

40e SESSION
Deuxième partie

Rapport
CG(2021)40-21final
17 juin 2021

Original: anglais

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Azerbaïdjan

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteurs¹ : Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE)
Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Résolution 473.....	3
Recommandation 461	4
Exposé des motifs.....	8

Résumé

Ce rapport fait suite à la troisième visite de suivi en Azerbaïdjan depuis que le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2002.

Il salue certaines améliorations qui ont pu être identifiées en Azerbaïdjan, comme la ratification de l'article 10.3 de la Charte suite à l'adoption de la précédente recommandation du Congrès ; l'amélioration de la qualité et de la transparence du travail des municipalités ; le recours à la délégation de fonctions aux municipalités pour la première fois en 2020 ; et la représentation accrue des femmes et des jeunes dans les conseils municipaux après les dernières élections municipales de 2019.

Néanmoins, des préoccupations majeures subsistent quant à un certain nombre de facteurs qui nuisent au développement de l'autonomie locale en Azerbaïdjan. Les autorités locales ne se conforment pas aux principes démocratiques fondamentaux et ne bénéficient pas des principes d'autonomie énoncés dans la Charte. Pour n'en citer que quelques-uns, les municipalités d'Azerbaïdjan ne sont pas considérées comme des institutions d'État qui exercent des services publics dans le cadre de l'administration publique générale, mais plutôt comme une expression de la société civile ; la répartition des pouvoirs et des fonctions entre les municipalités et les autorités exécutives locales ainsi que leurs relations restent mal définies ; les municipalités ne sont pas investies de compétences pleines et entières ; il n'existe pas de loi distincte sur la capitale, et Bakou reste la seule capitale de la zone du Conseil de l'Europe qui ne dispose pas d'une structure de gouvernance directement élue ; la consultation des municipalités et de leurs associations nationales, dotées de peu de pouvoir, n'est pas un usage établi et n'est pas réglementée en détail dans la législation ; il reste difficile pour les municipalités de recruter du personnel qualifié, notamment en raison des salaires non compétitifs et des possibilités limitées de développement personnel ; les recettes propres des municipalités

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

sont largement insuffisantes pour remplir les fonctions qui leur sont confiées par la législation ; la législation prévoit toujours que les municipalités doivent rendre compte de leurs activités au parlement, et le droit à la protection judiciaire est limité et n'est pas utilisé par les municipalités. Enfin, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les municipalités ont été complètement tenues à l'écart et leur budget a été considérablement réduit.

En conséquence, la recommandation invite les autorités azerbaïdjanaises, entre autres, à reconnaître sans ambiguïté les municipalités en tant qu'institutions publiques exerçant leur pouvoir dans le cadre de l'administration publique générale ; à modifier la loi sur le statut des municipalités et les autres lois transférant des tâches et des fonctions aux municipalités en veillant à ce que les compétences et responsabilités assignées aux municipalités soient pleines et entières; à adopter une loi sur le statut de la capitale et à établir une autorité municipale unifiée et élue démocratiquement à Bakou ; créer un cadre législatif pour la consultation des municipalités et de leurs associations dans le processus d'élaboration de la législation les concernant ; achever le processus d'abrogation de l'obligation pour les municipalités de rendre compte de leurs activités au Parlement et adopter une loi réglementant la présentation de rapports par les municipalités; réduire la dépendance financière des municipalités vis-à-vis de l'État en augmentant et en pérennisant leurs propres recettes, veiller à ce que le droit à la protection judiciaire des municipalités soit garanti dans la pratique. Enfin, les autorités nationales sont appelées, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19, à s'assurer que les municipalités sont impliquées et que leurs ressources financières ne sont pas affectées de manière disproportionnée.

Une résolution a également été élaborée qui invite le Congrès à continuer à suivre de près l'état d'avancement de la démocratie locale en Azerbaïdjan et à élargir son dialogue politique avec les autorités azerbaïdjanaises dans le cadre du processus de post suivi.

RÉSOLUTION 473²

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

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

d. La présente résolution est élaborée conformément aux priorités du Congrès fixées pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b qui concerne la qualité de la démocratie représentative et la participation citoyenne.

2. Le Congrès déplore le fait que ses précédents rapports, datant respectivement de 2003 et 2012, évoquaient des problèmes récurrents concernant la situation de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan et la mise en œuvre limitée de la Charte européenne de l'autonomie locale, de sorte que ces recommandations demeurent valides.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. décide de continuer de suivre attentivement l'évolution de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, en inscrivant régulièrement cette question à l'ordre du jour des réunions de la commission de suivi ;

b. convient d'approfondir son dialogue politique avec les autorités nationales azerbaïdjanaises dans le cadre d'un processus post-suivi, afin qu'elles se conforment aux dispositions énoncées dans la Charte, en particulier lors de la mise en œuvre de la recommandation du Congrès sur la démocratie locale et régionale (2021).

² Discussion et adoption par le Congrès le 17 juin 2021, 3e séance (voir le document CG(2021)40-21, exposé des motifs), co-rapporteurs Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE) et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

RECOMMANDATION 461³

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 relative au Congrès, 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 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, 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 fixées pour 2021-2026, en particulier la priorité 6b 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 à 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 précédente 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 que :

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 1^{er} 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 ;

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 Voir la note de bas de page 2

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 basée 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 ;

f. 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 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 ;

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 ils 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 reste 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 à :

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

d. 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. 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. 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 (STCE n° 207) ;

g. 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. 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. 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. 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. 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. 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 dans cet État et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	9
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	Error! Bookmark not defined.
2.1	Structure de l'administration locale	Error! Bookmark not defined.
2.2	Statut de la capitale	15
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale	16
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès	17
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE	19
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale	19
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale.....	20
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	23
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	33
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	34
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	37
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	38
3.8	Article 9 – Ressources financières	42
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	51
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	53
4.	AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE.....	Error! Bookmark not defined.
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	56
	ANNEXE – Programme des réunions de suivi à distance en Azerbaïdjan	58

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 3, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM / Res (2020) 1, stipule que « 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 ».

2. L'Azerbaïdjan a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122 — ci-après, la Charte) en décembre 2001 et l'a ratifiée par une loi entrée en vigueur le 1^{er} août 2002. Il a déclaré ne pas être lié par les articles 4.3, 7.2, 9.5, 9.6 et 10.3 de la Charte. L'article 10.3 a été ratifié en 2013. Par ailleurs, l'Azerbaïdjan a déclaré « qu'[il n'était] pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte dans les territoires occupés par la République d'Arménie jusqu'à ce que les territoires concernés soient libérés de cette occupation ». Les autorités nationales ont indiqué au cours de la procédure de consultation que la situation est susceptible d'évoluer suite aux hostilités qui ont eu lieu en 2020 et au cessez-le-feu signé en novembre de cette même année.

3. L'Azerbaïdjan a aussi signé et ratifié :

a. le 1^{er} janvier 2004, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), qui est entrée en vigueur pour l'Azerbaïdjan le 1^{er} juillet 2004 ;

b. le 1^{er} janvier 2004, le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159), qui est entré en vigueur pour l'Azerbaïdjan le 1^{er} juillet 2004 ;

c. le 1^{er} janvier 2004, le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale (STE n° 169), qui est entré en vigueur pour l'Azerbaïdjan le 1^{er} juillet 2004 ;

d. le 21 juin 2013, l'article 10.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui était initialement exclu de la liste des dispositions par lesquelles l'Azerbaïdjan s'était déclaré lié.

4. L'Azerbaïdjan n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ni le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

5. La commission de suivi du Congrès a désigné comme rapporteurs M. Stewart DICKSON (Royaume-Uni, R, GILD) et M. Bernd VÖHRINGER (Allemagne, L, PPE/CCE) et les a chargés d'établir puis de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan⁴, dont l'objet est de faire le point sur les informations rassemblées dans les derniers documents en date, à savoir la Résolution 345 et la Recommandation 326 (2012).

6. La visite s'est déroulée du 23 au 25 février 2021, mais en ligne, du fait de l'interdiction de voyager liée à la pandémie de Covid-19. La délégation du Congrès s'est entretenue avec des fonctionnaires et des élus des différents échelons de gouvernement ainsi qu'avec des représentants d'ONG ou d'associations — pour de plus amples informations, voir le programme (annexe 1).

7. Les corapporteurs tiennent à remercier le Représentant permanent de la République d'Azerbaïdjan auprès du Conseil de l'Europe, les autorités azerbaïdjanaises au niveau central, régional et local, les représentants des ONG azerbaïdjanaises œuvrant dans le domaine du développement local ainsi que l'ensemble de leurs interlocuteurs pour leur excellent esprit de coopération à chaque étape de la procédure de suivi et pour les informations mises à la disposition de la délégation, éléments indispensables au bon déroulement de la visite.

⁴ Les deux corapporteurs ont été assistés par le professeur Francesco PALERMO, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et conseiller constitutionnel auprès du Congrès, ainsi que par le secrétariat de la commission de suivi du Congrès.

8. Le présent rapport a été établi avec pour base les informations et les données recueillies avant ou pendant la visite, celles communiquées par les institutions nationales ainsi que par la délégation de l'Azerbaïdjan auprès du Congrès et tous les autres interlocuteurs azerbaïdjanais aux diverses étapes de la procédure de suivi ainsi que celles obtenues dans le cadre de recherches documentaires.

9. Conformément à l'article 88-3 des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, l'avant-projet de rapport a été envoyé le 29 mars 2021 à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour commentaires et ajustements éventuels, ou des corrections (ci-après dénommées « procédure de consultation »). Le présent rapport se fonde sur les commentaires reçus au cours de cette procédure de consultation, qui ont été examinés par les co-rapporteurs avant d'être soumis pour approbation à la commission de suivi.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

2.1 Système de l'administration locale

10. La Constitution de la République d'Azerbaïdjan (*Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası*) — adoptée en 1995 — proclame que l'Azerbaïdjan est un État unitaire. Seule la République autonome du Nakhitchevan est dotée d'un statut juridique et administratif spécial. L'administration de l'État est un système centralisé placé sous l'autorité du Président, qui est dépositaire de la totalité du pouvoir exécutif. Elle est divisée en autorités exécutives centrales et locales, qui sont présentes dans 63 districts (*rayons*), villes, agglomérations et villages. Les collectivités locales ne font pas partie de l'administration de l'État et consistent en municipalités, qui sont implantées dans 78 villes (*şəhər*), 14 arrondissements urbains, 261 agglomérations (*qəsəbə*) et 4 248 agglomérations rurales (villages) ⁵.

11. La question de l'autonomie locale est couverte par le Titre 4 de la Constitution (Chapitre IX, « Municipalités », articles 142-146), qui contient des dispositions relatives à l'organisation, aux compétences et aux fonctions des municipalités ainsi qu'aux garanties de leur indépendance. Un chapitre distinct (Chapitre VIII, articles 134-141) est consacré à la République autonome du Nakhitchevan. Il en définit le statut constitutionnel ainsi que l'organisation institutionnelle et précise la répartition des pouvoirs au sein de cette entité.

