait aux municipalités:

– de mieux défendre leurs intérêts vis-à-vis des autorités centrales lorsque celles-ci discutent des questions qui concernent les municipalités directement; dans cette perspective, l'association des municipalités devrait être consultée de façon formelle et régulière par les autorités centrales compétentes;

– de mieux coopérer avec les collectivités locales d'autres Etats, éventuellement par l'intermédiaire d'une association internationale de collectivités locales;

ii. compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan:

– de mettre tout en œuvre pour qu'une association politique de municipalités (voire deux, si l'on veut prendre en compte de façon séparée la situation de la capitale) soit finalement mise en place à l'échelle du pays;

– dans un second temps, de signer et ratifier la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses protocoles additionnels, et de favoriser dès à présent le développement d'une coopération entre les collectivités locales des pays de la région;

h. questions régionales:

i. la Constitution de l'Azerbaïdjan ne fait aucune allusion à une éventuelle organisation régionale du pays. Elle consacre cependant une section spéciale à la république autonome du Nakhitchevan. Malgré l'existence d'un parlement (Ali Mejlis) et d'un gouvernement régional, il semble bien que la dépendance à l'égard du pouvoir central demeure importante. Il semble bien aussi que le budget de la république dépende très largement du budget de l'Etat central;

ii. l'appréciation de la situation (ou des potentialités) de la démocratie régionale en Azerbaïdjan repose également sur une série d'autres éléments:

– l'existence d'un découpage en districts d'Etat (quatre-vingt-six) dirigés par des autorités déconcentrées et dont les responsables sont réticents à renoncer à leurs vastes pouvoirs et prérogatives;

– la situation institutionnelle de Bakou qui, comme indiqué précédemment, malgré l'étendue de son territoire et l'importance de sa population, ne dispose d'aucune forme d'autonomie;

– les difficultés rencontrées dans le renforcement de la coopération entre municipalités et dans la constitution d'une association représentative de leurs intérêts vis-à-vis des autorités centrales;

– la persistance du conflit du Haut-Karabakh¹⁸;

iii. une telle situation ne peut inciter les autorités azerbaïdjanaises à envisager une évolution générale vers un processus de régionalisation qui ne pourrait que fragiliser l'unité du pays;

iv. cependant, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République d'Azerbaïdjan de s'engager afin de trouver des solutions pour chacune des questions mentionnées au point ii ci-dessus, ce qui permettrait d'entamer le débat sur l'éventuelle régionalisation du pays;

i. formation des élus locaux:

i. il faut féliciter le ministère de la Justice, et en particulier son Centre pour l'assistance méthodologique aux municipalités, pour les efforts accomplis et les résultats obtenus dans ce domaine;

ii. toutefois – compte tenu de la situation du pays, du retard concernant la conception même de démocratie locale par la population, ainsi que des besoins de formation des élus et des fonctionnaires locaux en ce qui concerne l'exercice quotidien de leurs compétences –, le Congrès encourage le ministère de la Justice à poursuivre ses efforts, en coopération avec la Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe;

9. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès constate avec regret que la plupart des demandes contenues dans le rapport établi lors de l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe et dans la lettre du Président du Congrès (voir paragraphe 2.a ci-dessus) n'ont pas été satisfaites malgré les promesses, et que ces demandes doivent maintenant être réitérées par ce texte sous la forme d'une recommandation officielle; 10. Invite par conséquent:

a. les autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales de la République d'Azerbaïdjan à se conformer sans délai à cette recommandation et à tenir les autorités compétentes du Conseil de l'Europe¹⁹ informées sur tout progrès accompli dans cette perspective, en particulier, et en urgence, sur le point 8.2.a ci-dessus;

b. le Comité des Ministres:

i. à transmettre la présente recommandation et son exposé des motifs aux autorités gouvernementales de la République d'Azerbaïdjan;

ii. à saisir le groupe de suivi GT-SUIVI.AGO des recommandations ci-dessus pour qu'il les prenne en compte lors du suivi des engagements de l'Azerbaïdjan;

c. l'Assemblée parlementaire à prendre en compte les recommandations ci-dessus dans le cadre de sa procédure de suivi des engagements de l'Azerbaïdjan;

d. le ministre responsable des questions relatives à l'autonomie locale et régionale dans le pays à participer à la session institutionnelle d'automne (Strasbourg, 25 novembre 2003) du CPLRE pour présenter les mesures prises et/ou envisagées pour mettre en œuvre la présente recommandation. A cet égard, le Congrès prend note de la lettre que ce ministre a adressée au Président du Congrès en date 8 mai 2003 – telle que présentée en tant qu'addendum à l'exposé des motifs de cette recommandation –, qui déclare, entre autres, que les recommandations du Congrès sont au centre des préoccupations des organes compétents, dont le Parlement et le Gouvernement d'Azerbaïdjan.

1. Discussion par le Congrès et adoption le 21 mai 2003, 2^e séance (voir document CG (10) 4, projet de recommandation présenté par MM. A. Lloyd, G. Grzelak et J.-C. Frecon, rapporteurs).

2. Document CG/BUR (6) 172 du 24 mai 2000, rapporteurs MM. A. Lloyd (Royaume-Uni, L) et G. Milcamps (Belgique, L).

3. Texte adopté le 26 septembre 2002 lors de la 31^e session de l'Assemblée parlementaire – sur la base du Doc. 9545, élaboré par la commission de suivi, rapporteurs MM. A. Gross (Suisse) et G. Martinez Casañ (Espagne).

4. Il est pris note du fait que la République d'Azerbaïdjan a déclaré 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.

5. Relatives à l'administration de l'Etat.

6. Article 3.1 de la Charte.

7. Article 4.4 de la Charte.

8. Article 4.3 de la Charte.

9. Article 4.2 de la Charte.

10. Autorités du pouvoir exécutif de l'Etat.

11. Document relatif au projet de loi adopté par le parlement en deuxième lecture et transmis au ministère de la Justice de l'Azerbaïdjan par le directeur de la Coopération pour la démocratie locale et régionale le 5 mars 2003.

12. Article 8 de la Charte.

13. Article 7.1 de la Charte.

14. Article 9.3 de la Charte.

15. Article 9.4 de la Charte.

16. Article 9.1 de la Charte.

17. Article 9.7 de la Charte.

18. Voir à ce sujet le paragraphe 6 de la Résolution 151 (2003) du CPLRE.

19. Secrétariat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale (Secrétariat général).