

Chambre des pouvoirs locaux

26^e SESSION
Strasbourg, 25-27 mars 2014

CPL(26)2FINAL
26 mars 2014

La démocratie locale en Arménie

Commission de suivi
Rapporteur¹ : Nigel MERMAGEN², Royaume-Uni (L, GILD)

Recommandation 351 (2014).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Le présent document est le second rapport concernant l'état de la démocratie locale en Arménie. Le rapport souligne les efforts accomplis pour mettre en œuvre les dispositions de la Charte, notamment avec des changements constitutionnels en 2005 et l'adoption d'une nouvelle loi en 2008. Des progrès ont également été réalisés à propos du statut juridique des fonctionnaires. Les rapporteurs se félicitent de la ratification du Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités et de la législation visant à renforcer la participation citoyenne. Toutefois, le rapport fait état de différents sujets de préoccupation. La plupart des services locaux sont gérés par l'Etat et les communes ont une capacité limitée d'offre de services, principalement du fait de leur petite taille. De plus, le rôle des collectivités est restreint en raison d'une mauvaise délimitation des compétences, de l'absence de compétences pleines et entières, ainsi que de l'absence de dispositif formel de consultation avec le pouvoir central. Le rapport met en exergue le contrôle des aspects financiers et économiques effectué par l'Etat, le manque de ressources propres des collectivités, l'absence de véritables impôts locaux ainsi qu'un mécanisme de péréquation financière à revoir dans sa mise en œuvre.

Il est recommandé aux autorités arméniennes de procéder à une révision de la législation visant à mettre en œuvre le principe de subsidiarité. Les autorités arméniennes sont aussi invitées à favoriser la coopération intercommunale et à accroître la capacité des conseils municipaux. Il leur est également recommandé de délimiter et d'assurer l'exercice de compétences pleines et entières aux collectivités. En outre, la mise en place d'un mécanisme formel de consultation, la limitation du contrôle administratif à un examen de la légalité des actes des collectivités, ainsi que l'accroissement des ressources propres des collectivités sont fortement encouragés. Enfin, il est proposé d'améliorer l'efficacité du mécanisme fiscal des communes et de réviser le système de péréquation financière en rendant sa formule plus appropriée à la réalité économique que connaissent les municipalités dans les critères de calcul, et en intégrant notamment les associations nationales aux procédures de calcul.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

2. Dans une lettre du 10 février 2014, Mme Ludmila SFIRLOAGA, rapporteure sur la démocratie régionale en Arménie, a informé le Président de la Commission de suivi de sa décision de se désister de sa fonction de rapporteur, ayant été souffrante au moment de la visite de suivi en Arménie.

La démocratie locale en Arménie

RECOMMANDATION 351 (2014)³

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 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, paragraphe 3, de la Résolution CM/Res (2011) 2 susmentionnée, 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 la 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, ci-après « la Charte ») ;

d. à la Recommandation 140 (2003) et la Résolution 167 (2003) sur la démocratie locale en Arménie adoptées par le Congrès en novembre 2003 ;

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

2. Le Congrès rappelle que l'Arménie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Charte ») le 11 mai 2001 et l'a ratifiée le 25 janvier 2002. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} 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 que :

a. la Commission de suivi a chargé M. Nigel MERMAGEN (Royaume-Uni, L, GILD), rapporteur sur la démocratie locale⁴, de préparer et de soumettre au Congrès le rapport sur la démocratie locale en Arménie ;

b. 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 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.

3. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 26 mars 2014, et adoption par le Congrès le 27 mars 2014, 3^e séance (voir Document CPL(26)2FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Nigel MERMAGEN, Royaume-Uni (L, GILD).

4. Dans une lettre du 10 février 2014, Mme 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 de M. Zoltán SZENTE, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, de Mme Stéphanie POIREL, secrétaire de la Commission de suivi du Congrès, et de Mme Jane DUTTON-EARLY, co-secrétaire de la Commission de suivi.

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 sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), entré en vigueur à son égard le 1^{er} 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 auquel le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux participe également, « Soutenir la consolidation de la démocratie locale en Arménie » 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 des collectivités 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. les compétences de contrôle du pouvoir central s'étendent 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 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 au profit de leurs populations, 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 sur-centralisation 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 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 leurs associations soient dûment consultées sur les questions qui les concernent directement, « en temps utile et de façon appropriée », 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 c de la présente recommandation ;

i. d'améliorer l'efficacité du mécanisme des impôts des communes, en leur accordant le droit de 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 appropriée et 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 le cadre de ses propres procédures de suivi et autres activités concernant cet Etat membre.

La démocratie locale en Arménie

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

INTRODUCTION	6
1. INFORMATIONS GENERALES ET CONTEXTE POLITIQUE	6
2. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS DE L'AUTONOMIE LOCALE EN ARMENIE	7
3. CARACTERISTIQUES GENERALES DU SYSTEME D'ADMINISTRATION LOCALE DE L'ARMENIE	8
3.1. Division administrative de l'Arménie	8
3.2. Elections locales.....	11
3.3. Tâches et fonctions des collectivités locales	11
3.4. Structure organisationnelle des collectivités locales.....	12
3.5. Financement des collectivités locales	13
3.5.1. Revenus locaux.....	14
3.5.2. Dotations du pouvoir central et péréquation financière.....	15
3.6. Contrôle des communes	16
3.7. Associations municipales et mécanisme de consultation entre les autorités centrales et locales.....	17
3.8. Formes de participation directe des citoyens.....	17
4. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE A LA LUMIERE DE LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE	18
4.1. Principe et concept de l'autonomie locale (articles 2 et 3).....	18
4.2. Portée de l'autonomie locale (article 4).....	19
4.3. Protection des limites territoriales des collectivités locales (article 5)	20
4.4. Structures administratives et conditions du libre exercice des fonctions (articles 6 et 7).....	20
4.5. Contrôle administratif (article 8)	21
4.6. Ressources financières (article 9).....	22
4.7. Droit d'association et protection légale des collectivités locales (articles 10 et 11).....	23
4.8. Engagements – réserves formulées par les Etats (article 12)	24
5. RECOMMANDATIONS	24
ANNEXE 1 – Droits de l'homme au niveau local.....	27
ANNEXE 2 – Programme de la visite de suivi du Congrès en Arménie (26 - 28 novembre 2014)	29
ANNEXE 3 – Sources.....	32

INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.
2. L'Arménie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Charte ») le 11 mai 2001 et l'a ratifiée le 25 janvier 2002. La Charte est entrée en vigueur en Arménie le 1^{er} 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. L'Arménie a ratifié le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 13 mai 2013. Le Protocole est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2013.
4. La précédente visite de suivi en Arménie s'est déroulée en 2003 (19-22 juin 2003 et 2-5 octobre 2003).
5. M. Nigel MERMAGEN (Royaume-Uni, GILD) et Mme Ludmila SFIRLOAGA⁵ (Roumanie, SOC) ont été nommés rapporteurs, respectivement, pour la démocratie locale et régionale en Arménie et chargés de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale dans ce pays, en vue de contrôler la mise en œuvre des principes et des exigences de la Charte, ainsi que d'examiner les progrès accomplis par l'Arménie depuis le précédent rapport du Conseil de l'Europe, en 2003. Les corapporteurs ont été assistés de M. Zoltán SZENTE, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, de Mme Stéphanie Poirel, Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès, et de Mme Jane DUTTON-EARLY, co-secrétaire de la Commission de suivi.
6. Une délégation du Congrès s'est rendue en Arménie du 26 au 28 novembre 2013. Elle a rencontré des responsables et des élus du pouvoir central et des municipalités d'Erevan, d'Achtarak et d'Ochakan, ainsi que des représentants d'ONG et d'associations (pour plus de détails, voir le programme en Annexe 2).
7. Les corapporteurs souhaitent remercier les membres de la délégation arménienne du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, les autorités arméniennes aux niveaux central et local, les représentants des ONG arméniennes actives dans le domaine du développement municipal et tous leurs autres interlocuteurs pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation, qui ont permis le bon déroulement de la visite.
8. Le présent rapport a été préparé sur la base des informations et des données recueillies avant et pendant la visite de suivi et reçues des autorités publiques arméniennes et de la délégation arménienne du Congrès, ainsi que d'autres interlocuteurs qui ont adressé des informations ou leur opinion à la délégation du Congrès après la visite.

1. INFORMATIONS GENERALES ET CONTEXTE POLITIQUE

9. L'Arménie est un pays de la région du Caucase, dont les voisins sont la Géorgie, l'Azerbaïdjan, la Turquie et l'Iran. C'est un pays sans littoral, en grande partie montagneux et d'une superficie de 29 800 km². L'Arménie compte 3 018,854 habitants, qui appartiennent dans une très large majorité (98,1 %) au groupe ethnique des Arméniens, tandis que les minorités du pays sont les Kurdes (Yézidis) (1,2 %), les Russes (0,4 %) et les autres groupes (0,3 %).⁶ La langue officielle de l'Etat, inscrite dans la Constitution, est l'arménien.

10. D'après la Constitution, l'Arménie « est un Etat souverain, démocratique et social régi par l'Etat de droit ». Il s'agit d'un Etat-nation unitaire, multipartite et démocratique doté d'un patrimoine culturel riche et ancien. Le pays a fait partie de l'Union soviétique de 1922 jusqu'à sa déclaration

5. Dans une lettre du 10 février 2014, Mme Ludmila SFIRLOAGA a informé le Président de la Commission de suivi de sa décision de se désister de sa fonction de rapporteure, ayant été souffrante au moment de la visite de suivi en Arménie.

6. Ces données proviennent des résultats du recensement national de 2011.

d'indépendance, le 21 septembre 1991. Il a pour appellation officielle « République d'Arménie » (*Hayastani Hanrapetut'yun*, Հայաստանի Հանրապետություն). La Constitution de l'Arménie a été adoptée au moyen d'un référendum national en 1995, et a depuis été amendée une fois, en 2005, de nouveau au moyen d'un référendum.

11. L'Arménie est une république dotée d'un régime semi-présidentiel. Le chef de l'Etat est élu au suffrage universel, direct et secret, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Le Président de la République dispose de pouvoirs exécutifs étendus, parmi lesquels celui de nommer le Premier ministre et, sur recommandation de ce dernier, de nommer et de révoquer les membres du gouvernement. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale dans les conditions prescrites par la Constitution, en appelant simultanément à la tenue de nouvelles élections. Le chef de l'Etat représente l'Arménie dans les relations internationales, et il est également le commandant en chef des forces armées. Il signe et promulgue les lois adoptées par le Parlement et peut prendre des ordonnances et des décrets. Malgré ses pouvoirs exécutifs, le chef de l'Etat se place au-dessus des différentes branches du pouvoir et il est le garant de leur équilibre. D'après l'article 49 de la Constitution, le Président veille au respect de la Constitution et garantit le bon fonctionnement des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Il est en outre « le garant de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et de la sécurité de la République d'Arménie ».

12. Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée nationale (*Azgayin Zhoghov*, Ազգային ժողով), organe monocaméral composé de 131 députés élus pour un mandat de cinq ans, dont 90 sont élus au scrutin proportionnel sur des listes de partis et 41 au moyen d'un vote direct dans des circonscriptions uninominales. L'Assemblée nationale exerce les compétences habituelles des parlements démocratiques : elle adopte les lois et le budget annuel, ratifie les traités internationaux, déclare la guerre et proclame la paix, etc. Elle élit cinq membres de la Cour constitutionnelle, le Défenseur des droits de l'homme (médiateur), le Président de la Chambre des comptes (service d'audit de l'Etat) et plusieurs autres hauts responsables. Le Parlement contrôle les activités du Gouvernement, qui peut être révoqué au moyen d'un vote majoritaire de l'Assemblée nationale. Depuis les élections législatives de 2012, six partis politiques sont représentés à l'Assemblée nationale : le Parti républicain, Etat de droit (partis au pouvoir), Arménie prospère, le Congrès national arménien, la Fédération révolutionnaire arménienne et Héritage (partis d'opposition). Depuis qu'Arménie prospère – deuxième parti du pays – a quitté la coalition au pouvoir, celle-ci, désormais réduite à deux partis, ne dispose plus que d'une majorité étroite au Parlement.

13. Le taux de participation aux dernières élections législatives a été de 50,1 %, sur un total de 2,48 millions de personnes autorisées à voter. Il était de 42,2 % en 2005 et de 71,33 % en 2000.

14. Le Gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Aux termes de la Constitution, le Gouvernement élabore et met en œuvre la politique intérieure, tandis que la politique étrangère est définie conjointement avec le Président. Comme on l'a vu, le Gouvernement est responsable politiquement devant le Parlement.

15. La Constitution dispose que le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux et la Cour constitutionnelle. Elle énonce les garanties usuelles concernant l'indépendance de la justice et consacre le principe du procès équitable. L'Arménie a un système judiciaire à trois degrés où, la Cour constitutionnelle mise à part, la plus haute juridiction est la Cour de cassation. La Cour constitutionnelle est composée de neuf juges, dont quatre sont nommés par le Président et cinq sont élus par l'Assemblée nationale.

16. La délégation du Congrès n'a malheureusement pas pu rencontrer les membres de la Cour constitutionnelle lors de sa visite en Arménie.

2. FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS DE L'AUTONOMIE LOCALE EN ARMENIE

17. La Constitution de l'Arménie consacre un chapitre distinct à l'autonomie locale (chapitre 7, articles 104 à 110).

18. La Constitution dispose que l'autonomie locale s'exerce dans les collectivités. Aux termes de la Constitution, l'autonomie locale désigne le droit et le pouvoir des collectivités locales de régler les

questions d'intérêt local en vue de garantir le bien-être de leur population. Les collectivités locales ont le statut de personnes morales et disposent d'un droit de propriété et de divers autres droits économiques.

19. Les fonctions exercées par les collectivités en leur propre nom et sous leur responsabilité peuvent correspondre à des tâches obligatoires, prescrites par la loi, ou facultatives. Par ailleurs, l'Etat peut déléguer certaines de ses compétences et fonctions administratives aux organes d'autonomie locale.

20. Les collectivités locales adoptent et gèrent leur propre budget de manière indépendante. Les recettes locales sont définies par la loi de manière à permettre l'exercice des tâches et fonctions des collectivités locales. Ces ressources proviennent en particulier des impôts et droits locaux, mais les collectivités peuvent aussi percevoir, toujours dans les limites de la loi, des taxes et des redevances pour leurs services, La Constitution précise également que les responsabilités déléguées aux collectivités sont financées sur le budget de l'Etat.

21. Les dispositions constitutionnelles définissent les principaux organes des collectivités locales, le conseil municipal et le chef de la commune, c'est-à-dire les deux instances locales législative et exécutive, et autorise le Gouvernement à révoquer ce dernier dans les cas prévus par la loi sur la base des conclusions de la Cour constitutionnelle.

22. Plusieurs lois viennent compléter le cadre constitutionnel, parmi lesquelles la loi de 1995 sur la division administrative du territoire (modifiée en 2006), qui définit les niveaux d'autorité et leur statut administratif. L'organisation, les tâches et les obligations des collectivités locales, leur contrôle et plusieurs autres questions sont régis par la loi de 2002 sur l'autonomie locale, tandis que les dispositions détaillées relatives aux finances locales sont contenues dans la loi de 1997 sur le système budgétaire, la loi de 1997 sur la fiscalité, la loi de 1998 sur les droits et redevances et la loi de 1998 sur la péréquation financière. Le statut juridique des fonctionnaires travaillant pour les collectivités locales est défini par la loi de 2004 sur le service municipal.

23. En novembre 2005, des changements ont été apportés à la Constitution en vue de renforcer l'autonomie locale et d'appliquer les principes et les exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ces changements concernaient notamment les questions suivantes :

- la détermination des ressources financières des municipalités ;
- l'extension, de trois à quatre ans, du mandat des instances législatives et exécutives locales ;
- l'octroi du statut de collectivité à la capitale Erevan, reconnue de ce fait en tant qu'instance d'autonomie locale ;
- l'adoption d'une nouvelle disposition établissant le contrôle administratif des collectivités locales en tant que contrôle juridique de leurs travaux ;
- la nécessité d'une décision de la Cour constitutionnelle pour révoquer le chef de l'exécutif local.

24. A la suite des changements apportés à la Constitution en 2005, une nouvelle loi sur l'autonomie locale d'Erevan a été adoptée en 2008, accordant à la capitale le statut d'une collectivité. La première élection du conseil municipal d'Erevan a été organisée en 2009, selon un scrutin à la proportionnelle.

25. Les changements apportés à la Constitution en 2005, mais aussi certaines modifications de la loi sur l'autonomie locale et, récemment, de quelques autres textes montrent que l'Arménie s'emploie à appliquer les recommandations du Conseil de l'Europe. Par exemple, après la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, de nouveaux textes législatifs ont été adoptés en vue de renforcer la participation des citoyens aux affaires locales.

3. CARACTERISTIQUES GENERALES DU SYSTEME D'ADMINISTRATION LOCALE DE L'ARMENIE

3.1. Division administrative de l'Arménie

26. Comme il est précisé plus haut, la Constitution déclare que la République d'Arménie est un Etat unitaire. Le territoire du pays est divisé en dix provinces (*marzer*, մարզեր) (voir la carte ci-dessous). Il

ne s'agit pas de collectivités régionales autonomes, au sens où elles n'ont pas d'organe représentatif électif et où elles sont subordonnées au pouvoir central. Chaque province (région) a un organe délibérant, le conseil régional (*marz*), composé des chefs des collectivités et du gouverneur régional, mais doté de compétences purement consultatives. Le chef de l'exécutif de chacun des dix *marzer* est le *marzpet*, qui est nommé par le Gouvernement. Le statut juridique des provinces est régi par la loi sur la division administrative du territoire de la République d'Arménie, adoptée en 1995.

Les provinces administratives (*marzer*) de l'Arménie



27. Erevan, la capitale de l'Arménie, avait précédemment le statut d'un *marz* et comptait douze arrondissements dotés d'organes électifs. Suite à la réforme constitutionnelle de 2005, la loi sur l'autonomie locale de la ville de Yerevan a été adoptée en 2008. Les premières élections du conseil municipal d'Erevan se sont tenues en 2009. Suite à ses élections les douze arrondissements de la capitale ont perdu leur statut de collectivités locales distinctes.

28. En Arménie, les unités d'administration locale n'existent qu'au niveau municipal (commune). Sur le plan administratif, chaque province est divisée en communes (*hamaynks*). Presque toutes les localités ont leur propre autorité locale (seules quelques communes se composent de plusieurs localités). Le pays compte 915 collectivités locales, dont 866 communes rurales et 49 communes urbaines⁷. La population moyenne des communes est d'environ 2 350 habitants, si l'on exclut Erevan, de loin la plus grande ville du pays (et d'environ 3 600 habitants en comptant Erevan). Près de la moitié d'entre elles (48,2 %) comptent moins de 1 000 habitants. Seules 8,5 % des communes en ont plus de 5 000. Par conséquent, on peut dire que l'Arménie est divisée en un grand nombre de communes de petites tailles.

Tableau 1
Nombre de communes en fonction de la population (en 2011)

Nombre d'habitants	Moins de 100	101 à 300	301 à 500	501 à 1 000	1 001 à 3 000	3 001 à 5 000	5 001 à 15 000	Plus de 15 000
Nombre de communes	30	167	76	169	324	71	55	23

7. <http://www.mta.gov.am/en/the-lsq>

29. La structure de l'administration régionale fait de longue date l'objet de débats. La nécessité d'une réforme de l'administration territoriale est semble-t-il communément reconnue dans le pays, mais avec de profondes divergences entre les divers acteurs concernés quant à la démarche à adopter.

30. La rationalisation du niveau municipal serait assurément un aspect important de toute réforme régionale. L'existence de communes nombreuses et faibles est considérée comme un problème structurel en Arménie. Compte tenu du grand nombre de collectivités locales, il n'est pas surprenant qu'il existe des différences importantes entre les communes urbaines et rurales en termes de population, de domaines d'administration et d'infrastructures sociales et économiques. Les collectivités locales actuelles diffèrent également du point de vue de leurs ressources financières et humaines. Malgré ces différences, toutes les communes doivent assurer des tâches quasiment identiques. Beaucoup considèrent qu'un renforcement de la capacité économique des communes, au moyen d'une fusion des plus petites d'entre elles, est un préalable nécessaire à toute décentralisation de compétences du pouvoir central vers les collectivités locales.

31. Dans ces conditions, de plus en plus de programmes et d'initiatives politiques, ces dernières années, appellent à des fusions de communes. Les réformes proposées privilégient deux grandes orientations. La première, une fusion des communes les plus petites en communes plus grandes, fait l'objet de débats depuis quelques années. Du fait qu'un grand nombre de collectivités locales ne sont pas en mesure d'assurer les responsabilités qui leur sont assignées par la loi, et que la solution en théorie la plus rationnelle, à savoir une augmentation significative de la dotation financière des communes, est très largement jugée irréaliste, beaucoup pensent que seule une fusion des communes les plus petites et les plus faibles permettrait un regroupement des ressources humaines, financières et matérielles disponibles pour les collectivités locales.

32. Actuellement, il n'y a que quelques dizaines de communes réunissant plusieurs localités (où la collectivité locale se compose de plusieurs localités). Il s'agit habituellement de communes rurales, composées en moyenne de deux ou trois localités (la commune à Geghi, dans le *marz* de Syunik, compte six localités).

33. A l'initiative du ministère arménien de l'Administration territoriale, un « Document de réflexion sur l'extension des communes et des unions de communes » a été approuvé par le Gouvernement arménien en 2008, suivi d'un autre en 2011. Depuis 2008, des projets de recherche ont été lancés dans quatre *marzer*, mais n'ont encore produit aucun résultat concret.