12. La Constitution n'indique pas explicitement si l'autorité locale⁶ est fondée sur le principe de la décentralisation de l'autorité de l'État ou sur le principe de l'autonomie locale. Elle ne définit pas non plus explicitement l'autonomie locale et se contente d'indiquer qu'elle est « exercée par les municipalités » (*bələdiyyə*), qui sont des organes électifs (article 142(I) et (II)). En particulier, elle ne traite pas de l'autonomie locale dans le Titre 3 (« Pouvoir de l'État »), ce qui implique que les municipalités ne comptent pas parmi les autorités publiques exerçant la puissance étatique — contrairement à la République autonome du Nakhitchevan.

13. Ainsi, les municipalités ne sont pas des structures à part entière du pouvoir étatique et elles ne font pas non plus partie de l'administration publique. Comme indiqué dans la loi sur le statut des municipalités, il s'agit plutôt d'une forme spéciale de l'activité sociale des citoyens, bien qu'« exécutant une partie des affaires de l'État ». La délégation a été informée que le gouvernement soutient que les municipalités fassent partie du pouvoir de l'État et sont des institutions de l'administration publique, puisqu'elles remplissent des fonctions publiques et que toutes les fonctions publiques sont déléguées par l'État. En même temps, les rapporteurs notent que les dispositions constitutionnelles et législatives correspondantes n'établissent pas le principe de l'autonomie locale et ne mentionnent pas les principaux éléments de la définition de l'autonomie locale qui figure dans la Charte, puisqu'elles n'établissent pas le droit des collectivités locales de régler et de gérer les affaires publiques locales ni n'introduisent le concept d'une action qui serait conduite au profit de la population locale.

5 Sources : site web du Président de la République d'Azerbaïdjan :

<https://static.president.az/media/W1siZiIsIiwuMjAvMDUvMTUvNjk3ZnhmcDI4eV9FaGFsaV9FTkdfRmluYWwucGRml1d?sha=8a345204bc32ef52> ; Bibliothèque présidentielle : <https://files.preslib.az/projects/azerbaijan/eng/gl2.pdf>.

6 Selon la terminologie administrative utilisée en Azerbaïdjan, les « organes exerçant le pouvoir exécutif » sont des « autorités » plutôt que des collectivités locales (ou municipalités). Bien que le terme « autorité locale » soit un concept généralement admis dans le langage technique utilisé par les organes du Conseil de l'Europe pour désigner les collectivités locales, nous ne l'utiliserons pas dans la suite du présent rapport pour désigner les municipalités afin d'éviter toute confusion. Par conséquent, le terme « administration locale » désignera à la fois les municipalités et les « autorités exécutives locales » — ces dernières correspondant aux instances locales de l'administration de l'État — et sera utilisé uniquement pour désigner ensemble les deux types d'entité.

Structure de l'administration locale

14. L'article 124 de la Constitution dispose que le pouvoir exécutif local est exercé par les chefs des organes exécutifs locaux. D'après le Chapitre IX de la Constitution, l'autonomie locale est exercée par les municipalités.

15. Les autorités exécutives locales — ou comités exécutifs — sont des branches territoriales de l'administration de l'État qui sont établies dans les régions, les villes et les arrondissements urbains et qui sont dirigées par des chefs exécutifs nommés et révoqués par le Président de l'Azerbaïdjan, lequel détermine également les compétences de ces organes. Ainsi, un décret présidentiel de 2012⁷ attribue aux autorités exécutives locales pratiquement toutes les fonctions locales, y compris certaines qui, sous d'autres lois, relèvent de la compétence des municipalités. La plupart des services publics locaux — par exemple, la protection sociale, la santé publique, l'éducation, le logement et l'urbanisme, les transports publics, l'entretien des routes, les équipements publics, les services municipaux et la protection de l'environnement — ne sont pas fournis par les municipalités, mais par les instances locales (*rayons*) de l'administration de l'État. Même lorsque les collectivités locales détiennent quelques fonctions — p. ex., prestations sociales ou hygiène publique —, la plupart des tâches sont effectuées par des organes locaux du gouvernement central. Il s'ensuit que toutes les questions importantes touchant à la vie des communautés locales sont traitées par l'administration centralisée de l'État plutôt que par les responsables élus de ces communautés.

16. La Charte des organes exécutifs de 2012 et les différents amendements successifs prévoient que ces organes nomment les membres des administrations locales établies dans les villages et les agglomérations situés sur leur territoire. Les chefs des instances locales de l'administration de l'État s'acquittent de fonctions exécutives dans les régions, les villes et les arrondissements urbains, protègent les droits et les libertés des citoyens, favorisent le développement économique, social et culturel d'un territoire donné et coordonnent les activités des municipalités et des divisions territoriales de l'administration de l'État.

17. En vertu de l'article 142(II) de la Constitution, toutes les municipalités disposent d'un conseil élu. Les règles détaillées des élections municipales sont fixées par la loi, en particulier le Code électoral de 2003, y compris les amendements qui y ont été apportés ultérieurement. Les conseils municipaux sont élus dans le cadre d'élections générales, directes, libres, égales et à scrutin secret auxquelles tous les résidents ayant atteint l'âge de 18 ans ont le droit de participer. Toutes les personnes âgées d'au moins 18 ans (avant 2017 la limite d'âge était de 21 ans) qui résident en permanence sur le territoire concerné peuvent être élues au conseil local. Le mandat des conseillers locaux dure cinq ans et il est incompatible avec d'autres mandats électifs.

18. Les conseillers municipaux sont élus à la majorité relative dans des circonscriptions pour lesquelles il y a plusieurs sièges à pourvoir. Le nombre de conseillers dépend de la taille de la population ; il varie entre 5 et 19. Les premières élections municipales se sont tenues en décembre 1999. D'autres élections ont eu lieu entre la première (2003) et la deuxième (2012) visite de suivi, en 2004 et en 2009, et deux autres depuis la dernière visite de suivi, en 2014 et en 2019. De manière générale, les élections municipales attirent très peu l'attention de l'opinion publique. Selon la Commission électorale centrale, le taux de participation lors des élections de 2019 était de 33 % à l'échelle nationale. Environ 15 000 conseillers municipaux ont été élus dans les 1 606 municipalités du pays. Treize partis politiques étaient représentés, mais la plupart des partis d'opposition avaient choisi de ne pas participer. Selon certaines sources⁸, le scrutin a été entaché de fraudes et d'irrégularités et le taux de participation n'aurait pas dépassé 21 %, un chiffre largement inférieur à celui annoncé par la Commission électorale centrale. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a souligné que le taux de participation avait été plus élevé et a rappelé que les élections avaient été suivies par 17 observateurs internationaux et 52 636 observateurs locaux. Les rapporteurs ne prennent pas position sur la question et se réfèrent simplement aux documents et rapports disponibles. En réalité, toutes les élections municipales organisées jusqu'à présent ont fait l'objet de critiques de la part des observateurs internationaux et nationaux pour non-respect des normes européennes garantissant la tenue d'élections libres et équitables.

19. Les conseillers municipaux sont élus directement par les citoyens, tandis que les présidents sont élus par les conseillers municipaux (élection indirecte)⁹. Les collectivités locales adoptent leur propre code

7 Décret présidentiel n° 648, « Charte des organes exécutifs », du 6 juin 2012.

8 Voir le Centre pour le suivi des élections et les études sur la démocratie — Rapport préliminaire sur les résultats des élections municipales du 23 décembre 2019 dans la République d'Azerbaïdjan : <https://smdtaz.org/wp-content/uploads/2019/12/EMDS-241219-eng-1.pdf>.

9 Le terme « maire » est parfois utilisé pour désigner le/la président(e) du conseil municipal, qui est élu(e) parmi les membres de cet organe. Toutefois, ce terme n'est pas approprié dans le cas de l'Azerbaïdjan et peut prêter à confusion. Dès lors, dans le présent

municipal, lequel régleme, dans les limites de la loi, la composition des instances municipales, leur rôle et celui de leurs agents ainsi que l'essentiel de leur fonctionnement. Elles peuvent approuver leur budget et posséder, utiliser ou éliminer des biens municipaux. Elles ont le droit de lever des impôts locaux, ainsi que le prévoit la loi.

20. Ainsi, les fonctions locales sont réparties entre les municipalités — et leurs organes électifs — et les instances locales de l'administration de l'État, qui sont responsables devant le pouvoir étatique. Chaque municipalité agit comme une entité juridique indépendante, qui n'est théoriquement soumise à aucune forme de subordination horizontale ou verticale. Bien que le gouvernement soutienne que l'absence de subordination est substantielle et pas seulement formelle, les rapporteurs considèrent que, sur papier, la séparation des fonctions ne suffit pas pour l'établir également dans la pratique. De plus, la situation sur le terrain place les communes dans une condition de facto de subordination au pouvoir exécutif.

21. Le dualisme de l'autonomie locale transparaît dans la législation. L'article 1 de la loi sur le statut des municipalités dispose que « l'autonomie locale en République d'Azerbaïdjan est un système de gestion de l'activité des citoyens qui permet à ces derniers de résoudre de manière libre et indépendante des questions d'importance locale [...] ». En vertu de l'article 2.2, les municipalités sont constituées d'organes qu'elles établissent pour traiter des questions locales relevant de leur compétence, et ces organes ne font pas partie du système des organes de l'État. L'article 1 de la loi sur le statut des municipalités place également l'autonomie locale en dehors de la structure étatique, la définissant comme « un système d'organisation de l'activité des citoyens », même si elle indique que son rôle est « de résoudre des problèmes importants au niveau local », « d'exercer certaines fonctions de l'État », ou « d'œuvrer dans l'intérêt de la population locale » (article 1). Pourtant, rien dans cette loi ne garantit que les municipalités puissent résoudre ces « problèmes importants au niveau local » en faisant usage de leurs compétences publiques.

22. La Constitution accorde aux municipalités le pouvoir d'adopter des instruments juridiques contraignants pour les citoyens et les entités légales de leur territoire. La loi constitutionnelle sur les actes juridiques normatifs précise que les actes des municipalités sont des « actes de nature normative » (article 1.0.3), qui sont des sources secondaires (règlements locaux) qui ne peuvent pas contredire les lois et autres actes juridiques normatifs (article 4). Par ailleurs, certains aspects du statut juridique des municipalités sont proches des attributs d'une véritable institution publique (autonome). Par exemple, les municipalités sont des organes électifs, leur organisation interne et leur rôle sont fixés par la loi, et leur action s'exerce sur un territoire donné, également défini par la loi. De plus, certains impôts prévus dans la loi leur sont versés et, s'agissant plus précisément de leurs compétences de puissance publique, la Constitution les autorise à prendre des arrêtés d'application locale qui soient « contraignants pour leurs administrés » (article 150). La délégation considère donc qu'aucun obstacle juridique n'empêche la reconnaissance formelle des communes en tant que parties de l'État et de son administration, surmontant leur marginalisation fondée sur une séparation formelle des fonctions qui, tout en étant déclarée preuve de l'autonomie des communes, bloque en fait le développement de l'autonomie locale dans le pays.

