

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 461 (2021)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Azerbaïdjan

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 du Comité des Ministres, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale »;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la charte susmentionnée, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale »;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi;

d. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, en particulier la priorité 6.*b* qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne;

e. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et en particulier aux objectifs 11 « Villes et communes durables » et 16 « Paix, justice et institutions efficaces »;

f. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017;

g. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018;

h. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019;

i. à la Recommandation 326 (2012) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Azerbaïdjan, adoptée le 17 octobre 2012;

j. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Azerbaïdjan.

2. Le Congrès rappelle ce qui suit :

a. l'Azerbaïdjan a adhéré au Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001, a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après la « Charte ») le 21 décembre 2001 et l'a ratifiée le 15 avril 2002 (à l'exception des articles 4.3, 7.2, 9.5, 9.6 et 10.3). La Charte est entrée en vigueur en Azerbaïdjan le 1er août 2002;

b. la commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après, la « commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan à la lumière de la Charte. Elle a confié à Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE), et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan;

c. la visite de suivi s'est tenue à distance du 23 au 25 février 2021. Lors de la visite, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe à l'exposé des motifs de la présente recommandation;

d. les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de l'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Azerbaïdjan :

a. l'article 10.3, a été inclus le 13 novembre 2013 dans la liste des dispositions de la Charte avec lesquelles le pays est lié;

b. au cours des dix dernières années, la législation relative à l'autonomie locale a été partiellement modifiée, avec l'introduction d'améliorations concernant notamment le système de financement des municipalités et la sélection des personnels municipaux fondée sur le mérite;

c. un système informatique automatisé a été mis en place à l'usage des municipalités, de sorte que les paiements effectués et perçus par les municipalités se font par voie électronique, ce qui renforce la transparence et améliore la collecte des redevances et impôts locaux;

d. en 2020, le gouvernement a pour la première fois utilisé la possibilité de déléguer des fonctions aux municipalités, en leur allouant les fonds correspondants;

e. le processus de fusion des petites municipalités se poursuit sans susciter de controverses; lors des dernières élections municipales, en 2019, le nombre de femmes et de jeunes élus au sein de conseils municipaux a sensiblement augmenté.

4. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant les points suivants :

a. les municipalités demeurent en pratique dans l'incapacité d'exercer les fonctions de base qui leur sont attribuées par la législation; en particulier, la répartition des compétences

1. Discussion et adoption par le Congrès le 17 juin 2021, 3^e séance (voir le document CG(2021)40-21, exposé des motifs), corapporteurs Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE), et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

et des fonctions entre les municipalités et les autorités exécutives locales ainsi que leurs relations concrètes restent mal définies et cela nuit à la mise en place d'autorités locales autonomes responsables démocratiquement comme le prescrit la Charte ;

b. les programmes sociaux, économiques et environnementaux locaux peuvent viser à résoudre des problèmes qui ne sont pas traités par les programmes nationaux correspondants, de sorte que les compétences des municipalités ne sont pas pleines et exclusives comme la Charte le requiert ;

c. il n'existe pas de loi distincte sur la capitale, qui reste la seule capitale dans l'espace du Conseil de l'Europe à ne pas disposer d'autorités élues au suffrage direct ;

d. certaines municipalités ne disposent toujours pas de cartes géographiques indiquant avec précision leurs limites territoriales, ce qui donne lieu à des controverses concernant les ressources produites sur les terrains litigieux dont la classification n'est pas claire ;

e. la consultation des municipalités et de leurs associations nationales, si elle existe de manière informelle, n'est pas une pratique établie et n'est pas réglementée de manière détaillée dans la législation ;

f. à l'inverse, la législation prévoit plusieurs instruments qui permettraient aux citoyens de participer à la vie des municipalités, mais ceux-ci ne sont que faiblement utilisés ; la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) pourrait contribuer à améliorer la participation des citoyens dans le pays ;

g. il demeure difficile de recruter des personnels qualifiés pour les municipalités, qui offrent des emplois moins attractifs que l'administration d'État, en raison également de salaires peu compétitifs et de possibilités d'évolution limitées ;

h. la procédure applicable à la révocation des président(e)s de municipalité dans les cas où ils/elles peuvent être démis(es) de leurs fonctions n'est pas suffisamment détaillée dans la législation ;