34. Une option serait le modèle « régional » (ou géorgien), qui prévoit l'établissement de collectivités dans les frontières des anciennes régions administratives soviétiques (à quelques exceptions près), où le nombre des soviets ruraux était près de deux fois supérieur à celui des communes rurales actuelles, et où les collectivités locales relevaient des « raïons » (divisions régionales). L'autre option privilégie une fusion moins radicale basée sur la situation économique des collectivités et leur capacité à assurer les services publics.

35. L'autre solution envisageable pour compenser les inconvénients liés à la fragmentation des collectivités serait d'encourager les associations (ou groupements) de collectivités locales en vue de l'exercice conjoint des tâches assignées par la loi, comme le proposait, en 2011, la nouvelle version du Gouvernement du « Document de réflexion sur l'extension des communes et des unions de communes ».

36. Une autre option envisageable pour rationaliser l'administration territoriale serait de renforcer les regroupements intercommunaux et d'encourager leur création, en tant que moyen pour les collectivités locales de se regrouper et d'assurer une prestation conjointe des services publics, avec un gain d'efficacité.

37. Il est à noter qu'en l'absence d'autorités régionales élues démocratiquement, le développement des régions s'inscrit dans un système hautement centralisé, suivant un programme quadriennal adopté par le Gouvernement pour la période 2008-2011. Bien que les collectivités locales soient associées à la mise en œuvre des divers projets de développement, elles ne peuvent que faiblement peser sur les décisions du pouvoir central.

3.2. Elections locales

38. Les élections locales sont régies par le Code électoral de 2011. Selon ce dernier, tant les conseils municipaux que les maires sont élus au suffrage universel, égalitaire, direct et secret, pour un mandat de quatre ans (sauf pour les élections locales d'Erevan), ce qui signifie que la proposition, contenue dans le précédent rapport de suivi de 2003, d'étendre leur mandat de trois à quatre ans, a été suivie.

39. Les maires des communes sont élus au suffrage direct majoritaire dans des circonscriptions uninominales. Les conseillers locaux sont également élus au scrutin majoritaire, dans des circonscriptions plurinominales correspondant à tout le territoire de la commune.

40. Le nombre des conseillers dépend de celui des électeurs de chaque commune, selon les modalités suivantes :

- cinq conseillers jusqu'à 1 000 électeurs ;
- sept conseillers entre 1 000 et 2 000 électeurs ;
- neuf conseillers entre 2 000 et 4 000 électeurs ;
- onze conseillers entre 4 000 et 10 000 électeurs ;
- quinze conseillers entre 10 000 et 70 000 électeurs ;
- 21 conseillers si la commune compte plus de 70 000 électeurs.

41. Les élections du conseil municipal d'Erevan obéissent à des règles différentes. Par exemple, le conseil municipal de la capitale compte 65 membres, élus selon un système proportionnel.

42. L'une des spécificités du système arménien d'élections locales tient au fait que tous les scrutins n'ont pas lieu le même jour : du fait des réformes de la législation électorale de 2011, les élections des organes d'autonomie locale ont lieu à des dates prédéfinies, jusqu'à quatre fois par an.

43. Le taux de participation aux élections locales varie entre 49 et 53 % (en 2012).

44. Fait intéressant, d'après le très récent rapport du Congrès sur les élections locales partielles qui se sont tenues en Arménie en septembre 2012, un grand nombre de conseillers locaux étaient des candidats indépendants (environ 62 % de l'ensemble des candidats), et 21,7 % des maires ont aussi été élus en tant que candidats indépendants. De plus, même si les candidats indépendants ont parfois bénéficié du soutien de certains partis, ces chiffres montrent que les partis nationaux sont peu présents dans les communes, en particulier dans les plus petites d'entre elles. A la connaissance de la délégation du Congrès, il n'existe aucun parti régional ou local majeur, et seuls les représentants des partis nationaux jouent un rôle dans la politique locale. Toutefois, comme le soulignait ce même rapport du Congrès, même les forces politiques nationales n'ont montré que peu d'intérêt pour les élections locales.

3.3. Tâches et fonctions des collectivités locales

45. Le Constitution ne comporte qu'une disposition générale sur les tâches et fonctions obligatoires des collectivités locales, en lien avec la définition de l'autonomie locale. Selon cette disposition, les collectivités locales règlent « les questions d'intérêt local visant le bien-être de leur population conformément à la Constitution et à la loi » (article 104). La Constitution permet en outre au Parlement de déléguer des compétences aux organes publics des collectivités locales en vue de garantir un exercice plus efficace de ces responsabilités (article 105).

46. Bien que l'article 104 paraisse donner aux collectivités locales des prérogatives étendues en matière de réglementation, de gestion et d'administration des affaires publiques en général, les autorités locales n'ont dans la pratique d'un rôle extrêmement limité. La plupart des services publics sont assurés, directement ou indirectement, par des organes de l'Etat, même lorsque leur « intérêt local » serait difficilement contestable. Il est intéressant de noter que la majorité des services qui concernent le plus directement la population locale, et des services les plus importants et les plus coûteux, comme l'enseignement primaire et secondaire, la santé publique, la protection sociale, le logement, les transports publics, l'approvisionnement en eau, en gaz et en électricité et la protection de l'environnement, sont principalement des fonctions de l'Etat, même si elles sont souvent partagées avec les collectivités locales en tant que compétences déléguées. Ces services publics, et de nombreux autres, ne sont pas de la responsabilité des collectivités locales mais relèvent de la compétence du pouvoir central et de ses entités régionales, qui déterminent la manière dont ces services sont

assurés et financés. Les collectivités locales ne disposent que de quelques compétences exclusives, telles que par exemple l'éducation préscolaire, la gestion des cimetières et l'enlèvement des ordures ménagères.

47. En conséquence de cette attribution de responsabilités, l'un des traits distinctifs de la répartition des tâches et des fonctions est la prédominance du pouvoir central et de l'administration d'Etat sur les collectivités locales.

48. Tandis que la loi de 2002 sur l'autonomie locale dispose que le conseil municipal décide d'un grand nombre de domaines, depuis l'approbation du programme de développement local jusqu'à la gestion des biens municipaux, cette même loi assigne les affaires locales les plus importantes au chef de la commune, le plus souvent en tant que compétences déléguées. Ainsi, un autre trait caractéristique de la répartition des tâches et compétences tient à la prépondérance du chef de l'exécutif par rapport au conseil municipal. Il est frappant en particulier que si les responsabilités légales du conseil municipal concernent principalement la structure organisationnelle et les méthodes de travail des collectivités locales, ainsi que l'approbation des divers plans de développement, le chef de la commune assume la plupart des fonctions en matière de services publics locaux en tant que compétences déléguées (de l'administration de l'Etat). Comme certains acteurs locaux l'ont souligné, la seule exception à cet égard est la commune d'Erevan, où le rôle du conseil municipal l'emporte sur celui du maire de la capitale.

49. Tandis que les tâches et fonctions obligatoires sont définies de manière uniforme par la loi sur l'autonomie locale, qui assigne des responsabilités identiques à toutes les communes (à l'exception d'Erevan), les compétences déléguées sont transférées aux collectivités locales d'une manière différenciée, prenant en considération leur taille et leur capacité économique.

50. Outre les tâches et fonctions obligatoires et les compétences déléguées, les collectivités locales peuvent aussi assumer des compétences facultatives, si elles en ont les capacités. Par ailleurs, dans certains domaines d'activité, la loi précise les tâches et fonctions concrètes qui peuvent être assumées par les collectivités locales. La loi sur l'autonomie locale donne la priorité à l'exercice des responsabilités obligatoires.

51. Actuellement, les tâches et fonctions déléguées par l'Etat aux collectivités locales et financées sur le budget de l'Etat sont les compétences liées à l'organisation de l'état civil et à la délivrance des services sociaux. Pour la ville d'Erevan, d'autres compétences s'ajoutent à celles-ci, notamment dans les domaines des transports et de l'enseignement secondaire.

52. Lors de la visite en Arménie, certains interlocuteurs ont indiqué que, selon eux, de nombreuses lois ne précisent pas suffisamment la nature administrative des diverses tâches et fonctions et, souvent, n'indiquent pas nettement si les tâches assignées sont des fonctions obligatoires (d'administration locale) ou des compétences déléguées, bien que cette distinction ait une incidence sur leur mode de financement.

3.4. Structure organisationnelle des collectivités locales

53. La loi sur l'autonomie locale définit la structure organisationnelle de base des collectivités. L'organe représentatif des communes est le conseil municipal, élu au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Il est composé de 5 à 21 membres selon le nombre d'électeurs de la commune. La seule exception est le conseil municipal d'Erevan, qui comprend 65 membres (dont six seulement appartiennent actuellement à l'opposition à la suite des élections). Le conseil peut créer des commissions permanentes et ad hoc pour l'aider dans ses travaux.

54. Le chef de la commune exerce le pouvoir exécutif au niveau local. Il n'est pas membre du conseil municipal (sauf à Erevan), et ne peut exercer simultanément aucune autre fonction publique. Il exerce ses fonctions avec l'aide d'un personnel composé d'un chef adjoint, de chefs de division et des fonctionnaires de la collectivité locale.

55. Le chef de la commune conduit les politiques de ressources humaines, forme les personnels, exerce ses fonctions au moyen du personnel municipal, des institutions budgétaires et des organisations commerciales et non commerciales de la commune. C'est donc lui, plutôt que le conseil municipal, qui gère et dirige l'ensemble de la structure organisationnelle locale.

56. Afin d'aider les collectivités locales à mettre en place leur structure interne et leurs méthodes de travail, le pouvoir central a diffusé un document consultatif sur un « modèle de réglementation du conseil municipal » destiné à clarifier les procédures des réunions du conseil municipal et d'autres institutions.

57. Le rapport de suivi de 2003 mentionnait la nécessité de renforcer le personnel des collectivités locales. Depuis lors, le pouvoir central, avec le soutien de plusieurs organisations internationales et ONG, a mis en œuvre des projets de formation non seulement pour les fonctionnaires des services publics locaux, mais aussi pour les maires et les conseillers municipaux. La situation de ce point de vue a probablement beaucoup évolué depuis le précédent rapport. Toutefois, la délégation du Congrès a observé que l'efficacité des agents publics locaux était encore vivement critiquée par les représentants des ONG et d'autres acteurs. Il est très largement considéré qu'un certain nombre de collectivités locales ne disposent pas de conditions de travail adéquates. En particulier, les communes rurales souffrent d'un manque de structures administratives efficaces et de personnel professionnel.

3.5. Financement des collectivités locales

58. La Constitution dispose que les collectivités locales adoptent leur budget de manière indépendante et que le Parlement définit les sources des revenus locaux. Elle énonce également le principe du financement adéquat des collectivités locales, affirmant que les ressources financières des collectivités locales devraient être accordées de manière à garantir l'exercice de leurs responsabilités et obligations.