23. Officiellement, il n'existe pas de lien hiérarchique entre les municipalités et les autorités exécutives locales correspondantes. Toutefois, parmi les parties prenantes et les experts interrogés par la délégation du Congrès, nombreux sont ceux qui signalent l'influence informelle exercée par les autorités exécutives locales sur les municipalités, une conséquence inévitable du déséquilibre des compétences, de l'influence et des ressources des premières au détriment des secondes. Certains interlocuteurs ont explicitement qualifié une telle influence de positive, dans le sens où elle aiderait les municipalités à partager leurs préoccupations avec la structure administrative de l'État et, au bout du compte, avec le gouvernement, auquel elles n'auraient autrement pas accès.

24. Le cadre constitutionnel et juridique régissant la structure de l'administration locale demeure ambigu et, dans une certaine mesure, paradoxal. Il définit les municipalités comme une forme d'expression de la société civile et, à côté, établit des instances locales de la branche exécutive — les autorités exécutives locales — sans délimiter clairement le rôle que celles-ci sont supposées jouer dans les affaires locales. Les municipalités et les autorités exécutives locales fonctionnent en parallèle les unes des autres, se voyant souvent attribuer des responsabilités similaires mais des statuts constitutionnels, des compétences, des ressources financières, des capacités administratives et un poids politique structurellement disparates.

25. Cette définition ambiguë et inadaptée de l'autonomie locale a été critiquée à plusieurs reprises par diverses instances du Conseil de l'Europe :

rapport, il sera placé entre guillemets, l'idée étant de rappeler qu'il n'est pas utilisé dans son sens habituel. Paradoxalement, alors que la loi n'emploie pas l'appellation de « maire » pour désigner le/la président(e) du conseil municipal, le chef de l'autorité exécutive de Bakou est souvent appelé « maire » bien que la capitale ne possède pas sa propre collectivité locale.

- La Résolution 1305 (2002) de l'Assemblée Parlementaire sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan regrettait déjà l'absence de progrès dans le développement de l'autonomie locale en Azerbaïdjan et demandait aux autorités de ce pays « d'adapter leur législation aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi que de s'attacher à définir et à mettre en œuvre une véritable stratégie de décentralisation ».
- La Recommandation 126 (2003)¹ sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan attirait l'attention sur la nécessité de faire des efforts considérables pour mettre en conformité la définition juridique des collectivités locales avec les normes édictées par les articles 2 et 3 de la Charte et formulait des propositions concrètes pour leur mise en œuvre.
- La Commission de Venise, dans son avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2009)010), déclarait que le nouvel article 146(I) de la Constitution « ne [semblait] pas suffire à garantir la capacité des collectivités locales autonomes à régler et à gérer une "part importante des affaires publiques" dans le cadre de leurs compétences propres ».
- Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dans sa Recommandation 326 (2012), regrettait, entre autres, « la définition incomplète et ambiguë de l'autonomie locale ».
- La Commission de Venise et la Direction de la gouvernance démocratique de la DG Démocratie du Conseil de l'Europe, dans leur avis conjoint sur le projet révisé de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan (n° 752/2013) (CDL-AD(2014)022), faisaient observer que le cadre juridique, y compris les amendements proposés, « ne respecte pas les normes applicables ni les principes constitutionnels pertinents et risque d'avoir une influence négative sur l'existence même de certains organes locaux électifs ».

26. Malgré les avis et les recommandations du Conseil de l'Europe, les autorités azerbaïdjanaises n'ont pas modifié les dispositions correspondantes de la Constitution et de la loi sur le statut des municipalités. Elles n'ont pas non plus donné suite à une lettre qui leur a été adressée en 2013 leur proposant dialogue et assistance sur la manière de régler les problèmes signalés dans les recommandations. Lors des réunions avec la délégation du Congrès, elles n'ont pas non plus donné d'indications laissant penser qu'elles se seraient attachées à mettre en œuvre ou à prendre en considération la plupart des recommandations formulées en 2012, ni même qu'elles envisagent de le faire. Au cours de la procédure de consultation, le gouvernement a informé la délégation que « des instructions pertinentes avaient été données et des mesures avaient été prises pour résoudre les problèmes et éliminer les lacunes mises en évidence dans la recommandation 326 (2012) ». La délégation prend note de l'adoption de plusieurs changements dans différents textes législatifs depuis le dernier rapport et a été informée que d'autres changements sont en cours. Ces changements comprennent entre autres le mécanisme d'attribution des subventions et des transferts du budget de l'État aux budgets locaux, les paiements électroniques, la conduite éthique des fonctionnaires municipaux, l'accès au registre national des biens immobiliers et sont mentionnés dans les articles pertinents de la Charte (voir ci-dessous). Tout en se félicitant de certains de ces changements, la délégation note qu'ils restent assez spécifiques et n'ont pas modifié structurellement le mécanisme tel qu'indiqué dans les rapports internationaux submentionnés.

Compétences et fonctions des municipalités

27. Les tâches et les fonctions des municipalités sont déterminées par la Constitution, par la loi sur le statut des municipalités et par d'autres instruments juridiques, à savoir notamment la loi sur les services municipaux, le modèle de charte municipale, la loi sur le transfert de biens aux municipalités, la loi sur les territoires et les terrains municipaux, la loi sur les fondements des finances d'une municipalité, la loi sur les comités permanents et autres, la loi sur le statut des conseillers municipaux et la loi sur les entités légales publiques. Il existe encore d'autres lois concernant les activités des municipalités, à savoir celles qui portent sur le développement urbain, le marché de l'immobilier, les aires et les biens naturels protégés, ainsi qu'un certain nombre de règlements et d'autres instruments normatifs. Il convient de noter que la plupart de ces textes n'ont pas connu d'évolution significative au cours des dernières années. Au cours de la procédure de consultation et comme indiqué ci-dessus (paragraphe 26), les autorités nationales ont informé les rapporteurs qu'une loi modificative du 20 juin 2014 sur le système budgétaire a amélioré le mécanisme d'allocation des subventions et transferts du budget de l'État aux budgets locaux. Cette loi a également amélioré la transparence à cet égard. Une série de lois sur la supervision, la responsabilité et la transparence ont été mentionnées qui, selon le gouvernement, ont amélioré les réglementations générales relatives à l'autonomie locale. Il a également été fait référence à la loi du 9 juillet 2019 visant à mettre en place un système d'échange d'expériences avec les collectivités locales, leurs associations avec celles d'autres pays.

28. Les municipalités peuvent exercer des compétences déléguées par l'administration de l'État, sous réserve que les compétences législatives et exécutives supplémentaires mentionnées à l'article 144(II) de la Constitution s'appliquent bien à elles. Lorsque des municipalités assument de telles tâches, il est fait mention

de la nécessité d'un financement adéquat — ce qui semble faire référence, bien que de manière imprécise, au principe de connexité énoncé à l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Jusqu'à présent, un seul cas de délégation de compétences de l'administration de l'État au profit des municipalités a pu être observé : en 2020, sur la base d'une résolution du Cabinet des Ministres¹⁰, un équipement de type « module » pour l'assainissement des eaux sur les rives de la mer Caspienne a été transféré du ministère de l'Ecologie et des Ressources naturelles à cinq municipalités (Buzovna, Binagadi, Bilgah, Pirshagi et Sumgayit), transfert dans le cadre duquel les ressources financières correspondantes ont été prises sur le budget 2020 de l'État.

29. L'un des domaines d'action de l'administration municipale est la protection sociale. Dans ce cadre, les municipalités peuvent mettre en œuvre des programmes locaux de protection sociale ou de développement social et apporter une aide sociale aux personnes démunies ou dans le besoin. Les programmes de protection sociale étant par ailleurs annoncés et réglementés par des décrets présidentiels, les programmes municipaux doivent être adaptés en conséquence. Vu que la plupart des fonctions sociales sont assumées par les autorités exécutives locales et la plupart des services de protection sociale fournis par elles également, les services offerts par les municipalités ont seulement un caractère « complémentaire » et les programmes locaux ne peuvent viser qu'à résoudre des questions de développement social qui ne sont pas déjà couvertes par les programmes étatiques de développement social. La loi sur le statut des municipalités indique expressément que, si elles lancent des programmes locaux de protection sociale ou de développement social, les municipalités ne doivent pas gêner la mise en œuvre des programmes de l'État (article 4.3). Les municipalités ne reçoivent du gouvernement central aucune subvention ou apport pour leurs propres programmes locaux de services sociaux.

30. Il en va de même des programmes économiques locaux adoptés par les municipalités. Bien que ces programmes puissent couvrir autant de secteurs que l'agriculture, l'industrie, la communication ou les transports, ils ne doivent pas empiéter sur les activités de portée générale conduites par les instances administratives de l'État. En pratique, la délégation du Congrès n'a pas eu connaissance de programmes de ce type qui seraient menés par des municipalités.

31. Dans certains cas, les municipalités interviennent dans la mise en œuvre de projets de développement émanant de l'administration centrale, par exemple des travaux de construction ou l'exploitation des ressources hydriques. Au niveau local, ce sont généralement elles qui assument certaines tâches telles que l'entretien des routes locales — bien que certains interlocuteurs ont souligné que dans la pratique la définition exacte de ce terme ne soit pas toujours claire — et des cimetières.

32. La loi sur le statut des municipalités autorise celles-ci à fournir certains services locaux, comme le nettoyage et la mise en valeur du territoire municipal, la collecte, le transport et le recyclage des déchets ou la protection de l'eau, de l'air et des sols contre tous types de pollution. Toutefois, dans l'article 12 de la loi sur les déchets industriels et domestiques et dans l'article 6 des lignes directrices sur le nettoyage des zones résidentielles, les autorités exécutives locales sont désignées comme responsables du transport et du traitement des déchets domestiques. Il en va de même pour l'approvisionnement en eau courante et le réseau d'assainissement. Cette situation est due à l'absence de mécanismes juridiques réglementant les relations entre les municipalités et les autorités exécutives locales ainsi qu'au chevauchement des responsabilités des deux types d'entité. Chacune assume des fonctions dans les domaines de l'élimination des déchets, de la gestion de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux usées. Or, les municipalités ne devant pas interférer dans les questions relevant de la responsabilité des autorités exécutives locales, elles se trouvent souvent désavantagées en cas de conflit de compétences.

33. En pratique, les responsabilités des municipalités sont « encore plus restreintes » que la loi ne le prévoit, « et, au mieux, se cantonnent à l'entretien des routes, cimetières et parcs municipaux et à certains aspects de la fourniture de services sociaux qui ne sont pas assurés par le gouvernement central. Dans la plupart des cas, les municipalités n'ont pas la capacité, la formation ou les connaissances nécessaires pour assumer ces quelques responsabilités prévues par la loi »¹¹. Au cours de la procédure de consultation, le gouvernement azerbaïdjanais a déclaré que cette conclusion ne reflétait pas la réalité, puisque la constitution du pays, la loi sur le statut des municipalités et d'autres lois sectorielles confèrent aux municipalités des compétences suffisantes. En ce qui concerne la formation et les connaissances, les commentaires fournis aux rapporteurs au cours du processus de consultation indiquent que le ministère de la Justice « prend des mesures cohérentes et planifiées pour améliorer la qualité du travail des personnels municipaux et les sensibiliser ; L'Académie de justice et l'Académie de l'administration publique organisent chaque année des

10 Résolution du Cabinet des ministres de la République d'Azerbaïdjan du 13 mai 2020 : <http://www.e-qanun.az/framevork/4594>.

