

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 351 (2014)<sup>1</sup> La démocratie locale en Arménie

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

*a.* à l'article 2.1.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 l'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 2.3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel « [l]e 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) REV2 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 140 (2003) et à sa Résolution 167 (2003) sur la démocratie locale en Arménie adoptées par le Congrès en novembre 2003;

*e.* à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale en Arménie.

2. Le Congrès rappelle que l'Arménie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 11 mai 2001 et l'a ratifiée le 25 janvier 2002. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> mai 2002. L'Arménie a déclaré qu'elle considérait ne pas être liée par les articles 5, 6, 7.2 et 10.3 de la Charte.

3. Il note :

*a.* que la Commission de suivi a chargé Nigel Mermagen, rapporteur sur la démocratie locale<sup>2</sup>, de préparer et de soumettre au Congrès le rapport sur la démocratie locale en Arménie;

*b.* que la visite de suivi en Arménie s'est déroulée du 26 au 28 novembre 2013, à Erevan, Ashtarak et Oshakan.

4. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités arméniennes aux niveaux central et local, les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) arméniennes actives dans le domaine de la promotion des

collectivités locales et tous ses autres interlocuteurs pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

5. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

*a.* l'Arménie a fait des efforts notables pour mettre en œuvre les dispositions de la Charte, à commencer par d'importants changements constitutionnels en 2005, suivis en 2008 de l'adoption d'une nouvelle loi sur l'autonomie locale d'Erevan;

*b.* des progrès ont été réalisés concernant la clarification du statut juridique des fonctionnaires municipaux et l'organisation de leur formation professionnelle;

*c.* l'Arménie a ratifié, le 13 mai 2013, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), entré en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> septembre 2013, et une nouvelle législation a été adoptée aussitôt après en vue de renforcer la participation des citoyens à l'administration locale;

*d.* le projet du Conseil de l'Europe « Soutenir la consolidation de la démocratie locale en Arménie », auquel le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux participe également, a été lancé en février 2014 avec l'appui du Gouvernement danois.

6. Le Congrès attire cependant l'attention sur les sujets de préoccupation suivants :

*a.* les collectivités locales ne participent que dans une faible mesure à l'offre de services et elles ne règlent et ne gèrent pas, « sous leur propre responsabilité (...), une part importante des affaires publiques » (article 3.1 de la Charte);

*b.* l'existence de nombreuses communes faibles et de petite taille demeure un problème structurel, entraînant un déséquilibre entre les collectivités locales et limitant la capacité des communes en matière d'offre de services;

*c.* les conseils municipaux n'ont qu'une faible capacité à exercer leur initiative pour toutes les questions liées à leurs compétences (article 4.2 de la Charte);

*d.* les collectivités locales n'ont qu'un rôle très limité et, dans la pratique, ne disposent pas toujours de compétences pleines et entières, les organes d'administration locale ayant davantage un rôle d'exécutants pour le pouvoir central que celui d'acteurs autonomes de l'administration publique locale (article 4.4 de la Charte);

*e.* les responsabilités « propres » et les compétences déléguées des collectivités locales, bien que définies par la loi, ne sont pas appliquées en pratique (article 4.5 de la Charte);

*f.* il n'existe pas de dispositif formel de consultation entre le pouvoir central et les collectivités locales au cours des processus de décision sur toutes les questions qui concernent directement ces collectivités (article 4.6 de la Charte);

*g.* le contrôle exercé par le pouvoir central s'étend non seulement à la légalité des actes des collectivités locales, mais aussi aux aspects économiques et financiers des domaines

d'administration locale, ce qui est contraire aux dispositions de la Charte (article 8.2 de la Charte);

*h.* les ressources propres des collectivités locales sont limitées (article 9.1 de la Charte);

*i.* les collectivités locales ne peuvent pas lever de véritables impôts locaux ni en fixer le taux dans les limites raisonnables définies par la loi (article 9.3 de la Charte);

*j.* les mécanismes de péréquation financière ne sont pas appropriés aux capacités fiscales et aux besoins financiers des communes (article 9.5 de la Charte) et les autres transferts de l'Etat de fonds publics qui permettent d'attribuer des subventions ne sont régis par aucune loi (article 9.7 de la Charte).

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités arméniennes :

*a.* de réviser la législation afin de mieux mettre en œuvre le principe de subsidiarité et de permettre aux collectivités locales de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt des populations locales, une part importante des affaires publiques;

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

*c.* d'accroître la capacité (en droit et en pratique) des conseils municipaux pour toutes les questions liées à leurs compétences, afin d'améliorer l'efficacité des moyens administratifs des collectivités locales et de renforcer leur rôle et leur importance par rapport aux chefs de l'exécutif;

*d.* de garantir que les collectivités locales exercent des compétences pleines et entières, en tant qu'acteurs autonomes de l'administration publique locale, et que ces compétences ne soient pas contestées par le pouvoir central;

*e.* de préciser la nature administrative des diverses tâches et fonctions relevant du domaine de l'administration locale, en indiquant en particulier s'il s'agit de compétences obligatoires ou déléguées, et de renforcer la position des collectivités locales en laissant à leur discrétion la gestion des affaires locales importantes;

*f.* de mettre en place, en droit interne, un mécanisme formel de consultation, afin de garantir que les collectivités locales et les associations nationales des collectivités locales soient dûment consultées sur les questions qui les concernent directement, « en temps utile et de façon appropriée » (article 4.6 de la Charte), et que les décisions du pouvoir central soient

accessibles aux élus locaux et à leurs associations, lesquels devraient dans la pratique être considérés comme des partenaires actifs et privilégiés;

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

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

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

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

*k.* de réexaminer la pertinence des déclarations faites par l'Arménie au sujet des articles 5, 6, 7.2 et 10.3 de la Charte lors du dépôt de cet instrument, à la lumière des développements récents survenus en Arménie à cet égard;

*l.* de tenir compte de la présente recommandation dans le cadre de la mise en œuvre du projet du Conseil de l'Europe « Soutenir la consolidation de la démocratie locale en Arménie ».

8. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale en Arménie, ainsi que de son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet Etat membre.

---

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 26 mars 2014, et adoption par le Congrès le 27 mars 2014, 3<sup>e</sup> séance (voir le Document [CPL\(26\)2FINAL](#), exposé des motifs), rapporteur: Nigel Mermagen, Royaume-Uni (L, GILD).

2. Dans une lettre du 10 février 2014, Ludmila SFIRLOAGA, Roumanie (R, SOC), rapporteure sur la démocratie régionale en Arménie, a informé le président de la Commission de suivi de son retrait du rôle de rapporteur, ayant été souffrante au moment de la visite de suivi en Arménie.

Dans leurs travaux, les corapporteurs ont été assistés par Zoltán Szente, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, par Stéphanie Poirer, secrétaire de la Commission de suivi du Congrès, et par Jane Dutton-Early, cosecraétaire de la Commission de suivi.