59. Il est à noter qu'entre 2007 et 2012 le revenu total des collectivités locales a augmenté de 76,3 %, ce qui représente une croissance considérable de leur budget. Presque toutes les ressources des collectivités locales ont augmenté ces dernières années.

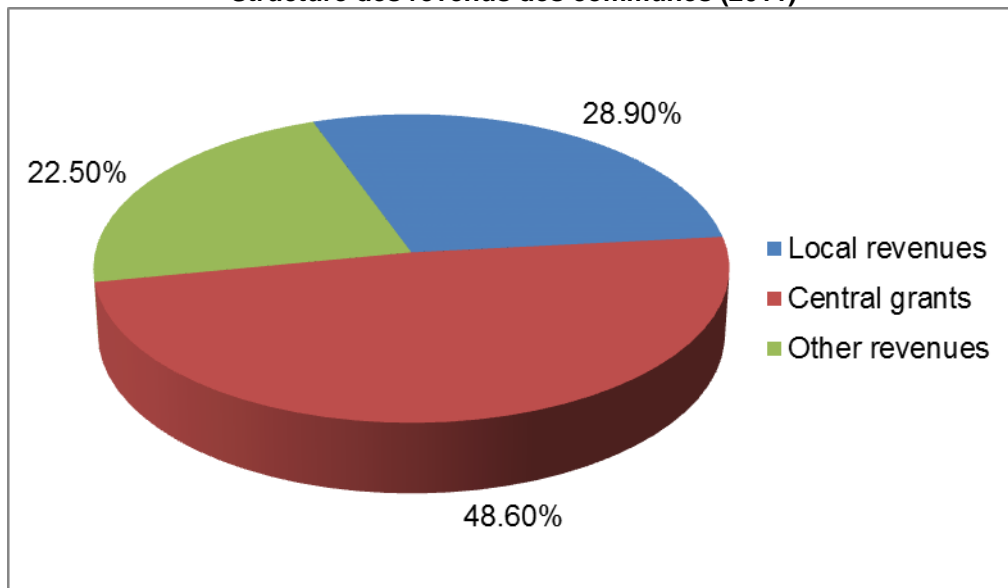
60. Cependant, les dispositions constitutionnelles pertinentes ne garantissent pas aux collectivités locales un rôle important en matière de dépenses publiques. Les dépenses des collectivités locales ne représentent actuellement qu'une petite partie (2,34 %) du PIB, soit 8,8 % des dépenses publiques (en 2011). Il est à noter que ces chiffres aussi montrent une augmentation, même si cette tendance est modérée ; ces deux pourcentages étaient respectivement de 1,2 % et 4,7 % immédiatement après la création du système arménien d'autonomie locale (la raison principale en étant qu'Erevan est devenue une commune en 2009). Les chiffres de 2012 ne font apparaître aucun changement significatif : d'après les données agrégées fournies par la Trésorerie centrale du ministère des Finances, les dépenses des collectivités locales représentaient 2,44 % du PIB et 9,7 % du budget de l'Etat. Lors du processus de consultation, les autorités arméniennes ont fourni à la délégation des chiffres pour 2013, à savoir le montant total des revenus des organes d'autonomie locale, de 65 337 515 drams, ou 161,7 % (par rapport à 2007).

61. La faible part des collectivités locales dans les dépenses publiques est encore plus visible si l'on regarde le rôle éminent d'Erevan. En 2011, la part du budget annuel de la commune d'Erevan s'élevait à 58,6 % du budget total des collectivités locales. Plus de la moitié des recettes locales provenant des impôts et droits locaux sont perçues à Erevan, et 97,8 % des compensations sur le budget de l'Etat pour financer la mise en œuvre des compétences déléguées sont attribuées à la capitale.

62. En particulier, la part du budget d'investissement dans le budget total des collectivités locales était de 3,8 % en 2011 (soit moins que l'année précédente, 4,9 %), dont plus de la moitié était réalisée à Erevan. En conséquence, la plupart des collectivités locales sont confrontées à un manque de ressources d'investissement, de sorte qu'elles ont besoin d'aides de l'Etat ou du soutien financier d'organisations internationales et de donateurs pour leurs investissements locaux.

63. Outre la faible proportion des dépenses des collectivités locales par rapport à l'ensemble des dépenses publiques, une autre spécificité de système arménien de financement des collectivités locales est son caractère extrêmement centralisé. Comme le montre la figure 1, la part des revenus locaux (ou « propres ») ne dépasse que faiblement un quart du budget total des collectivités locales.

Figure 1
Structure des revenus des communes (2011)



Source : Tumanyan, David (coll.) :
Local Self-Government in Armenia (2011). Livre 5. Noyan Tapan, Erevan, 2012. p. 113.

3.5.1. Revenus locaux

64. L'autonomie financière des collectivités locales est souvent caractérisée par la part relativement modeste des revenus locaux ou « propres » par rapport à l'ensemble des ressources des collectivités locales. Comme le montre la figure 1, cette part était de 28,9 % (23 805,7 millions de drams) en 2011 (28 % en 2010). Bien que depuis la modification de 2005 de la Constitution les revenus locaux soient spécifiés dans le texte constitutionnel lui-même, et que les collectivités locales soient habilitées à recevoir de tels revenus, et bien que le principe de connexité soit reconnu dans la loi, les chiffres montrent que les collectivités locales ont besoin des dotations du pouvoir central et dépendent de son soutien budgétaire. La part relativement faible des revenus locaux est, malheureusement, une conséquence logique du domaine restreint des responsabilités des collectivités locales.

3.5.1.1. Impositions et redevances municipales

65. En 2010, un amendement à la loi sur la fiscalité a introduit un impôt sur les biens immobiliers, un impôt foncier et une taxe sur les hôtels, qui ont été définis comme des impôts locaux. Du fait que ces deux premiers types d'« impôts locaux » ont un caractère obligatoire, puisqu'ils sont imposés par la loi, les collectivités locales sont tenues de les percevoir, bien qu'elles n'aient qu'un rôle mineur dans la définition de leur taux. En conséquence, même si les collectivités locales se sont vu accorder une responsabilité d'administration fiscale, ces impôts ne réunissent aucun des critères constitutifs d'un impôt local. La loi mentionnée permet uniquement aux collectivités locales de déterminer le taux de la taxe sur les hôtels, mais la réglementation pertinente n'a pas encore été adoptée et, de surcroît, cette taxe ne produira probablement, dans la plupart des communes, qu'un revenu limité.

66. La Constitution reconnaît aux collectivités locales le pouvoir « d'établir des taxes et redevances locales dans les limites définies par la loi ». Cependant, comme on l'a vu, la loi sur la fiscalité définit un impôt sur les biens immobiliers et un impôt foncier, mais elle en fixe les taux. Les collectivités locales sont tenues de percevoir les deux premiers de ces impôts sur les biens situés sur leur territoire. Seule la taxe sur les hôtels pourrait être perçue librement, mais la réglementation pertinente n'a pas encore été adoptée, et tel n'est donc pas le cas dans la pratique puisqu'aucune collectivité locale n'a encore perçu cette taxe.

67. La loi sur l'autonomie locale permet aux collectivités locales de recevoir une partie de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les bénéfices et des redevances environnementales. Tous trois sont des impôts et des redevances du niveau central, et la loi sur le budget annuel définit la part accordée aux collectivités locales. Cette disposition ne constitue cependant qu'une possibilité théorique pour les

collectivités locales d'obtenir des ressources supplémentaires, puisque ces dernières années elles n'ont rien perçu sur ces impôts et redevances, à l'exception des redevances environnementales.

68. Les collectivités locales peuvent aussi tirer des revenus des redevances et droits perçus pour les services publics qu'elles assurent. La loi sur les droits et redevances locaux permet aux collectivités locales, par exemple, de percevoir des droits de stationnement sur leur territoire, et les communes peuvent aussi percevoir des redevances pour l'enlèvement et l'élimination des déchets. Il est à noter, ainsi qu'il est mentionné ci-dessus, que les collectivités locales ne sont habilitées qu'à proposer un petit nombre de services publics, et que ceux-ci ne peuvent donc leur apporter que des ressources limitées.

3.5.1.2. Utilisation des biens municipaux et activités économiques

69. La loi permet aux collectivités locales de tirer des revenus de l'utilisation de leurs biens immobiliers et fonciers. Les communes peuvent louer ou vendre les terrains communaux, ainsi que les terrains de l'Etat situés sur leur territoire, à des fins spécifiques, comme par exemple pour financer des programmes d'investissement. De ce point de vue, le fait qu'en 2002 la propriété des terrains appartenant à l'Etat situés sur le territoire administratif des collectivités locales a été transmise à ces dernières est un progrès.

70. Les collectivités locales peuvent tirer un revenu des bénéfices de leurs organisations budgétaires ou entreprises, ainsi que des ressources transférées aux communes, telles que les recettes générées par la privatisation de biens immobiliers (non fonciers) appartenant à l'Etat et situés sur le territoire administratif des communes, la part de l'Etat dans le capital statutaire des personnes morales, y compris la privatisation de chantiers de construction inachevés.

71. Les tâches déléguées peuvent être financées au moyen des sanctions administratives pécuniaires imposées par les collectivités locales sur leur territoire. En outre, les collectivités locales tirent aussi des revenus d'autres sources, telles que les frais d'administration, les droits de timbre pour les inscriptions ou les services notariaux qu'elles assurent.

3.5.1.3. Crédits et prêts

72. Afin d'équilibrer leur budget, ou de financer leurs déficits budgétaires, les collectivités locales sont autorisées à emprunter (crédits et prêts) auprès de l'Etat et des banques commerciales. Les prêts et emprunts des communes doivent reposer sur une décision du conseil municipal, mais toutes ces transactions doivent être approuvées par le pouvoir central. D'après les informations disponibles, les collectivités locales n'empruntent cependant que très rarement, et peut-être même jamais.

3.5.2. Dotations du pouvoir central et péréquation financière

73. Le système des dotations du pouvoir central, en Arménie, est appelé « péréquation financière ». Cette terminologie n'est pas tout à fait conforme à celle de beaucoup d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, où la péréquation financière désigne habituellement un dispositif distinct de compensation des déséquilibres et différences de capacité économique entre les collectivités locales. Cette dernière fonction est assurément aussi l'une de celles de la péréquation financière arménienne, mais le dispositif arménien vise principalement à financer les compétences obligatoires des collectivités locales qui leur sont assignées par la loi.

74. La procédure d'octroi des dotations centrales est régie par la loi de 1998 sur la péréquation financière, qui en détermine le mode de calcul. La règle de base est que les communes de moins de 300 résidents reçoivent un montant constant, tandis que les dotations centrales allouées aux communes plus importantes dépendent de leur population et du calcul de leurs revenus provenant des impôts sur les biens immobiliers et fonciers de leur territoire.