11 Avis du Comité des régions 2011/C 104/04, « Le gouvernement local et régional en Azerbaïdjan et le développement de la coopération entre l'Azerbaïdjan et l'Union européenne », point 7.

cours de formation. » Il est également prévu que l'échange international de savoir-faire soit organisé à travers un programme d'État 2019-2023 pour le développement de la justice azerbaïdjanaise qui vise à améliorer le professionnalisme du personnel dans le domaine de l'autonomie locale.

34. Il convient aussi de signaler que certaines questions importantes pour les municipalités ne sont pas du tout réglementées. La délégation du Congrès n'a pu trouver aucune règle détaillée concernant les formes et les méthodes de contrôle des municipalités par le gouvernement central, les critères d'attribution des dotations financières (subventions) ou les modalités à suivre pour mener des consultations publiques. Une loi régissant le compte rendu par les municipalités doit encore être adoptée, de même qu'une loi sur la division entre les terrains appartenant à l'État et les terrains appartenant aux municipalités, cette dernière étant apparemment tout de même en cours d'adoption. Le gouvernement désapprouve cette conclusion et a déclaré que la loi sur les systèmes budgétaires prévoit des critères et une procédure pour les allocations du budget de l'État aux municipalités, de même que la loi sur la base des finances des municipalités et sur le statut des municipalités, qui fixent toutes deux des délais. Les rapporteurs ont été informés que le rapport au Milli Majlis ne devrait pas être considéré comme une forme de contrôle.

Organisation et prise de décision au niveau municipal

35. Les principales règles régissant la structure organisationnelle interne des municipalités et leurs méthodes de travail sont inscrites dans la Constitution et dans la loi sur le statut des municipalités. La loi sur le modèle de charte municipale fournit aux municipalités les éléments de base à inclure dans leur charte pour ce qui concerne les questions communes à l'ensemble d'entre elles, à savoir les limites territoriales, les conseils municipaux, les comités permanents et autres, les organes exécutifs ou encore les procédures administratives. La loi dispose que toutes les municipalités doivent être dotées d'une charte municipale qui définisse leurs organes et leurs fonctions ainsi que les règles de procédure les plus importantes. Ce texte est évidemment utile vu les capacités limitées dont disposent les municipalités, mais, par ailleurs, il limite encore davantage leur marge de manœuvre, toutes se retrouvant avec, en substance, le même modèle de charte.

36. L'organe législatif et délibérant d'une municipalité est l'assemblée municipale—ou conseil municipal—, qui se compose de conseillers locaux élus. Le nombre de conseillers dépend de la taille de la population et est défini par le Code électoral : il varie entre 5 (moins de 500 habitants) et 19 (plus de 100 000 habitants). Le mandat d'un conseiller municipal dure cinq ans. Il n'y a pas de données officielles sur la représentation des partis politiques au sein des conseils locaux, mais il a été indiqué à la délégation du Congrès que la plupart des conseillers n'appartenaient à aucun parti. De manière générale, les questions de politique locale occupent une place relativement insignifiante, comme en témoigne le faible taux de participation enregistré lors de chacune des élections municipales. Néanmoins, le scrutin de 2019 a donné lieu à une véritable course électorale dans une poignée de municipalités, ce qui montre que les enjeux locaux prennent de l'importance, bien que très lentement. Il a par ailleurs été indiqué à la délégation du Congrès que les jeunes générations semblent prendre davantage part aux activités locales.

37. A la tête du conseil municipal se trouve le/la président(e), élu(e) par le conseil parmi les conseillers municipaux. La loi sur le statut des municipalités répertorie un certain nombre de cas dans lesquels le/la président(e) peut être démis(e) de ses fonctions, elle ne détaille pas la procédure à suivre. Les autorités nationales ont expliqué, dans le cadre de la procédure de consultation, que le licenciement anticipé doit être effectué conformément à l'art. 19 al. 1 et 2 de la loi sur le statut des communes qui stipule qu'elle doit se faire selon un scrutin ouvert ou secret à la majorité de plus de la moitié des membres de la commune.

38. Dans la loi, l'organe exécutif d'une municipalité est appelé « appareil exécutif ». Il se compose des départements exécutifs de la municipalité, tels que définis par la charte municipale, et il est géré par le/la président(e) du conseil municipal, qui désigne le directeur/la directrice général(e) des services. Les réunions sont convoquées par le/la président(e). Le conseil prend ses décisions à la majorité simple des conseillers votants, sauf si elles concernent les impôts locaux, auquel cas une majorité des deux tiers est requise.

39. Une municipalité peut mettre en place des comités permanents ou autres qui sont chargés de préparer et d'examiner à l'avance les questions dont elle a la charge, d'aider le conseil municipal à faire appliquer ses décisions et de superviser les activités des entreprises et des organisations municipales. Les décisions relatives à certaines questions incombent au conseil municipal — par exemple, divers aspects importants liées à l'organisation et au personnel ou la levée d'impôts locaux. Plus particulièrement dans le cas des municipalités rurales de petite taille, les collectivités locales souffrent d'un manque de personnel qualifié qui soit capable d'élaborer et de faire exécuter les décisions du conseil. Les interlocuteurs de la délégation du Congrès, et notamment l'Assemblée nationale des municipalités, ont affirmé que, depuis quelques années,

des formations sont régulièrement proposées aux agents municipaux et aux élus, l'idée étant que ces personnes puissent mieux connaître leur rôle et leur fonction (voir ci-dessus le paragraphe 33 à cet égard).

Ressources financières

40. La Constitution assure l'autonomie financière des municipalités. Les conseils municipaux sont autorisés à lever des impôts locaux, à approuver des budgets locaux et à posséder, utiliser ou éliminer des biens municipaux (article 144(l)). La loi sur le statut des municipalités contient des règles détaillées (chapitre V) concernant les fondements économiques de l'autonomie locale, et elle indique précisément quelles sont les ressources financières des municipalités, les conditions de leur activité économique et leurs droits en matière de gestion financière et économique.

41. En principe, tous les échelons budgétaires sont indépendants les uns des autres. D'après l'article 3 de la loi sur le système budgétaire, chaque échelon, y compris l'échelon des municipalités, est autorisé à fixer le niveau des recettes et des dépenses dans le respect de la législation existante et de la nomenclature budgétaire. Néanmoins, dans la pratique, l'autonomie des municipalités, s'agissant autant de la perception des impôts que des dépenses, ne leur permet pas de remplir leurs fonctions de manière autonome.

42. Les municipalités se trouvent globalement dans une situation financière extrêmement fragile. En 2019¹², les recettes budgétaires des municipalités étaient de 34,97 millions de manats. Sachant que le budget de l'État était de 24,1 milliards de manats¹³, les recettes municipales représentent seulement 0,15 % environ de ce total, un chiffre bien inférieur à celui observé dans tous les autres pays de la région. Depuis la dernière visite de suivi, en 2012, la part des recettes propres des municipalités a légèrement augmenté, et ce malgré la baisse du montant généré par l'impôt foncier suite à la réforme de 2016, laquelle dispose que les taxes sur les terres agricoles non utilisées pour l'agriculture sont versées au gouvernement et non aux municipalités. Cependant, le montant généré par l'impôt sur le patrimoine a légèrement augmenté ces dix dernières années. En 2015, le montant total des recettes budgétaires pour l'ensemble des municipalités du pays était de 30,9 millions de manats, ce qui fait une moyenne de 3,3 manats (moins de 2 euros) par habitant.

43. Comme le prévoit la loi sur «la base des finances d'une commune», le budget municipal est alimenté par trois sources différentes : a) les recettes fiscales (quatre types d'impôt, dont l'impôt sur le patrimoine et l'impôt foncier, tous deux limités aux personnes physiques, tandis que les impôts dus par les personnes morales sont versés au gouvernement) ; b) les recettes non-fiscales (notamment les amendes de stationnement et les revenus générés par la privatisation de terrains municipaux) ; c) les transferts de l'État, sous la forme de dons ou de subventions. Les projets mis en œuvre par les municipalités au nom du gouvernement ou bien soumis à l'approbation du gouvernement par les municipalités peuvent être financés par l'État en supplément du budget ordinaire, desquels ils sont exclus.

44. Le système budgétaire azerbaïdjanais est divisé en trois volets : le budget du gouvernement central (budget de l'État), le budget de la République autonome du Nakhitchevan, et le budget local (municipal). Le budget central joue un rôle crucial, car il constitue la principale source de financement pour l'ensemble des activités économiques et des projets d'investissement menés par l'État dans le pays. Le budget de la République autonome du Nakhitchevan et le budget des municipalités ont un rôle insignifiant. Le budget de l'État inclut les recettes et les dépenses centrales ainsi que les recettes et les dépenses locales, qui comprennent les montants perçus dans les régions sous la forme d'impôts ou de charges ainsi qu'une part des impôts et des versements perçus dans la capitale. Les recettes régionales et locales représentent 1,7 % des recettes du budget de l'État, et les dépenses régionales et locales 1,8 %. Si l'on considère uniquement les recettes locales, celles-ci représentent approximativement 0,15 % du budget consolidé de l'État.

45. Par ailleurs, étant donné que les autorités exécutives locales ne sont pas des organes autonomes mais qu'elles font partie du système de gouvernement central aussi s'agissant des recettes et des dépenses locales, le rapport « recettes et dépenses locales / recettes et dépenses centrales » n'est pas un bon indicateur du degré de décentralisation fiscale, qui s'avère donc, en pratique, encore inférieur à ce que les données budgétaires semblent indiquer.

46. Les transferts supplémentaires en provenance du budget de l'État sous la forme de dons (aide financière inconditionnelle) et sous la forme de subventions (aide conditionnelle, c'est-à-dire transferts à objet spécifique) ont augmenté : en 2020, ils ont atteint un total de 5,46 millions de manats (4,7 millions de dons ; 760 milles de subventions) et une nouvelle augmentation est prévue pour 2021 (5,1 millions de dotation, 1,3 million de subventions). Cette situation s'explique par les amendements apportés à la loi sur le

¹² Les données pour 2020 ont été publiées après la visite: https://www.stat.gov.az/source/finance/az/bul/belediyye_2020.zip

¹³ <http://www.maliyye.gov.az/scripts/pdfs/web/viewer.html?file=/uploads/static-pages/files/6024d93a7f1106.pdf>.

système budgétaire en 2014, à savoir que les critères examinés pour l'octroi des aides conditionnelles comme inconditionnelles incluent désormais le nombre de résidents de la municipalité, leur capacité fiscale, la situation géographique de la municipalité ainsi que les conditions de vie et les projets socioéconomiques mis en œuvre dans la région. La loi sur le statut des municipalités a également été modifiée, de manière à ce que des subventions supplémentaires puissent être prélevées sur le budget de l'État au profit des budgets municipaux pour la mise en œuvre de projets concernant la protection sociale au niveau local, l'environnement ou des programmes de développement économique et social.