i. bien que les autorités aient déjà été invitées à abroger cette disposition, et bien qu'un amendement ait restreint les circonstances dans lesquelles cette obligation s'applique, la législation dispose encore que les municipalités doivent rendre compte de leurs activités devant le Parlement ; dans le même temps, une loi générale sur l'obligation pour les municipalités de rendre compte de leur action n'a toujours pas été adoptée ;

j. les revenus propres des municipalités restent largement insuffisants pour assumer les fonctions que la législation leur assigne et les empêchent d'entreprendre des activités dans des domaines relevant formellement de leur compétence ; par ailleurs, les municipalités n'ont pas la possibilité de déterminer le taux de leurs propres impôts et sont d'une manière générale dans une situation de dépendance financière vis-à-vis de l'État ;

k. le droit à une protection juridictionnelle est prévu non pas pour les municipalités mais à leur encontre, puisque, dans la pratique, les municipalités contestent rarement des actes devant la justice, tandis qu'elles sont parfois poursuivies pour des violations des droits des citoyens, en lien en particulier avec des biens immobiliers et fonciers, du fait du manque de clarté de la délimitation entre les terrains appartenant à l'État et ceux qui appartiennent aux municipalités ;

l. les municipalités ont été totalement tenues à l'écart des actions menées dans le contexte de la pandémie de covid-19 et leur budget a été considérablement réduit.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités de l'Azerbaïdjan :

a. à reconnaître sans ambiguïté les municipalités en tant qu'institutions publiques exerçant leur pouvoir dans le cadre de l'administration publique générale ; à clarifier dans la législation les relations entre les communes et les organes exécutifs locaux de l'État, ainsi que le chevauchement de responsabilités entre les municipalités et les autorités exécutives locales, qui crée actuellement une subordination de fait des municipalités vis-à-vis de ces autorités ;

b. à amender la loi sur le statut des municipalités et les autres lois transférant des tâches et fonctions aux municipalités en veillant à ce que les compétences et responsabilités assignées aux municipalités soient pleines et entières, et que les municipalités aient toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ;

c. à adopter une loi sur le statut de la capitale et à établir une autorité municipale unifiée et élue démocratiquement à Bakou ;

d. à achever la réalisation des relevés géographiques des terrains municipaux et à résoudre les problèmes encore en suspens concernant la délimitation entre les terrains appartenant à l'État et ceux qui appartiennent aux municipalités, en indiquant la taille et les limites territoriales de chaque municipalité ;

e. à créer un cadre législatif pour la consultation des municipalités et de leurs associations lors de l'élaboration de lois qui les concernent et qui portent plus largement sur des questions locales ;

f. à soutenir l'utilisation des instruments de participation citoyenne, notamment dans la poursuite du processus de fusion de municipalités et dans le traitement de la question de la gouvernance locale sur les territoires réintégrés ; à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

g. à améliorer le statut des personnels municipaux, notamment en termes de salaire et de responsabilité civile, afin de rendre la fonction publique municipale attractive pour les personnels qualifiés ;

h. à préciser la procédure applicable à la révocation des président(e)s de municipalité dans les cas où ils/elles peuvent être démis(es) de leurs fonctions ;

i. à achever le processus d'abrogation des dispositions législatives obligeant les municipalités à rendre compte de leurs activités devant le Parlement et à adopter une loi réglementant cet aspect, conformément à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales ;

j. à réduire la dépendance financière des municipalités vis-à-vis de l'État en augmentant et pérennisant leurs revenus propres, en permettant aux municipalités de déterminer les taux de leurs impôts et en veillant à ce que le principe de connexité soit respecté en cas de transferts de l'État ;

k. à veiller à ce que le droit de protection juridictionnelle des municipalités soit garanti dans la pratique, en particulier

en résolvant les problèmes en suspens concernant les biens fonciers et immobiliers qui donnent lieu à des actions en responsabilité civile à l'encontre des municipalités et de leurs représentants ;

l. à s'assurer que les municipalités sont associées à la réponse à la pandémie de covid-19 et que leurs ressources financières ne sont pas affectées de manière disproportionnée.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à l'Azerbaïdjan, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Azerbaïdjan et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.