75. Le montant minimal de ces dotations est défini chaque année dans la loi sur le budget annuel. Le montant total des dotations allouées par le pouvoir central aux collectivités locales sur le budget de l'Etat est calculé sur la base d'un principe général selon lequel ce montant ne peut être inférieur à 4 % du montant réellement financé sur le budget de l'Etat de l'année précédente. En 2011, cette proportion des dotations de l'Etat a été supérieure au taux requis par la loi, le montant total des dotations ayant été de 4,55 % du budget consolidé de 2010. Ce taux a été de 4,1 % en 2012. Depuis 2000, le montant total des dotations centrales n'a cessé d'augmenter, et il a doublé depuis 2007.

76. Dans la pratique, les compétences déléguées sont également financées directement sur le budget de l'Etat. La part de ces compétences dans le budget des collectivités locales est plus élevée qu'à l'ordinaire, ce qui montre que les collectivités locales assurent un grand nombre de compétences déléguées. Pour 2011, elle atteint 22,5 % du budget total des collectivités locales. La capitale Erevan est cependant la principale bénéficiaire de ces dotations centrales, puisqu'elle assume, et de loin, la plus grande part des tâches et fonctions déléguées.

77. En théorie, les ressources financières octroyées aux collectivités locales à cette fin devraient être proportionnées aux compétences déléguées. Chaque année, le gouvernement établit des normes de dépenses pour l'exercice des tâches déléguées. Néanmoins, le mécanisme de calcul et l'ensemble du processus décisionnel ne sont pas prévisibles ni transparents pour les pouvoirs locaux. De plus, ni les collectivités locales ni leurs associations ne sont associées à ces procédures.

3.6. Contrôle des communes

78. Le pouvoir central exerce un contrôle sur les collectivités locales, par le biais des services des gouverneurs régionaux. Ce contrôle porte sur la légalité des décisions prises par les conseils municipaux. En cas d'action illégale d'un de ces organes, le *marzpetan* peut contester la décision concernée. Si le retour à la légalité ne peut pas être garanti de cette manière, le gouverneur régional peut saisir la justice. Seuls les tribunaux sont habilités à annuler les actions des collectivités locales au motif de leur illégalité (ou en cas d'arrêt local, la Cour constitutionnelle).

79. La Constitution permet au gouvernement de révoquer le chef de la commune dans les cas prévus par la loi, en l'occurrence par la loi sur l'autonomie locale. Les motifs pouvant justifier la révocation du chef de la commune ont trait à des questions d'incompatibilité ou à son incapacité à exercer sa fonction, et ne laissent aucune place à des considérations d'ordre politique. Il est par conséquent surprenant que la proposition de révocation puisse être soumise par les gouverneurs régionaux, et que la décision soit prise par le Gouvernement.

80. Le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales ne se limite pas à un contrôle de légalité. Les *marzpets* assurent aussi une supervision professionnelle de l'exercice des compétences déléguées, en contrôlant la légalité, l'efficacité et l'uniformité des activités respectives des collectivités locales. Par ailleurs, la loi sur les collectivités locales permet aux services du gouverneur régional de mener, au nom du gouvernement, des « activités de contrôle financier et économique des communes et des associations intercommunales ».

81. Aux termes de la loi, le contrôle financier est de la compétence du ministère des Finances. Toutefois, pendant la visite de la délégation du Congrès, plusieurs interlocuteurs l'ont informée qu'en réalité les *marzer* exerçaient un contrôle financier des collectivités locales, cette activité étant un héritage particulier de l'ère soviétique (c'est-à-dire de l'administration locale de type soviétique en vigueur avant l'indépendance). Ce point mériterait d'être éclairci. Cependant, le statut juridique des *marzer* étant défini par un décret présidentiel, ce type d'activités de contrôle de la part des services des gouverneurs régionaux n'a aucun fondement législatif.

82. La gestion financière des collectivités locales est contrôlée par la Chambre de contrôle, qui est un organe public indépendant. La Chambre de contrôle exerce ses fonctions conformément à un programme annuel approuvé par le Parlement. Ces dernières années, certains *marzer* étaient choisis au hasard pour faire l'objet d'un contrôle simultané. A compter de 2014, un *marz* sera choisi et toutes les communes de son territoire seront contrôlées. Les investigations de la Chambre de contrôle s'étendent à l'ensemble de la gestion financière des collectivités locales et à l'utilisation des biens communaux. La Chambre de contrôle n'est pas habilitée à imposer des sanctions légales ou administratives aux collectivités locales. Si elle établit l'existence d'une mauvaise gestion, elle la signale dans son rapport et peut engager diverses procédures légales.

83. D'après l'expérience générale des activités de la Chambre de contrôle depuis sa création en 2008, les aspects les plus sensibles de la gestion financière des collectivités locales sont les suivants :

- l'efficacité des dépenses budgétaires des collectivités locales,
- les passations de marché des collectivités locales,
- les activités de construction,

- le contrôle efficace des ressources naturelles de la collectivité (terrains, eaux, forêts, immobilier),
- les programmes économiques et sociaux mis en œuvre par les collectivités locales avec le soutien de l'Etat.

84. Les conseils des collectivités locales sont tenus de contrôler l'exécution du budget local. Il n'existe pas encore de pratique courante ni de normes établies concernant ces audits internes, et de nombreuses communes rurales n'appliquent même pas la réglementation pertinente.

3.7. Associations municipales et mécanisme de consultation entre les autorités centrales et locales

85. Les collectivités locales sont habilitées à s'associer entre elles afin de faire valoir leurs besoins et leurs intérêts auprès du pouvoir central. L'Union des communes d'Arménie a été créée en 1997 afin de représenter toutes les unités d'autonomie locale du pays. Elle a joué un rôle actif depuis lors dans la défense des intérêts de ses membres, mais il serait souhaitable que les autorités arméniennes lui accordent une protection légale, afin de lui donner plus de poids lors de la prise de décisions concernant l'administration locale.

86. Trois autres unions, plus spécialisées, défendent et représentent les intérêts des collectivités locales : l'Association des responsables locaux des finances, l'Association des conseillers municipaux d'Arménie et le Centre pour le développement des technologies de l'information et la formation. Toutes trois participent à l'élaboration de propositions pour la réforme de l'administration locale et à la formation des agents publics.

87. La participation des associations de collectivités locales aux processus décisionnels du Parlement et du Gouvernement n'est pas réglementée, et une grande imprécision existe quant aux formes et aux mécanismes de coopération avec les organes du pouvoir central.

88. Certains interlocuteurs de la délégation du Congrès ont indiqué que les associations de pouvoirs locaux étaient en « contact quotidien » avec les autorités centrales, mais que celles-ci ne tenaient pas compte de l'avis des collectivités locales. Dans ces conditions, la relation entre le pouvoir central et les associations de pouvoirs locaux paraît être un processus à sens unique permettant au premier de communiquer ses intentions aux collectivités locales.

89. On considère communément que la manière la plus judicieuse de promouvoir les intérêts locaux consiste à établir des contacts directs avec le ministère compétent : ainsi, si une commune souhaite obtenir un soutien ou un financement supplémentaire de la part du pouvoir central pour un projet local, ses dirigeants doivent s'adresser directement au ministre.

90. La loi sur l'autonomie locale permet aux collectivités locales de constituer des associations intercommunales en vue d'assumer conjointement certaines responsabilités locales et de réduire les coûts liés à la prestation des services. Ces associations peuvent être établies au moyen d'un accord entre les collectivités locales concernées, et leur organe décisionnel conjoint se compose des chefs de communes.

91. Bien que le pays compte de nombreuses communes faibles et de petite taille, l'exercice conjoint des tâches obligatoires, principalement par le biais d'associations de communes, n'est pas une pratique courante en Arménie. Lorsqu'une telle coopération intercommunale existe, elle n'a qu'un rôle limité, comme par exemple l'entretien des bases de données sur l'impôt foncier ou la gestion des biens municipaux.

3.8. Formes de participation directe des citoyens

92. Bien que la législation pertinente permette la tenue de référendums locaux, aucun vote populaire sur une quelconque question de portée locale n'a jamais été organisé en Arménie.

93. Il n'existe pas, dans le pays, de tradition durable en matière de participation directe des citoyens. La participation des citoyens aux processus décisionnels locaux se limite à la communication, par les autorités locales, d'informations sur les affaires publiques locales.

94. Des obstacles surprenants s'opposent parfois à un renforcement de la participation des citoyens aux décisions locales. Comme les dirigeants des communes d'Achtarak et d'Ochakan l'ont indiqué, la salle où le conseil municipal se réunit est trop petite, de sorte que seuls quelques citoyens peuvent assister à ses réunions. D'autres interlocuteurs de la délégation ont indiqué que la population locale ne manifestait simplement aucun intérêt pour les affaires publiques locales examinées lors de ces réunions, et ne ressentait pas le besoin de participer aux réunions publiques.

95. Quelques experts locaux ont confirmé qu'il existait de longue date dans le pays une méfiance à l'égard des collectivités locales, ce qui ne favorise pas l'intérêt des citoyens ni leur participation directe aux affaires locales. Il n'existe pas de partis locaux ou régionaux regroupant ou exprimant des intérêts locaux ou particuliers. Dans de nombreux cas, le faible niveau de démocratie locale n'encourage pas la participation directe des citoyens.

96. Ces dernières années, de plus en plus de collectivités ont créé des sites web officiels où sont publiés des informations locales ou des articles sur l'actualité politique locale. Plus de la moitié des communes urbaines gèrent un tel site local, et certaines communes ont aussi des journaux ou des chaînes de télévision. Au cours du processus de consultation, les autorités arméniennes ont informé le rapporteur que la loi introduisant des modifications et des ajouts dans la loi sur l'autonomie locale, entrée en vigueur le 19 juin 2013, avait notamment pour objectifs d'améliorer la transparence et la publicité des actions menées par les organes d'autonomie locale, ainsi que de renforcer la base juridique de la participation des citoyens aux affaires locales.

4. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE DE LA SITUATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE A LA LUMIERE DE LA CHARTE EUROPEENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE

Cette analyse est effectuée sur la base de la dernière recommandation.

4.1. 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.

97. L'article 2 de la Charte exige des Etats signataires qu'ils reconnaissent le principe de l'autonomie locale dans leur législation interne.

98. Dans le précédent rapport de suivi, il était suggéré aux autorités arméniennes d'adopter de nouvelles dispositions législatives et d'incorporer de nouvelles garanties dans la Constitution. Plusieurs de ces recommandations ont été mises en œuvre par la réforme constitutionnelle de 2005. Pour ce qui concerne le principe et le concept de l'autonomie locale, le principal changement a été la reconnaissance d'Erevan en tant que commune (entité d'autonomie locale), au lieu de son statut antérieur de *marz* (région administrative). En parallèle avec la création de la commune d'Erevan, les 12 arrondissements de la capitale ont perdu leur propre statut d'autonomie locale.

99. Bien que les communes se soient vu transférer ces dernières années, et encore de manière très progressive, certaines fonctions administratives, les collectivités locales ne règlent et ne gèrent pas, « sous leur propre responsabilité (...), une part importante des affaires publiques ». Les services publics locaux les plus importants et les plus coûteux sont assurés par l'Etat. Les collectivités locales n'ont qu'un rôle limité dans l'offre de services. Dans de nombreux cas, elles assurent les services publics non sous leur propre responsabilité, mais uniquement en tant que compétences déléguées.