47. En somme, le niveau bas des recettes municipales est insuffisant pour permettre aux municipalités de simplement remplir les tâches et les fonctions limitées qui leur incombent. Les rapporteurs estiment que le manque de fonds empêche les municipalités d'améliorer la qualité de leur travail sur un certain nombre de points qui leur sont officiellement accessibles — comme la prise d'initiatives publiques locales dans le secteur de l'éducation, de la santé et de la culture ou l'entretien et le développement des installations sanitaires —, où, de fait, les autorités exécutives locales sont les seules à agir. Les municipalités sont fortement tributaires des transferts financiers en provenance de l'État et, en pratique, elles sont subordonnées aux autorités exécutives locales, lesquelles ont des capacités largement supérieures en termes de personnel, de ressources financières et de compétences formelles. Il s'avère que les autorités exécutives locales peuvent s'appuyer sur des garanties financières bien plus solides, notamment du fait que 50 % des recettes fiscales leur sont réservées : en 2019, le montant total de ces recettes versées aux autorités exécutives locales était de 28 millions de manats¹⁴. Comme le confirment les autorités financières à la délégation, il suffit que les organes exécutifs locaux en fassent la demande auprès du budget de l'État pour que leurs dépenses soient couvertes en cas de ressources propres insuffisantes. Les municipalités ont en principe la possibilité de faire de même, mais elles ne le font pas du fait de leur trop faible poids politique et, d'après ce que rapportent certains représentants locaux, elles s'adressent aux autorités exécutives locales afin que celles-ci interviennent pour elles auprès du gouvernement.

Fusion des municipalités et terrains municipaux

48. La législation prévoit la possibilité pour les municipalités de fusionner, officiellement sur une base volontaire. Le gouvernement a introduit plusieurs changements successifs afin d'encourager ces fusions volontaires, notamment en simplifiant la procédure. Le nombre de municipalités en Azerbaïdjan a ainsi progressivement diminué, passant du chiffre initial de 2 757 au chiffre actuel de 1 606. La dernière grande vague de fusions a eu lieu en 2014, le nombre de municipalités étant alors passé de 1 718 à 1606.

49. Il a été indiqué à la délégation du Congrès que la fusion des municipalités est l'une des activités qui occupe les associations nationales de municipalités et que l'on s'attend désormais à ce que des municipalités plus petites fusionnent ces prochains temps, étant donné que le nombre de candidatures est en hausse, notamment pour des motifs financiers et pour des raisons d'efficacité. Les associations nationales considèrent qu'il est de leur devoir de mieux faire connaître les avantages de la fusion, tout en respectant la liberté de décision de chaque municipalité. Tandis que le nombre total de municipalités dans le pays recule et devrait continuer de reculer, de nouvelles municipalités vont être établies dans les zones concernées par la déclaration trilatérale des 9-10 novembre 2020¹⁵.

50. Les limites territoriales des municipalités sont fixées par la loi sur les territoires et les terrains municipaux. Conformément à la loi sur le statut des municipalités, les limites territoriales des municipalités lors de leur création, de leur consolidation, de leur scission, de leur rétablissement ou de leur suppression sont fixées et modifiées par la loi, compte tenu de leur situation socioéconomique, de leur histoire et d'autres paramètres locaux ainsi que de l'avis des populations des territoires concernés. Toutes les municipalités de la République d'Azerbaïdjan doivent figurer dans le registre national des municipalités tenu par le Parlement et ont le droit à la certification correspondante. Toutefois, il n'existe pas toujours de carte qui fasse apparaître précisément les limites territoriales des municipalités, ce qui suscite parfois des controverses liées aux ressources produites sur une partie du territoire dont le statut n'est pas clair, par exemple dans le cas des taxes sur l'affichage publicitaire ou des taxes agricoles. Au cours de la procédure de consultation, les autorités nationales ont souligné le fait qu'une cartographie électronique des biens municipaux était en cours d'élaboration et ont indiqué que des cartes électroniques avaient déjà été fournies à de nombreuses municipalités.

Gouvernance régionale

¹⁴ <https://economy.gov.az/article/regionlarin-2019-2023-cu-illerde-sosial-iqtisadi-inkishafi-dovlet-proqraminin-icrasinin-birinci-ilinin-yekunlarina-hesr-olunan/30687>.

¹⁵ La déclaration trilatérale des 9-10 novembre 2020 a été signée par les dirigeants de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie et de la Russie pour mettre fin à l'escalade du conflit du Haut-Karabakh

51. L'Azerbaïdjan est un État unitaire au sein duquel l'autonomie locale est limitée et l'autonomie régionale inexistante — hormis dans le cas de la République autonome du Nakhitchevan. A l'échelle régionale, le pouvoir est entièrement exercé par le gouvernement central, soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités de l'administration de l'État au niveau des districts. Dans un système aussi centralisé, l'exercice des fonctions et des compétences régionales souffre d'un déficit démocratique, puisque les citoyens n'ont aucun contrôle effectif sur les processus de décision aux niveaux les plus proches d'eux.

52. La République autonome du Nakhitchevan est une exclave multiethnique qui a des frontières avec l'Arménie, l'Iran et la Turquie. Le statut spécial de la République autonome du Nakhitchevan s'explique par l'histoire et la géographie particulières de ce territoire, et il est défini par la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, par la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan et par deux traités internationaux — le traité de Moscou et le traité de Kars, signés en 1921 et toujours en vigueur.

53. La République autonome du Nakhitchevan est dotée d'un système parlementaire de gouvernement. Le parlement régional porte le nom d'*Ali Majlis* (Assemblée Suprême). Il s'agit d'une assemblée législative qui se compose de 45 membres détenant un mandat de cinq ans. La plus haute autorité de la République autonome du Nakhitchevan est le/la président(e) de l'Ali Majlis, lequel exerce les pouvoirs que lui confère la Constitution et représente la république autonome dans les relations internationales de l'Azerbaïdjan, dans les limites établies par la Constitution de la République autonome du Nakhitchevan et dans le respect des règles fixées par la Constitution et les lois de la République d'Azerbaïdjan.

54. D'après les articles 138 et 139 de la Constitution, l'Ali Majlis de la République autonome du Nakhitchevan établit les procédures générales régissant les élections à l'Ali Majlis, les impôts, les trajectoires de développement économique de la république autonome, la protection sociale, la protection de l'environnement, le tourisme ainsi que la santé, la science et la culture. En outre, elle prend les décisions relatives à l'organisation des travaux de l'Ali Majlis ainsi qu'à l'adoption du budget de la république autonome, à l'approbation de ses programmes économiques et sociaux, à la nomination et à la révocation du premier ministre de la république autonome, à l'approbation de la composition du Cabinet des Ministres de la république autonome ainsi que les décisions relatives au vote de confiance à l'égard du Cabinet des Ministres. Le Cabinet des Ministres de la République autonome du Nakhitchevan est la plus haute instance du pouvoir exécutif. Il est subordonné à l'Ali Majlis et responsable devant elle. En pratique, l'autonomie reste cantonnée à l'organisation interne, et tous les pouvoirs réellement significatifs demeurent aux mains du gouvernement central, de même que les moyens financiers, auxquels s'appliquent globalement les mêmes considérations que dans le cas des municipalités.

55. Le territoire de la République autonome du Nakhitchevan se compose de sept divisions administratives appelées « districts » (*rayons*) — Sharur, Babek, Ordubad, Julfa, Shahbuz, Kangarli et Sadarak — auxquels s'ajoute la ville de Nakhitchevan, capitale de la république autonome. Le statut des *rayons* est déterminé par des instruments juridiques de la République d'Azerbaïdjan. Le contrôle administratif des *rayons* est exercé par les organes gouvernementaux de la République autonome du Nakhitchevan. Les hauts responsables des *rayons* sont nommés et révoqués par le Président de la République d'Azerbaïdjan, sur recommandation du/de la président(e) de l'Ali Majlis de la République autonome du Nakhitchevan.

56. La République autonome du Nakhitchevan compte 5 villes — Nakhitchevan, Ordubad, Julfa, Sharur et Shahbuz —, 8 agglomérations et 205 villages.

57. En l'absence de régionalisation administrative, dix régions (zones) économiques ont été mises en place à partir de 2004¹⁶, le but étant d'entreprendre une planification économique dans le cadre du programme étatique de développement socioéconomique des régions de la République d'Azerbaïdjan. Ces régions n'ont rien à voir avec un quelconque processus de décentralisation. Il s'agit simplement de branches organisationnelles du gouvernement central — à l'exception partielle de celle correspondant à la République autonome du Nakhitchevan, seul niveau infranational de gouvernement, qui est réglementé dans le Chapitre VIII de la Constitution (articles 134-141). Par ailleurs, plusieurs agences de l'État ont fermé leurs bureaux régionaux pour s'établir au niveau de l'administration régionale de l'État. Ainsi, le ministère de l'Éducation (2016), le ministère de la Culture et du Tourisme (2016) et le ministère du Travail et de la Protection sociale de la population (2020) ont réduit le nombre de leurs unités locales et sont passés d'une gouvernance au niveau du district à une gouvernance régionale.

16 Voir la Bibliothèque présidentielle : https://files.preslib.az/projects/republic/en/azr3_6.pdf.

Contrôle de l'État

58. D'après l'article 146(III) de la Constitution, « l'État doit contrôler les activités des municipalités ». Le texte de référence à cet égard est la loi sur le contrôle administratif des activités des municipalités. Datant de 2003 et amendée pour la dernière fois en juin 2020, cette loi vise à « faire respecter la Constitution et les lois de la République d'Azerbaïdjan, les décrets présidentiels et les résolutions du Cabinet des Ministres par les municipalités, les autorités municipales et leurs agents » (article 1). Alors que la loi sur le statut des municipalités (article 52) indique simplement qu'il doit être exercé par l'« instance exécutive compétente », sans préciser quelle autorité administrative est « compétente », le Décret du Président de la République d'Azerbaïdjan no. 162/1999 et les ordonnances présidentielles ultérieures précisent que le contrôle est assuré par le ministère de la Justice par l'intermédiaire de son Centre de collaboration avec les municipalités.

59. Le contrôle exercé par le ministère de la Justice a pour objet la vérification de la légalité des actions et du travail entrepris par les municipalités et l'accompagnement de ces dernières. Les municipalités sont tenues de transmettre leurs décisions au Centre, pour vérification, dans les 5 jours ouvrables suivant la date d'adoption. Si le Centre estime qu'une décision municipale n'est pas légale, il émet des recommandations en vue du rétablissement de l'état de droit. En principe, la municipalité concernée peut réadopter la décision en question, mais elle risque alors d'être poursuivie par le ministère de la Justice. Selon les informations fournies par le ministère de la Justice, par les associations nationales de municipalités et par la Cour constitutionnelle, il est rare que de telles affaires aillent en justice. Dans les faits, il semble que ce contrôle porte essentiellement sur des questions financières. Par exemple, les collectivités locales sont quelques-unes à ne pas respecter la règle limitant à 50 % la part du budget municipal qui peut être allouée aux salaires.

60. Toutefois, en pratique, le gouvernement central dispose d'autres moyens pour intervenir dans le travail des municipalités. Par exemple, la loi sur le contrôle administratif prévoit aussi que l'autorité de contrôle peut considérer toute requête de personnes physiques ou morales se plaignant d'un dommage qu'une municipalité aurait causé à leurs droits ou à leurs intérêts légitimes (Article 5.0.2). Le gouvernement a expliqué que, dans de tels cas, les recours individuels sont examinés par l'organe de contrôle qui mène une enquête sous forme de contrôle administratif (article 8 de la loi) si des violations graves de la loi sont constatées. Si des faits illégaux surgissent dans la gestion de la commune, l'organe de contrôle administratif demande à la commune de modifier ou de retirer l'acte et en cas de non-respect, il dépose une plainte devant le tribunal. En cas de comportement délictueux, l'organe de contrôle fait appel à l'autorité étatique compétente pour qu'elle prenne les mesures appropriées. La délégation du Congrès n'a pas pu obtenir d'informations sur la façon dont cette procédure se déroule dans les faits et à quelle fréquence et considère que ce point législatif surprend, dans la mesure où tout litige lié à la responsabilité juridique des municipalités (par exemple, plaintes pour des dommages causés par leurs actions) devrait être soumis à la juridiction d'un tribunal ordinaire, et non à la « considération » d'un organe gouvernemental.

61. Par ailleurs, suite à un référendum organisé en 2009, un amendement constitutionnel a été adopté en 2010 selon lequel « les municipalités doivent soumettre des rapports au Parlement dans les cas et selon les modalités que prescrit la loi » (article 146(IV)). La loi sur le statut des municipalités, modifiée en conséquence, s'est enrichie d'une nouvelle disposition obligeant les municipalités à rendre compte au Parlement sur deux points : la mise en œuvre des compétences supplémentaires qui leur sont assignées par la loi, et l'utilisation des fonds transférés du budget de l'État. Dans son avis 518/2008 sur les projets d'amendement à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, la Commission de Venise affirmait que « la raison de l'obligation faite aux communes de remettre leur rapport à l'Ali Majlis n'est pas claire. Elle laisse supposer l'existence d'une certaine forme de contrôle exercé par le corps législatif. [...] Cette forme inhabituelle de contrôle peut nuire à l'autonomie des collectivités locales »¹⁷. Un amendement à la loi sur le statut des municipalités adopté en 2019 limite expressément le compte rendu aux compétences déléguées aux municipalités, ce qui signifie qu'il ne concerne pas les compétences propres aux municipalités. Cette nouveauté a été spécifiquement signalée à la délégation du Congrès par les associations nationales de municipalités, qui y voient un progrès significatif par rapport à la dernière visite de suivi. Le gouvernement a estimé que rendre compte au Milli Majlis ne signifiait pas contrôler mais couvrir le travail effectué par les municipalités au parlement. Néanmoins, une telle procédure reste discutable s'agissant, d'une part, de la garantie de l'autonomie des municipalités et, d'autre part, du rôle du Parlement. En effet, comment expliquer qu'un organe électif (le Parlement) puisse contrôler ou « discuter du travail » d'autres organes électifs (les conseils municipaux) ?

62. Les communes sont soumises à un contrôle externe des finances publiques et ce contrôle est exercé par la Chambre des comptes.

17 Avis 518/2008, paragraphe 37.

63. D'après la loi sur le système budgétaire, si une municipalité reçoit une subvention de l'État, elle doit soumettre son projet de budget à l'autorité exécutive compétente (article 35(2)). Aucune information n'a été communiquée à propos de ce mécanisme, dont on ne sait pas s'il est beaucoup utilisé dans les faits. Le gouvernement soutient qu'il ne s'agit pas d'une forme de contrôle budgétaire préventif mais plutôt d'une information nécessaire pour déterminer le montant des fonds à allouer. La délégation considère que cette disposition révèle l'existence d'un lien hiérarchique, à tout le moins informel, entre les municipalités et l'autorité exécutive locale correspondante, en dépit du principe d'indépendance des différents échelons budgétaires.

Droit d'association

64. En Azerbaïdjan, il existe trois associations nationales de municipalités, lesquelles représentent les intérêts des différents types de municipalité (villes, communes, villages). D'après les représentants que la délégation du Congrès a rencontrés, la plupart des municipalités appartiennent à l'une de ces associations, bien que l'adhésion soit gratuite. Les compétences des municipalités ne peuvent pas être transférées à ces associations, qui ont simplement pour rôle de coordonner les activités des municipalités afin de faire valoir plus efficacement leurs droits et leurs intérêts.

65. Aucune information n'est disponible sur le fonctionnement concret des associations nationales de municipalités. Les interlocuteurs de la délégation du Congrès ont indiqué que leur travail consiste à assurer une coordination, à diffuser des informations (par exemple sur les avantages de la fusion) et à apporter leur concours à des activités de formation destinées aux agents municipaux. Aucune disposition juridique n'établit explicitement qu'elles doivent être consultées, ni quand, ni comment. D'après certains représentants de ces associations, elles sont consultées par le Parlement lorsque des questions concernant les municipalités sont à l'examen, mais aucun exemple précis n'a pu être cité. D'autres interlocuteurs ont signalé qu'elles ne jouent en effet aucun rôle significatif qui permettrait d'influencer les politiques au niveau national et que leurs membres sont des anonymes qui n'apparaissent jamais en public ou sur la scène politique.

Consultation et participation des citoyens

66. La loi sur le statut des municipalités cite plusieurs formes de consultation faisant intervenir les municipalités. Celles-ci peuvent être consultées sur certaines questions bien précises, par exemple des projets les concernant. Par ailleurs, il a été indiqué à la délégation du Congrès que le Parlement consulte les municipalités et leurs associations, bien que de manière informelle, avant que les lois présentant un intérêt pour elles ne soient adoptées, et que des audiences publiques se tiennent occasionnellement au sujet de projets de loi. Les municipalités et leurs associations peuvent soumettre leurs suggestions et leurs commentaires officiels au comité parlementaire chargé des relations régionales, et, une fois par an, les associations municipales ont l'occasion d'intervenir lors d'une session plénière du Parlement. Par exemple, la délégation a été informée que l'Instruction sur « l'Assistance à l'organisation des activités des municipalités et l'assistance méthodologique à leur intention » approuvée par le Conseil Plénier du Ministère de la Justice le 21 novembre 2020, n° 20-N, a été envoyée aux trois associations avant approbation, en demandant leurs commentaires, ce qu'elles ont fait. Une procédure de consultation avec les autorités locales et régionales a été établie s'agissant des questions financières qui les touchent directement, mais aucune information n'est disponible sur le recours à cette procédure ou sur ses effets.

67. En ce qui concerne la participation des citoyens, l'Azerbaïdjan n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207). D'après les informations obtenues par la délégation du Congrès, lors de leurs réunions de suivi à distance qui ont eu lieu en février 2021, il lui a clairement été indiqué qu'en l'état actuel des choses, rien ne laissait réellement présager que ce texte pourrait être signé ou ratifié dans un futur proche. Au cours de la procédure de consultation qui a eu lieu six semaines après les réunions de suivi, les autorités nationales ont déclaré que le ministère des Affaires étrangères envisageait actuellement d'adhérer à certains accords internationaux. Les rapporteurs notent cependant que le Protocole additionnel à la Charte n'a pas été explicitement mentionné comme faisant partie de ceux-ci.

68. La loi sur le statut des municipalités contient un chapitre entièrement consacré (Chapitre IV) aux formes de « l'expression directe de la volonté des citoyens et [aux] autres formes d'autonomie locale » : sondages d'opinion à l'échelon local, élections — apparemment considérées comme une forme de participation parmi d'autres — réunions de citoyens, initiatives populaires, recours, ou encore comités de voisinage, associations et organisations de charité (article 31). Au cours de la procédure de consultation, le gouvernement a mentionné un exemple de comités de quartier créés dans un certain nombre de municipalités telles que les municipalités de Yasamal et Sabail dans la ville de Bakou qui « ont de bonnes

perspectives d'auto-organisation des citoyens ». Aucun interlocuteur rencontré par la délégation n'a cependant pu fournir d'exemples quant à l'utilisation et à l'impact de ces instruments.

69. Par ailleurs, en 2014, une loi sur la participation publique a été adoptée. Elle introduit un certain nombre d'autres modalités de participation, à savoir les conseils publics, les débats publics, les audiences publiques, les études d'opinion, l'examen public de projets de textes juridiques, les consultations écrites et d'autres formes qui ne sont pas inscrites dans la loi. L'introduction de cette loi constitue une amélioration significative par rapport à la situation précédente. Cependant, compte tenu des informations fournies à la délégation, le potentiel de cette loi n'a pas encore été exploité, car les initiatives se sont jusqu'à présent limitées à la participation de la représentation municipale à certaines initiatives organisées par les institutions de la société civile. Il en va de même pour les référendums locaux, qui, en théorie, peuvent être lancés par le conseil municipal ou à la demande de la population. Aucun exemple n'a été cité à la délégation du Congrès.

70. Un élément factuel qui permet de penser que toutes ces dispositions normatives louables restent essentiellement théoriques et ne sont pas utilisées en pratique réside dans le cas de la ville de Bakou : des travaux d'infrastructure impressionnants sont en cours dans et autour de la ville sans qu'aucune consultation n'ait eu lieu. Comme indiqué dans le précédent rapport du Congrès, cette situation pourrait s'expliquer par l'absence de tout débat public animé, du fait que les responsabilités des municipalités sont extrêmement limitées. Si les municipalités exécutent uniquement des tâches sans importance, les citoyens ne peuvent pas se sentir concernés et, par conséquent, ils ne voient pas pourquoi ils participeraient à la gestion des affaires locales¹⁸. Selon un interlocuteur, il se pourrait toutefois que la situation évolue vu l'intérêt croissant que manifestent les jeunes générations pour les questions locales.

2.2 Le statut de la capitale

71. La Constitution institue Bakou (*Bakı*) comme capitale de la République d'Azerbaïdjan (article 22). La loi sur la structure et la division administrative du territoire (article 5.9) dispose que le statut de Bakou est déterminé par la loi de la République d'Azerbaïdjan correspondante, mais cette loi n'a pas encore été adoptée et il n'existe pas d'autre loi sur le statut de la capitale.

72. En Azerbaïdjan, les villes peuvent être divisées en districts administratifs (*rayons*), alors chacun doté de sa propre municipalité. Seule Bakou, la capitale, et Ganja, la deuxième plus grande ville du pays, sont divisées en districts, qui sont des autorités exécutives locales subordonnées au pouvoir exécutif de la ville. Bakou est divisée en 12 districts administratifs — Binagadi (anciennement Kirov), Khazar (anciennement Azizbekov), Khatayi, Garadagh, Narimanov, Nasimi, Nizami, Pirallahy (dernier district en date, établi en 2013), Sabunchi, Sabayil, Surakhany et Yasamal —, 5 arrondissements urbains et 53 municipalités. Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, l'Azerbaïdjan est le seul pays dont la capitale soit gouvernée par une instance de gestion non électorale — appelée l'autorité exécutive de la ville de Bakou —, et non par un gouvernement municipal élu. Comme pour les autres autorités exécutives locales, les activités de l'autorité exécutive de la ville de Bakou sont définies par le décret présidentiel n° 648 (2012), qui renforce encore davantage le rôle des autorités exécutives locales.