100. Il est également à noter que la Recommandation 140 (2003) appelait à porter de trois à quatre ans le mandat des conseillers municipaux et des chefs des communes, une mesure qui a été prise lors de la réforme constitutionnelle de 2005.

4.2. Portée de l'autonomie locale (article 4)

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. |

101. La Recommandation 140 (2003), résumant les conclusions principales du précédent rapport de suivi sur l'Arménie, relevait « que sur l'ensemble du territoire arménien et notamment dans les communes rurales, les organes d'administration locale n'[avaient] que peu de compétences réelles et que leur autonomie [était] 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 ».

102. Depuis lors, la loi sur l'autonomie locale a été modifiée, et énumère les pouvoirs et obligations du conseil municipal et du chef de la commune. Une autre évolution est la délégation croissante de compétences aux collectivités locales, notamment le transfert de certains services sociaux dans plusieurs communes urbaines et de nombreuses fonctions de l'Etat à la ville d'Erevan. L'éventail des tâches et fonctions obligatoires a lui-même été légèrement étendu. Néanmoins, il n'y a eu que peu de changement concernant le rôle prédominant du pouvoir central et de ses autorités régionales par rapport aux collectivités locales.

103. Bien que la Charte ne précise pas le type d'affaires publiques locales qui doivent être réglées et gérées par les collectivités locales (en l'occurrence les communes), les principales affaires locales ayant une grande incidence sur la vie locale devraient, en vertu d'un principe général, être réglées et gérées au niveau de la collectivité locale. En Arménie, une très large majorité des services publics locaux sont assurés par l'administration d'Etat. 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.

104. Pour la plupart des services publics locaux, les collectivités locales ne disposent pas de compétences pleines et entières. Au contraire, elles assurent souvent des fonctions sous la forme de compétences déléguées, les organes d'administration locale ayant le rôle d'agents du pouvoir central au lieu d'être des acteurs autonomes de l'administration publique locale.

105. La délégation du Congrès a observé que les tâches « propres » et les compétences déléguées sont souvent mal délimitées, ce qui a un effet négatif à la fois du point de vue de la responsabilité et du financement des collectivités locales. Il va sans dire que la portée de l'autonomie locale est nettement plus vaste lorsqu'une fonction relève de la compétence d'une collectivité locale, tandis que la simple exécution d'une tâche déléguée par le pouvoir central place la collectivité locale dans une position de subordination par rapport à ce dernier.

106. La situation actuelle permet de conclure au respect de la disposition de la Charte relative au droit des collectivités locales d'être consultées « en temps utile et de façon appropriée » pour toutes les questions qui les concernent directement. On ne dispose d'aucune information sur l'existence d'une coordination régulière et institutionnalisée, garantie par la loi, entre le pouvoir central et les

collectivités locales. Leurs contacts reposent sur des relations de personne à personne et les collectivités locales ne sont informées des décisions du pouvoir central que de manière irrégulière. Le mécanisme de consultation n'est pas suffisamment réglementé.

4.3. Protection des limites territoriales des collectivités locales (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.

107. La Charte requiert, pour toute modification des limites territoriales locales, que les collectivités locales concernées soient consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

108. Les rapporteurs soulignent que l'Arménie n'a pas ratifié l'article 5 de la Charte, et que les commentaires contenus dans les paragraphes 110 et suivants ci-dessous sont donc purement indicatifs, l'Arménie n'étant pas liée par cette disposition.

109. Jusqu'à présent, le nombre des collectivités locales n'a évolué que faiblement. Depuis la modification de la loi de 2006 sur la division administrative du territoire, quelques communes rurales sont devenues des communes urbaines et quelques-unes ont été intégrées dans d'autres communes. Ainsi qu'il est précisé plus haut, le statut administratif d'Erevan a été modifié en 2008, lorsque la capitale, anciennement un *marz*, est devenue une collectivité d'autonomie locale distincte, tandis que dans le même temps ses douze arrondissements perdaient leurs propres compétences autonomes. Concernant ces derniers, on ne sait pas précisément comment ils ont été consultés avant de se voir retirer ces compétences.

110. La Constitution contient des garanties suffisantes sur la consultation des collectivités locales concernées par un projet de fusion, puisqu'elle dispose qu'avant de soumettre une proposition de loi dans ce sens, le gouvernement doit organiser des référendums locaux dans les communes concernées, et que les résultats de ces consultations populaires doivent être joints à l'initiative législative.

4.4. Structures administratives et conditions du libre exercice des fonctions (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.

111. Les rapporteurs soulignent que l'Arménie n'a ratifié ni l'article 6, ni l'article 7(2) de la Charte, et que par conséquent les commentaires relatifs à ces dispositions n'ont qu'un caractère indicatif, l'Arménie n'étant pas liée par les deux articles.

112. Les collectivités locales ont le droit de définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter et doivent pouvoir les adapter à leurs besoins spécifiques en vue de permettre une gestion efficace. Dans les faits, cette autonomie organisationnelle ne peut être

restreinte qu'en vertu de la loi, en vue de garantir le fonctionnement démocratique de toutes les entités d'autonomie locale. La Charte requiert que le statut des élus locaux assure effectivement le libre exercice de leur mandat.

113. Depuis le rapport de suivi de 2003, l'Arménie a accompli certains progrès, en donnant aux collectivités locales des structures administratives et un statut appropriés. Peut-être la mesure la plus importante a-t-elle été l'adoption de la loi de 2004 sur la fonction publique municipale, amendée en 2008 et 2013, qui a établi le fondement législatif du statut des agents publics des collectivités locales.

114. Cependant, ces progrès ont été accomplis dans le cadre d'un système fortement centralisé, sous l'égide du ministère de l'Administration territoriale. Le nombre d'agents des collectivités locales est fixé au niveau du pouvoir central, qui exerce une grande influence sur le recrutement des personnels administratifs locaux. Peut-être est-il inévitable que les collectivités locales ne disposent que de ressources financières et humaines très limitées, mais dans tous les cas le vaste contrôle du pouvoir central est difficilement compatible avec les exigences contenues dans les articles 6 et 7 de la Charte, qui requièrent une véritable possibilité pour les collectivités locales de définir leurs propres structures internes.

4.5. 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. |

115. Le contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Il peut toutefois comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur, concernant les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

116. Une autre exigence importante découle des dispositions de la Charte : la loi doit déterminer précisément quelles autorités administratives sont habilitées à exercer un contrôle légal sur les communes.

117. Malheureusement, la législation actuelle de l'Arménie ne répond à aucune de ces exigences. Les compétences de contrôle du pouvoir central s'étendent non seulement à la légalité des actes des collectivités locales, mais aussi aux aspects économiques et financiers des collectivités locales. Bien que ce contrôle du pouvoir central ne puisse s'exercer plus souvent qu'une fois par an, il ne paraît pas être conforme à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte ni à l'article 108(1) de la Constitution arménienne, qui ne permet le « contrôle légal » qu'afin « de garantir la légalité des activités des organes d'autonomie locale ». D'après les informations communiquées à la délégation du Congrès, les *marzpets* exercent une supervision effective des collectivités locales, mais les modalités et le contenu précis de ce contrôle ne sont pas définis par la loi.

118. La loi permet au gouvernement de révoquer le chef de la commune, ce qui différencie l'Arménie de la pratique habituelle des Etats membres du Conseil de l'Europe, où les élus des collectivités locales ne peuvent normalement pas être démis de leurs fonctions pour des raisons politiques. Ce principe semble également prévaloir en Arménie, mais si tel est véritablement le cas seuls les tribunaux devraient être habilités à décider de ces révocations, et uniquement sur la base de motifs juridiques. La possibilité pour le pouvoir central de révoquer des élus locaux pose problème, car l'existence d'une telle procédure peut être un moyen de pression sur les responsables locaux.

119. En outre, le statut local des *marzer* est défini au moyen d'un décret présidentiel, plutôt que par un texte législatif, ce qui permet aussi de douter de la protection adéquate de l'autonomie locale.

4.6. 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.

120. L'article 9, paragraphe 1, de la Charte dispose 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 un aspect essentiel du principe de l'autonomie locale, ainsi que pour l'exercice d'un large éventail de responsabilités dans le domaine des affaires publiques locales. Ces aspects se cumulent entre eux, ce qui signifie que toutes les conditions énoncées dans cette disposition de la Charte doivent être réunies.

121. Un autre principe fondamental suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux responsabilités qui leur sont confiées par la loi. Sur la base des données et des informations disponibles, il est particulièrement difficile de déterminer dans quelle mesure cette exigence est respectée en Arménie. Tandis que certaines ONG affirment que, faute de financements insuffisants, de nombreuses petites communes ne sont pas en mesure de proposer des services publics adéquats, d'autres considèrent que le principe du financement adéquat semble plus ou moins respecté en Arménie, mais uniquement parce que les communes n'exercent que des compétences et des responsabilités extrêmement limitées.

122. La Charte requiert qu'une partie au moins des revenus locaux provienne des impôts locaux. L'article 9, paragraphe 3, définit la nature de ces impôts, précisant qu'il s'agit de ceux dont les collectivités locales, dans les limites de la loi, doivent pouvoir déterminer le taux. En outre, les impôts locaux ne constituent véritablement des sources de revenus « propres » que si leur collecte peut être librement décidée au niveau local. Actuellement, aucune de ces deux conditions n'est respectée en Arménie. Les collectivités locales sont tenues de collecter des impôts sur les biens fonciers et immobiliers, dont le taux est fixé par la loi. Les conseils municipaux sont uniquement habilités à fixer le taux de la taxe sur les hôtels, mais en l'absence de loi pertinente il leur est impossible de lever ce type de taxe.

123. Il apparaît clairement que les communes arméniennes ne disposent que de ressources financières minimales, ce qui constitue le principal obstacle à ce qu'elles occupent une place de premier plan dans l'administration locale. L'un des interlocuteurs de la délégation a exprimé à ce sujet un point de vue révélateur : l'autonomie financière de sa collectivité locale ne lui permet d'approuver qu'un « budget de survie ». En l'absence de ressources suffisantes, les collectivités locales ne peuvent pas jouer de rôle plus significatif dans la démocratie locale.

124. Certaines indications suggèrent que le principe du financement adéquat ne prévaut pas systématiquement. Lorsque le pouvoir central délègue des compétences administratives de l'Etat aux

collectivités locales, il ne leur fournit pas toujours des ressources financières suffisantes pour assurer ces tâches. Tel a été le cas en 2009 lorsqu'une loi a délégué aux collectivités locales certaines compétences dans le domaine de la défense. Plus généralement, les dotations centrales ne couvrent pas le coût des tâches et fonctions obligatoires. Comme les intéressés eux-mêmes l'ont indiqué directement à la délégation du Congrès, il est fréquent que les communes rurales ne reçoivent pas des ressources suffisantes pour entretenir leurs institutions de service public. Lors du processus de consultation, les autorités arméniennes ont fourni à la délégation les informations suivantes : « en 2013, afin de faire face à un certain nombre de situations d'urgence dans les communes, le fonds de réserve du gouvernement a été utilisé pour allouer aux *marzes* 7,4 milliards de drams, pour la mise en œuvre de projets d'investissement (en 2011-2014, quatre projets d'urgence ont été mis en œuvre, pour une valeur de 40,1 milliards de drams). En 2013, 1,3 milliards de drams supplémentaires ont été alloués aux *marzpetarans* pour la mise en œuvre de projets d'investissement.