73. La capitale est gouvernée par douze comités exécutifs, qui correspondent aux douze districts administratifs, ainsi que par l'autorité exécutive de la ville de Bakou, qui assure la supervision globale des comités exécutifs. Les rapports entre l'autorité exécutive de la ville de Bakou et les comités exécutifs sont ascendants et fondés sur la coopération mutuelle. Bien qu'il existe une autorité exécutive locale couvrant l'ensemble du territoire de Bakou, il n'y a pas de municipalité à l'échelon de la ville. Les 53 municipalités se trouvent toutes au même niveau de gouvernement municipal, ce qui signifie qu'il n'y a pas de lien hiérarchique entre elles, et chacune est uniquement responsable des questions socioéconomiques se posant sur son territoire ainsi que de la gestion de ce territoire. Avec la législation actuelle, il n'est pas possible d'établir une municipalité unifiée pour la ville de Bakou : d'après le Code électoral, le nombre de membres des conseils municipaux est fixé sur la base de la taille de la population, avec pour maximum 299 999 habitants, soit environ dix fois moins que la population de Bakou.

74. Malgré plusieurs propositions successives de la part d'organes du Conseil de l'Europe —notamment dans les deux précédents rapports du Congrès sur l'état de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan — visant à établir un gouvernement municipal unifié et démocratiquement élu pour la ville de Bakou, aucun progrès n'a été fait à ce sujet. D'après les informations recueillies dans le cadre de la visite, il n'y a absolument aucune perspective de voir un tel pas franchi dans un avenir proche. Il convient de rappeler que les normes européennes exigent que la capitale soit dotée d'un gouvernement municipal élu et que

¹⁸ Voir exposé des motifs, paragraphe 129.

l'article 5.9 de la loi sur la structure et la division administrative du territoire dispose qu'une loi doit être adoptée au sujet de la ville de Bakou.

75. Non seulement la capitale n'est pas dirigée par un gouvernement municipal démocratiquement élu qui soit responsable devant la population, mais la répartition des compétences et des tâches entre les différentes parties prenantes n'est pas tout à fait claire. L'entretien des routes, par exemple, relève généralement de la responsabilité du ministère des Transports, mais c'est l'autorité exécutive de la ville de Bakou qui est chargée des grands axes de la capitale, et les municipalités des petites routes communales. La plupart des services sont gérés par l'autorité exécutive de la ville de Bakou. Par ailleurs, les immenses travaux d'infrastructure en cours dans la capitale sont effectués soit par le gouvernement central soit par l'autorité exécutive de la ville de Bakou, sans que les municipalités ou les citoyens n'aient un quelconque rôle significatif à jouer.

76. L'efficacité de l'échelon municipal de gouvernement est également entravée par le fait qu'il n'existe pas de cartes de la capitale. Ce problème, qui touche aussi d'autres municipalités, est particulièrement grave dans le cas de Bakou, car le manque de clarté dans les limites qui séparent les terrains appartenant à l'État et les terrains appartenant aux municipalités réduit encore davantage les recettes municipales, notamment pour ce qui est des taxes sur l'affichage publicitaire. Les interlocuteurs de l'autorité exécutive de la ville de Bakou ont indiqué à la délégation du Congrès que le service de l'État responsable des questions relatives aux biens s'efforce de résoudre ce problème, mais aucun calendrier n'a été communiqué.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

77. L'Azerbaïdjan est devenu membre du Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001. Il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 21 décembre 2001 et l'a ratifiée le 15 avril 2002. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} août 2002. Au moment de la ratification, l'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être lié par les articles 4.3, 7.2, 9.5, 9.6 et 10.3 de la Charte, et il a formulé la déclaration suivante : « La République d'Azerbaïdjan n'est pas en mesure de garantir l'application des dispositions de la Charte dans les territoires occupés par la République d'Arménie jusqu'à ce que les territoires concernés soient libérés de cette occupation. »

78. À la suite des interventions militaires survenues au cours du second semestre 2020¹⁹ et de l'accord de cessez-le-feu qui a suivi, la situation avec plusieurs territoires précédemment occupés a changé. Au cours de la procédure de consultation, le gouvernement azerbaïdjanais a informé la délégation que la question de l'application des dispositions de la Charte dans les territoires concernés sera à l'ordre du jour. Plusieurs interlocuteurs ont expliqué que le système ordinaire de gouvernement local ne pouvait pas encore être mis en place dans ces domaines, qui sont actuellement gérés par des représentants spéciaux du gouvernement de l'État qui, dans la pratique, sont équivalents aux autorités exécutives locales. Le plan est de normaliser ces zones et d'établir des conseils municipaux électifs comme dans le reste du territoire, bien qu'aucun plan et calendrier précis n'existent à ce jour. La délégation prend note du décret du Président du pays en date du 4 février 2021 intitulé « Règlement sur les représentations spéciales du Président de la République d'Azerbaïdjan ». Selon le règlement, la représentation spéciale du Président de la République d'Azerbaïdjan est une unité structurelle de l'Administration du Président remplissant les fonctions qui lui sont assignées dans les territoires concernés par ce conflit, aucune place ne semble être prévue pour les municipalités.

79. La délégation du Congrès note avec satisfaction que suite au dernier rapport en date de 2013, l'Azerbaïdjan a ratifié l'article 10.3 de la Charte. Les autorités gouvernementales ont indiqué à la délégation qu'entre-temps, une coopération avait été établie avec une trentaine de municipalités de France, Lettonie, Lituanie, Croatie, Bulgarie, République tchèque, Turquie, Fédération de Russie, Géorgie et d'autres pays. Au cours de la visite, aucun exemple de coopération entre les municipalités et leurs homologues dans d'autres États n'a été fourni à la délégation. Toutefois, il s'est avéré que toute coopération de cet ordre nécessiterait obligatoirement la permission des autorités de l'État. Comme indiqué plus haut, l'Azerbaïdjan n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ni le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

80. D'après la Constitution, « les traités internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan a adhéré doivent faire partie intégrante du système juridique de la République d'Azerbaïdjan » (article 148(II)), et les traités ont primauté sur la législation nationale en cas de conflit (article 151), sauf face à la Constitution et aux lois adoptées par référendum.

¹⁹ Le 9 novembre 2020, un cessez-le-feu négocié par la Russie a été signé entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. La fin des hostilités est seulement une première étape dans la perspective de mettre un terme au conflit du Haut-Karabakh, qui dure depuis longtemps.

81. La Charte européenne de l'autonomie locale n'a jamais été citée comme référence par les organes judiciaires de l'Azerbaïdjan dans des affaires concernant des municipalités. De pareils cas sont en réalité plutôt rares, étant donné que le rôle limité des municipalités n'est globalement pas perçu comme une question importante et qu'il n'y a pas vraiment de pression qui inciterait à le renforcer.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

82. Dans ses précédents rapports — établis respectivement en 2003 et en 2012 —, le Congrès a signalé toute une série de problèmes ayant trait à l'état de la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan et à la mise en application limitée de la Charte européenne de l'autonomie locale.

83. Au terme de la dernière visite de suivi — effectuée en 2012 —, le Congrès a relevé en particulier les manquements énumérés ci-après :

- a. la mise en œuvre très limitée des recommandations formulées en 2003 ;
- b. la définition incomplète et ambiguë de l'autonomie locale²⁰ dans la loi sur le statut des municipalités (articles 2 et 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale) ;
- c. le parallélisme du système de l'autonomie locale, lequel, d'après la Constitution, est partagé entre les autorités exécutives locales, qui sont des organes étatiques, et les municipalités, qui n'ont qu'un rôle très limité (articles 3 et 4 de la Charte) ;
- d. la subordination, en pratique, des municipalités aux autorités exécutives locales, lesquelles relèvent de l'administration de l'État (articles 3 et 4 de la Charte) ;
- e. le partage imprécis des compétences et des responsabilités entre les municipalités et les autorités exécutives locales (article 4 de la Charte) ;
- f. les médiocres capacités financières des municipalités du fait du faible niveau des transferts de l'État et de l'inefficacité des mécanismes de collecte des impôts dont disposent les municipalités (article 9 de la Charte) ;
- g. l'absence d'une procédure de consultation des municipalités et de leurs associations nationales, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement (article 4.6 de la Charte) ;
- h. les lacunes de la législation relative, d'une part, au statut et aux responsabilités des agents municipaux et, d'autre part, à leurs droits et obligations (article 6 de la Charte) ;
- i. l'absence de biens propres des municipalités et la lenteur des transferts de biens de l'État vers les municipalités, en particulier dans le cas des terrains ;
- j. le manque de clarté de la loi sur le statut des municipalités concernant la procédure de contrôle des municipalités, et notamment l'obligation, telle que prévue par l'article 146(IV) de la Constitution, pour les collectivités locales de rendre compte de leurs activités devant le Parlement (article 8 de la Charte) ;
- k. le manque de consultation, de la part des autorités centrales, avec les représentants des trois associations nationales de municipalités lors du processus de décision dans le domaine de l'autonomie locale, ces associations ne jouant aucun rôle actif en pratique dans la représentation des intérêts des municipalités au niveau national (article 4.6 de la Charte) ;
- l. le fait que la capitale de l'Azerbaïdjan n'est pas dirigée par une instance d'administration locale intégrée, telle qu'un conseil élu démocratiquement, mais par une autorité exécutive responsable seulement devant le Président, sans aucun contrôle démocratique ;
- m. le vide législatif concernant le statut de Bakou, la capitale, bien qu'un tel statut soit prévu par la loi de la République d'Azerbaïdjan sur la structure et la division administrative du territoire, dont l'article 5.9 dispose qu'une loi sur la ville de Bakou doit être adoptée.

84. Le Congrès a notamment formulé les recommandations suivantes :

- a. réviser la loi sur le statut des municipalités afin de reconnaître celles-ci en tant qu'institutions décentralisées exerçant une partie de la puissance publique générale de l'État ;
- b. réexaminer en profondeur et clarifier le partage des tâches et des compétences entre les structures parallèles de l'administration publique locale, en transférant les compétences publiques locales les plus importantes aux municipalités dotées d'un gouvernement démocratique et responsable politiquement ;
- c. mettre un terme à la subordination, en pratique, des municipalités aux autorités exécutives locales, afin de permettre aux municipalités de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit

²⁰ Voir la note de bas de page 4, concernant la terminologie.