4.7. Droit d'association et protection légale des collectivités locales (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.

125. Les rapporteurs soulignent que l'Arménie n'a pas ratifié l'article 10, paragraphe 3, de la Charte, et que par conséquent les commentaires ci-dessous relatifs à ce paragraphe n'ont qu'un caractère indicatif, l'Arménie n'étant pas liée par cette disposition.

126. L'article 10 paragraphe 1 de la Charte requiert des Etats signataires qu'ils prévoient 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. Dans ce sens l'article 78 de la loi sur l'autonomie locale attribue le droit de former des unions de communes et stipule que « les autorités locales sont habilitées à former des unions de communes afin de proposer des solutions pour faire face à certaines tâches auxquelles elles sont confrontées et faire baisser les dépenses. Ces unions de communes doivent être dotées du statut de personnalité juridique. Leurs tâches et responsabilités seront définies par la loi ». Le rapporteur note toutefois qu'aucune loi ne les définit et que par conséquent ces unions ne constitueraient que des coquilles vides.

127. Conformément à l'article 10 paragraphe 1, 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. De plus, 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.

128. Les collectivités locales d'Arménie ont le droit de former des associations à la fois pour l'exercice conjoint d'une ou plusieurs fonctions obligatoires et aux fins de défendre leurs intérêts.

129. La législation pertinente établit des instruments juridiques adéquats permettant aux collectivités locales de protéger et de défendre leurs droits et leurs intérêts. Chaque collectivité locale a le statut de personne morale, et peut saisir les tribunaux lorsque ses droits ou ses intérêts sont menacés ; elle est habilitée à saisir la Cour constitutionnelle pour contester la constitutionnalité de dispositions législatives portant atteinte aux droits des organes d'autonomie locale ; elle peut engager un recours devant la Cour constitutionnelle pour toute atteinte à ses compétences d'origine législative ou réglementaire.

4.8. 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.

130. Ainsi qu'il est mentionné plus haut, comme le permet l'article 12 de la Charte, l'Arménie a fait un certain nombre de déclarations concernant la portée de la Charte européenne de l'autonomie locale et indiqué qu'elle considérait ne pas être liée par certains de ses articles. Cette non-ratification concerne les articles 5, 6, 7 (2) et 10 (3) de la Charte.

131. Lors de sa visite, la délégation du Congrès a noté avec plaisir que tous les représentants de l'Arménie avaient réaffirmé leur souhait de continuer de travailler avec le Congrès à préserver et accroître la conformité avec la Charte.

5. RECOMMANDATIONS

132. Bien que la Charte reconnaisse la liberté pour tous les Etats membres d'établir leur propre système d'administration publique adapté à leurs caractéristiques spécifiques d'ordre national, historique ou autre, et qu'elle n'exige pas la mise en place d'un niveau régional d'autonomie locale, les autorités arméniennes pourraient envisager la création d'autorités régionales élues directement, conformément au Cadre de référence pour la démocratie régionale, afin de compenser la sur-centralisation de l'administration publique et d'accroître l'efficacité et le caractère démocratique de la gouvernance territoriale. Actuellement, l'Arménie ne compte que des régions administratives (*marzer*). Si l'on peut certes considérer que le pays n'a pas besoin d'entités autonomes intermédiaires, il est à noter que les actuels organes régionaux du pouvoir central exercent un certain nombre de responsabilités et de fonctions de coordination qui pourraient aussi être assurées par des organes électifs.

133. Quoi qu'il en soit, même si la transformation des entités administratives régionales en un système d'autonomie régionale n'est pas un scénario envisageable du point de vue des autorités arméniennes, les inconvénients du système actuel de petites communes devraient être compensés d'une manière ou d'une autre. Deux solutions, à défaut de régionalisation, pourraient être d'une part d'intégrer le niveau de base de l'autonomie locale, c'est-à-dire de fusionner les petites communes pour en former de plus grandes, et d'autre part de créer des associations intercommunales et de les renforcer. Quelle que soit l'option choisie par les autorités arméniennes, l'important est de privilégier l'autonomie locale par rapport à une administration excessivement centralisée de toutes les questions d'intérêt local, lorsque les affaires publiques locales peuvent être gérées et administrées plus efficacement au niveau local. L'objection souvent opposée à toute nouvelle décentralisation – à savoir le manque de capacité du niveau local – peut être un argument valide, mais si c'est le cas tout doit être fait pour donner aux collectivités locales les moyens d'assumer ces tâches correctement. Ces dernières années, le Gouvernement arménien a approuvé plusieurs programmes de développement ambitieux, par exemple sur la création d'associations intercommunales, sur un projet pilote de

regroupement des communes faibles et de petite taille ou sur le développement régional, mais l'expérience montre que la mise en place de tels plans et concepts est lente et peu uniforme.

134. Les autorités centrales devraient prévoir des mesures d'incitation financières et autres pour encourager les communes faibles et de petite taille à coopérer.

135. Pour ce qui concerne l'organisation interne et l'efficacité des moyens administratifs des collectivités locales, il devrait être envisagé de donner aux organes délibérants, c'est-à-dire aux conseils municipaux, davantage de poids et d'importance par rapport aux chefs de l'exécutif. La prédominance de ces derniers par rapport aux conseils locaux pose problème lorsqu'il existe un lien fort entre les chefs de l'exécutif et les gouverneurs régionaux, et en particulier dans les communes urbaines où ils semblent souvent tenir le rôle d'agents des gouverneurs régionaux.

136. S'il convient de se féliciter des progrès en matière de clarification du statut des fonctionnaires municipaux et d'organisation de leur formation professionnelle, il reste cependant que les moyens administratifs des collectivités locales devraient être grandement renforcés. Toutes les communes devraient disposer d'un secrétariat pour préparer et exécuter les décisions des organes d'autorité locale, ainsi que pour gérer les affaires administratives ordinaires. La création de services administratifs conjoints pourrait par exemple être une priorité pour les associations intercommunales.

137. Bien que des progrès aient été réalisés ces dernières années, les collectivités locales n'ont qu'un rôle de soutien du pouvoir central et de ses entités régionales pour l'offre des services publics locaux les plus importants et les plus coûteux. La décentralisation des compétences publiques et des tâches et fonctions d'intérêt local est un processus très lent. Depuis le précédent rapport de suivi sur l'Arménie, seules quelques compétences administratives et autres responsabilités telles que l'administration des impôts locaux ou l'approbation des plans de développement urbain ont été assignées aux communes. Tant que les services publics de base ne seront pas assurés par les collectivités locales, on ne pourra pas parler d'une véritable autonomie locale.

138. Une plus grande décentralisation financière est aussi d'une importance cruciale pour le système arménien d'administration locale. Malgré l'augmentation régulière des dotations du pouvoir central, les collectivités locales ne représentent encore qu'une part négligeable des dépenses publiques et du PIB. Les chiffres montrent qu'elles n'ont pas un large éventail de responsabilités.

139. Les collectivités locales devraient être autorisées à lever de véritables impôts locaux. Compte tenu des situations et conditions très variables des diverses collectivités locales, elles devraient pouvoir décider des impôts locaux qu'elles souhaitent instaurer. En outre, elles devraient avoir la possibilité d'en fixer le taux dans les limites raisonnables définies par la loi.

140. Les collectivités locales devraient aussi avoir accès aux marchés financiers pour y trouver des ressources supplémentaires, principalement pour les dépenses d'équipement. Toutes les conditions nécessaires pour parvenir à ce but devraient être mises en place progressivement.

141. Afin de renforcer la démocratie locale, il conviendrait de promouvoir les instruments et les procédures de participation des citoyens dont l'efficacité est avérée, parmi lesquels les initiatives populaires et les référendums locaux. Les collectivités locales devraient réfléchir à des moyens de stimuler l'intérêt des populations locales pour leurs travaux et leurs réalisations.

142. En vue d'avancer encore sur la voie d'une mise en œuvre effective de la Charte, l'Arménie devrait accélérer le processus d'adoption des instruments juridiques pertinents, en donnant un cadre juridique adéquat et efficace aux associations intercommunales, à la participation directe de citoyens, à la taxe sur les hôtels, etc. Les collectivités locales devraient être autorisées à émettre des obligations et valeurs mobilières municipales et d'autres formes de crédit, et à obtenir des ressources par le biais d'impôts partagés.

143. Lors de la visite de la délégation du Congrès, les autorités nationales arméniennes ne lui ont pas donné d'argument ni de raison justifiant le fait que certaines dispositions de la Charte ne sont toujours pas ratifiées. Au contraire, les représentants du pouvoir central ont souligné à de multiples reprises que l'Arménie respectait toutes les dispositions de la Charte. Certains ont mentionné que l'article 7(2), qui n'est pas ratifié actuellement, imposerait aux collectivités locales une charge de travail difficilement gérable. Néanmoins, les rapporteurs considèrent que les autorités arméniennes devraient examiner si les raisons qui ont motivé à l'origine la non-ratification des dispositions susmentionnées sont encore

valables, ou s'il serait possible d'accepter ces dispositions dans un avenir proche. Quoi qu'il en soit, le rapporteur se félicite des informations adressées au Congrès par les autorités arméniennes lors du processus de consultation, selon lesquelles le ministère de l'Administration territoriale prépare actuellement le processus de ratification des dispositions de la Charte encore non ratifiées. Dans tous les cas, la délégation du Congrès encourage les autorités à ratifier ces dispositions, en s'assurant dans le même temps que la totalité des principes et des conditions pertinents sont respectés.

ANNEXE 1 – INFORMATIONS SUR LES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL

1. La délégation du Congrès a pu obtenir des informations sur les principaux problèmes et défis liés aux droits de l'homme auxquels les collectivités locales sont confrontées auprès de sources diverses : le Défenseur des droits de l'homme (médiateur) de l'Arménie, un certain nombre de rapports d'organisations internationales et d'ONG arméniennes et les représentants des collectivités locales où elle s'est rendue.

2. Depuis maintenant deux ans, le Conseil de l'Europe envoie des observateurs internationaux lors de toutes les élections qui ont lieu en Arménie. D'une manière générale, c'est un domaine où l'on considère que le pays a accompli des progrès considérables ces dernières années. Les élections locales de 2012, par exemple, ont été conformes aux normes internationales. Néanmoins, les futures élections devront également bénéficier de l'attention internationale, certains cas de corruption ou d'intimidation des électeurs ayant été signalés. D'après les plaintes adressées au médiateur, les violations signalées concernent principalement les faits suivants : l'interdiction à des journalistes d'entrer dans un bureau de vote lors des élections, des cas de transport gratuit de citoyens vers les lieux de vote, l'entrée de personnes non autorisées dans les bureaux de vote, la présence simultanée de deux personnes dans un isolement, l'absence de rampes d'accès aux bureaux de vote pour les personnes handicapées, les cas d'assistance à des citoyens de la part de personnes mandatées, les rassemblements et les activités de campagne à l'extérieur et l'intérieur des lieux de vote en violation de la procédure légale, le fait que les tampons apposés dans les passeports des électeurs se sont effacés plus tôt que prévu ou ne se sont pas effacés du tout, la distribution ou la promesse de pots-de-vin, etc.

3. Un autre problème récurrent est le manque de ressources financières, de personnel et de candidats. En outre, les partis nationaux n'accordent pas toujours une importance suffisante à la démocratie et la gouvernance locales. En conséquence, les élections locales ne donnent généralement lieu qu'à une faible compétition politique, une exception à cet égard étant l'élection récente du maire d'Erevan, en 2013. Cette dernière constitue cependant un cas particulier, eu égard au rôle prééminent de la capitale en Arménie.

4. L'expérience montre que certains recours concernent les pratiques de tutelle dans l'administration des organes des collectivités locales. De nombreuses personnes considèrent que l'incompétence et la corruption sont la cause de multiples problèmes des collectivités locales.

5. Une autre catégorie de plaintes récurrentes adressées au médiateur concerne les permis de construire délivrés par la commune d'Erevan sans base juridique suffisante. Le plus souvent, la commune ne respecte pas les mesures destinées à garantir la conformité des projets de construction avec les normes d'urbanisme. De nombreuses plaintes concernent le mauvais état temporaire des routes et l'absence d'information adéquate sur les plans d'occupation des sols approuvés.

6. Les citoyens se plaignent parfois du manque de publicité et de transparence de certaines décisions, qu'illustre par exemple le fait que les réunions du conseil municipal d'Erevan ne sont pas publiques. Bien qu'il existe une loi sur la liberté de l'information, la publicité et la transparence des activités des organes d'administration locale ne sont pas encore une pratique courante dans de nombreuses communes d'Arménie.

7. De nombreux observateurs et acteurs locaux indiquent qu'il existe dans le pays une longue histoire de corruption administrative, avec une incidence sur les droits de l'homme, et que ce sentiment au sein de l'opinion peut contribuer à la méfiance vis-à-vis des institutions d'autonomie locale.

8. Pour ce qui concerne les garanties institutionnelles des droits de l'homme en Arménie, les principaux organes compétents sont la Cour constitutionnelle, les juridictions ordinaires et le médiateur. Il a été indiqué à la délégation du Congrès qu'aucune affaire n'avait été portée devant les tribunaux dans ce domaine. Ainsi qu'il est précisé plus haut, la délégation n'a pas pu rencontrer la juridiction compétente de la Cour constitutionnelle. L'instance la plus active et la plus solide pour la défense des droits de l'homme concernant le fonctionnement des collectivités locales est assurément le médiateur, établi par la loi de 2003 sur le défenseur des droits de l'homme. En vertu de cette loi, le

médiateur est un fonctionnaire indépendant qui, s'inspirant des principes fondamentaux de la légalité, de la coexistence sociale et de la justice sociale, protège les droits de l'homme et les libertés fondamentales contre les violations de l'Etat, des organes d'autonomie locale ou de leurs agents. Il n'existe qu'un seul médiateur « général » en Arménie, qui compte cependant deux conseillers spécialistes de divers domaines juridiques (actuellement, les droits des enfants, des réfugiés, des femmes, de la protection de l'environnement, des minorités et des personnes handicapées, ainsi que les droits socio-économiques). En outre, avec le soutien financier de l'Union européenne et l'assistance du Bureau de l'OSCE à Erevan, six services régionaux ont été créés dans autant de centres régionaux du pays, relevant de l'autorité du défenseur. Cependant, le problème essentiel a été de garantir la pérennité de ces bureaux régionaux, en continuant de leur accorder un financement suffisant après la fin du projet. En 2014, trois centres régionaux pourront continuer de fonctionner, grâce aux crédits accordés au médiateur dans le cadre du budget de l'Etat adopté par le Parlement.

9. On peut également noter que dans le cadre du « Plan d'action de la Stratégie nationale de protection des droits de l'homme », il est prévu d'établir en 2014 un bureau du médiateur militaire, qui travaillera sous l'autorité du défenseur des droits de l'homme.

ANNEXE 2 – PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRES EN ARMENIE**Programme de la visite de suivi du Congrès en Arménie
Erevan, Acharak et Ochakan (26 – 28 novembre 2013)****Délégation du Congrès :**Rapporteurs :

M. Nigel MERMAGEN	rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, GILD ⁸ Membre de la Commission de suivi du Congrès conseiller du district de South Somerset (Royaume-Uni)
Mme Ludmila SFIRLOAGA	rapporteuse sur la démocratie régionale Chambre des régions, SOC ¹ Membre de la Commission de suivi du Congrès Membre du conseil du comté de Prahova (Roumanie)

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès
Mme Jane DUTTON-EARLY	Co-secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

Expert :

M. Zoltán SZENTE	Consultant (Hongrie) Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Mardi 26 novembre 2013, Erevan

Délégation arménienne du Congrès et Association des collectivités d'Arménie

- M. Emin YERITSYAN, Président de la délégation arménienne du Congrès, Président de l'Association des collectivités d'Arménie, conseiller municipal de Parakar
- Mme Lusine AVETYAN, chef de la commune de Kharahunj, région de Syunik
- Mme Srbuhi HARUTYUNYAN, chef de la commune de Bazum
- Mme Alina HARUTYUNYAN, chef de la commune de Nor-Yerznka
- Mme Armine MANUKYAN, chef de la commune de Shrevenanc
- M. Vardan HOVHANNISYAN, maire de la ville de Jermuk
- M. Arayik PETROSYAN, chef de la commune d'Arbat

8. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique

Ministère de l'Administration territoriale

- M. Armen GEVORGYAN, vice-Premier ministre de la République d'Arménie, ministre de l'Administration territoriale
- M. Rafael AVETISYAN, ministre adjoint

Ministère des Finances

- M. Pavel SAFARYAN, premier vice-ministre, ministère des Finances

Chambre de contrôle de la République d'Arménie

- M. Ishkhan ZAKARYAN, Président de la Chambre de contrôle

ONG et associations locales

- Association des responsables locaux des finances :
 - M. Vahan MOVSISYAN, président
 - M. David TUMANYAN, vice-président

ONG et associations locales

- Association des conseillers municipaux d'Arménie
 - M. Arayik HOVHANNISYAN, président (membre du Parlement)
 - M. Artak PETROSYAN, vice-président
- Fondation urbaine pour le développement durable (UFSD) :
 - Mme Armine TUKHIKYAN, présidente
 - M. Armen VAROSYAN, membre du conseil d'administration
- Agences de la démocratie locale (ADL) Arménie :
 - Mme Lusine ALEKSANDRYAN, directrice

Mercredi 27 novembre 2013, Erevan

Assemblée nationale de la République d'Arménie

- M. Eduard SHARMAZANOV, Vice-Président de l'Assemblée nationale

Commissions parlementaires de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie

- M. Stepan MARGARYAN, Président de la commission sur l'aménagement du territoire et l'autonomie locale
- M. Gagik MINASYAN, Président de la commission des questions financières et budgétaires
- Mme Elinar VARDANYAN, Présidente de la commission sur la protection des droits de l'homme et les affaires publiques

Ministère de la Justice, République d'Arménie

- M. Grigor MURADYAN, premier vice-ministre, ministère de la Justice de la République d'Arménie
et membre suppléant de la Commission de Venise

Autorité locale et conseil municipal d'Erevan

- M. Kamo AREYAN, premier adjoint au maire d'Erevan (RPA)
- M. Sergey MKRTCHYAN, chef du parti RPA
- Mme Tamara POGHOSYAN, chef du parti PAP
- Mme Anahit BAKHSHYAN, parti Barev Yerevan

Défenseure des droits de l'homme de la République d'Arménie

- Mme Karen ANDREASYAN

Organisations internationales actives dans le domaine de l'autonomie locale

- Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID)
 - Mme Bella MARKARIAN, spécialiste du secteur de la gouvernance, Service de la démocratie, de la santé et de la réforme sociale, USAID/Arménie

- Counterpart International (financé par USAID) :
 - M. Carel HOFSTRA, chef de parti

- Bureau arménien de l'Agence allemande pour la coopération internationale (GIZ) :
 - Mme Dagmar BOTT, directrice nationale
 - Mme Meri SARGSYAN, conseillère auprès de la GIZ
 - Mme Hilke EBERT, chef d'équipe du Programme sur la gouvernance locale

- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Arménie :
 - Mme Alla BAKUNTS, analyste de programme sur la gouvernance démocratique

- Délégation de l'UE en Arménie
 - Mme Monica PAPYAN, chef de projet

Jeudi 28 novembre 2013, Acharak et Ochakan

Autorité locale de la commune d'Acharak

- M. Armen ANTONYAN, maire

Autorité locale de la commune d'Ochakan

- M. Aram NERSISYAN, maire d'Ochakan

ANNEXE 3 – SOURCES

Sources

(textes juridiques et documents utilisés comme sources d'informations)

1. Constitution de 1995 de la République d'Arménie
2. Loi de 1995 sur l'autonomie locale
3. Loi de 1997 sur la fiscalité
4. Document de réflexion sur l'extension des collectivités et la création d'unions intercommunales. Gouvernement de la République d'Arménie. Extrait du procès-verbal de la session du Cabinet. N 44 10 novembre 2011
5. Recommandation 140 (2003) sur la démocratie locale en Arménie
6. Résolution 167 (2003) sur la démocratie locale en Arménie
7. Rapport CPL-18-10-Partie II (2003) sur la démocratie locale en Arménie
8. Rapport CPL-24-2-REV (2013) sur les élections locales partielles en Arménie (9 et 23 septembre 2012)
9. Local Self-Government in Armenia (2011). Livre 5. coll. David Tumanyan. Noyan Tapan, Erevan, 2012.
10. République d'Arménie. Profil national. Conseil de l'Europe. Version actualisée au 22/11/2013
11. Fusions de communes en Arménie : étude préliminaire. Association des responsables locaux des finances, Initiative de réforme des autorités et des services publics locaux, Erevan, 2008.
12. Document stratégique de la République d'Arménie sur le renforcement de l'autonomie locale et la décentralisation du pouvoir. Programme de soutien à la société civile et à l'autonomie locale – CSLGSP, USAID/Counterpart International, Erevan, 2012.
13. Etat des lieux de la démocratie locale et régionale en Arménie.
14. Réponses écrites à un questionnaire préliminaire de la délégation du Congrès de la part des interlocuteurs locaux.