- de leurs populations, une part importante des affaires publiques ;
- d. allouer durablement aux municipalités des ressources financières proportionnées à leurs compétences et veiller ce qu'elles puissent disposer librement de leurs ressources dans la limite de leurs pouvoirs ;
 - e. répartir les transferts et les dotations spéciales de l'État de manière transparente et prévisible, en tenant compte des intérêts des autorités locales ;
 - f. améliorer l'efficacité du mécanisme de collecte des impôts des municipalités, et coopérer activement avec les municipalités afin de mieux s'assurer de personnels dûment qualifiés pour appliquer ces procédures ;
 - g. mettre en place des procédures appropriées de consultation avec les municipalités et les associations nationales les représentant, qui tiennent compte des critères d'opportunité et d'adéquation prévus par la Charte européenne de l'autonomie locale, dans les processus de planification et de décision sur toutes les questions qui les concernent directement ;
 - h. garantir un haut niveau de transparence des fusions de collectivités locales en définissant les objectifs et les buts stratégiques de toute nouvelle intégration de municipalités et en discutant avec les municipalités concernées et leurs associations avant toute modification des limites administratives du territoire de collectivités locales ;
 - i. accroître l'efficacité des mesures pour mettre en place des programmes de renforcement des capacités et de formation pour les agents municipaux, afin d'améliorer la qualité de leurs activités administratives ordinaires ;
 - j. fournir aussi rapidement que possible des bâtiments administratifs à toutes les municipalités et délivrer des titres de propriété, surtout pour les bâtiments de la capitale, conformément à la Recommandation 132 (2003) du Congrès sur la propriété municipale et à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
 - k. clarifier la législation et définir le rôle exact des autorités administratives habilitées à exercer un contrôle juridique sur les municipalités, en levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle, qui est en contradiction avec la Charte européenne de l'autonomie locale ;
 - l. supprimer l'obligation pour les municipalités de rendre compte de leurs activités devant le Parlement et limiter le pouvoir de contrôle du gouvernement central au seul contrôle de la légalité des actes municipaux ;
 - m. susciter ou renforcer la participation des représentants des trois associations nationales de collectivités locales (villes, communes et villages) aux processus de décision ayant trait aux affaires locales, afin de leur permettre de représenter les intérêts des municipalités au niveau national ;
 - n. envisager la mise en place d'un système d'élection démocratique pour les autorités locales de la ville de Bakou ;
 - o. adopter une loi relative à la ville de Bakou, comme l'exige l'article 5.9 de la loi de la République d'Azerbaïdjan sur la structure et la division administrative du territoire, conformément aux Recommandations du Congrès 219 (2007) sur le statut des villes-capitales et 133 (2003) sur la gestion des villes-capitales.

85. Malgré un certain nombre d'évolutions positives appréciables concernant divers points, notamment la mise en place de mécanismes plus transparents s'agissant du recrutement des agents municipaux ainsi que des versements depuis et vers les municipalités, qui sont désormais intégralement électronisés, et quelques petites améliorations de la législation, lesquelles demeurent toutefois principalement théoriques, les recommandations structurelles et plus significatives restent valables au terme du nouvel exercice de suivi.

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

86. Le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution (Titre IV, Chapitre IX), mais pas dans le cadre du pouvoir étatique — qui est réglementé dans le Titre III — ou de l'administration publique. Tout en reconnaissant la position du gouvernement qui considère les municipalités comme faisant partie du pouvoir de l'État et comme des institutions de l'administration publique, les rapporteurs notent que ni la Constitution ni la législation pertinente, à commencer par la loi sur le statut des municipalités, n'intègrent les

principaux éléments de la définition de l'autonomie locale qui figure dans la Charte, puisqu'elles n'établissent pas le droit des collectivités locales de régler et de gérer les affaires publiques locales ni n'introduisent le concept d'une action qui serait conduite au profit de la population locale.

87. La reconnaissance, dans la Constitution et dans la législation, du principe de l'autonomie locale — lequel désigne le droit des pouvoirs locaux de régler et de gérer les affaires locales de façon autonome — est une exigence indispensable de la Charte. Dans ce contexte, l'indépendance des municipalités correspond à la possibilité pour elles de prendre des décisions autonomes sur une part importante des enjeux locaux, et non, comme c'est le cas en Azerbaïdjan, à leur exclusion de la structure étatique et de l'administration publique, sans accès à des compétences substantielles²¹. Pour satisfaire aux obligations résultant de l'article 2 de la Charte, l'Azerbaïdjan devrait donc reconnaître explicitement les municipalités en tant qu'institutions étatiques exerçant la puissance publique et en tant que composantes de l'administration publique.

88. La Charte ne contient pas d'obligation spécifique s'agissant de l'autonomie ou de l'organisation de l'administration publique au niveau régional. En Azerbaïdjan, il existe seulement une entité régionale de gouvernement, à savoir la République autonome du Nakhitchevan, qui est réglementée dans le Chapitre VIII de la Constitution, en tant que composante de la puissance étatique. L'administration de l'État comprend aussi des districts administratifs, qui sont des bureaux territoriaux de l'administration centrale. Par ailleurs, dix régions (zones) économiques ont été mises en place depuis une quinzaine d'années, mais il s'agit simplement de branches du gouvernement central qui assurent la planification économique au niveau territorial. Etant donné la forte centralisation de la structure étatique et l'asymétrie relative à la République autonome du Nakhitchevan, il pourrait être envisagé de procéder à une décentralisation modérée en introduisant des gouvernements régionaux élus, comme le prévoit le Cadre pour la promotion de la démocratie régionale, afin d'améliorer les solutions et les politiques locales dans les différentes régions du pays.

89. L'organisation de l'administration locale dans la capitale constitue un cas unique parmi les États membres du Conseil de l'Europe : Bakou est la seule capitale qui ne soit pas dotée d'un gouvernement élu, responsable devant la population locale. D'après la Charte, le rôle des autorités du gouvernement central devrait se limiter à la régulation et au contrôle administratif (proportionné) du gouvernement municipal (de la capitale). Or, dans le cas de Bakou, c'est le gouvernement central qui gère la ville directement par l'intermédiaire de l'autorité exécutive de Bakou. Par ailleurs, l'article 5.9 de la loi sur la structure et la division administrative du territoire prévoit l'adoption d'une loi sur la ville de Bakou, mais ce n'est pas encore fait.

90. Il a été indiqué à la délégation du Congrès que l'idée d'établir un conseil électif et une mairie dans la ville de Bakou n'est pas à l'ordre du jour. Cette situation tiendrait principalement à l'importance stratégique de Bakou pour le gouvernement national et à sa stratégie de développement : on craint que les travaux d'infrastructure et d'embellissement ne soient ralentis si les décisions ne sont plus prises et exécutées au niveau central.

91. Au moment d'examiner les arguments avancés par les autorités azerbaïdjanaises en faveur du maintien du système actuel, les rapporteurs n'ont rien trouvé qui justifie de priver la capitale de son autonomie locale. Ils rappellent la Recommandation du Congrès 219 (2007) sur le statut des villes capitales et la Recommandation 133 (2003) sur la gestion des villes-capitales, qui décrivent les conditions d'établissement d'une municipalité démocratiquement élue dans les capitales des États membres du Conseil de l'Europe.

92. Bien que le principe de l'autonomie locale soit formellement reconnu dans la législation, y compris dans la Constitution, le concept et sa définition ne correspondent pas au contenu de la Charte. La reconnaissance formelle du principe de l'autonomie locale dans la législation nationale ne suffit pas pour que l'article 2 soit considéré comme respecté. Pour cela, il faudrait que les principaux éléments de la définition de la Charte soient inscrits dans la législation. D'après le Commentaire contemporain sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale²² (paragraphe 22), il s'agit des éléments suivants, lesquels figurent dans le Préambule de la Charte : a) des « collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués » ; b) « une large autonomie quant aux compétences » ; c) des « modalités d'exercice de ces

21 Voir également l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendement à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2009)010) ainsi que l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la gouvernance démocratique de la DG Démocratie du Conseil de l'Europe sur le projet révisé de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan (n° 752/2013) (CDL-AD(2014)022).

22 Commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi) le 7 décembre 2020 (CG-FORUM(2020)02-05 final).

dernières et [des] moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission ». Ces éléments ne sont pas inscrits dans la législation pertinente.

93. Pour toutes ces raisons, les rapporteurs estiment en conclusion que l'article 2 de la Charte n'est pas respecté en Azerbaïdjan.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3

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.

3.2.1 Article 3.1

94. Le cadre juridique régissant l'autonomie locale en Azerbaïdjan met en évidence l'autonomie de l'échelon municipal, allant jusqu'à le situer en dehors de la structure administrative du pays. Il énonce par ailleurs toute une série de fonctions publiques auxquelles les municipalités ont accès, bien que de façon subsidiaire. Néanmoins, l'autonomie des municipalités, souvent désignée par le terme fort d'« indépendance », ne signifie pas que celles-ci soient en mesure « de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques », comme l'exige l'article 3.1 de la Charte. En pratique, dans le cas de l'Azerbaïdjan, l'autonomie des municipalités fait d'elles des instances totalement incapables d'influer sur aucun aspect de la vie locale, car toutes les compétences et les ressources sont octroyées aux autorités exécutives locales et utilisées par elles. Même si les responsabilités qui leur incombent d'après la Constitution et les textes de loi pouvaient en effet être pleinement exercées par les municipalités, leur périmètre est trop étroit pour que les exigences de l'article 3.1 de la Charte soient satisfaites.

95. Bien que la Charte ne précise pas quelles affaires publiques doivent pouvoir être réglées et gérées par les municipalités, il est possible d'affirmer que les affaires locales les plus importantes, celles dont l'impact sur la vie de la communauté locale est le plus fort, devraient, en règle générale, être traitées et gérées par les collectivités locales. Dans la partie du rapport explicatif consacrée à l'article 3.1 de la Charte, il est indiqué que « l'intention de la Charte est que les collectivités locales aient une vaste gamme de responsabilités de nature à être exercées au niveau local. » Ce n'est pas le cas en Azerbaïdjan, où la grande majorité des services publics locaux sont fournis par les organes exécutifs locaux de l'administration de l'État, lesquels sont directement subordonnés aux autorités du gouvernement central.

96. Une telle répartition des compétences et des tâches soulève de graves inquiétudes concernant, à tout le moins, le déficit démocratique révélé par l'examen de la structure de l'administration locale. En effet, toutes les compétences locales significatives sont exercées par des bureaux non élus qui dépendent du gouvernement, tandis que les organes élus et responsables devant la population (les conseils municipaux) ont un poids extrêmement limité et des compétences très restreintes qui « ne représentent pas une partie importante des affaires publiques », comme le Congrès le faisait déjà remarquer dans sa Recommandation 126 (2003). La situation n'a globalement pas vraiment évolué depuis lors.

97. Plus spécifiquement, vu que l'autonomie locale n'est pas définie par la Constitution — laquelle se contente d'indiquer qu'elle est « exercée par les municipalités », organes électifs (article 142(I) et (II)) —, il est possible d'affirmer que la réglementation constitutionnelle n'intègre pas les principaux éléments de la définition de l'autonomie locale qui figure dans la Charte. La Constitution et la loi sur le statut des municipalités n'établissent pas le droit des collectivités locales de régler et de gérer les affaires publiques locales ni n'introduisent le concept d'une action qui serait conduite au profit de la population locale.

98. De fait, la Constitution et les autres textes de loi, en particulier la loi sur le statut des municipalités, sont ambigus à propos de l'autonomie locale : d'un côté, ils dressent une liste de compétences qui sont attribuées aux municipalités, y compris dans certains domaines potentiellement significatifs, comme les services sociaux, l'éducation ou le développement économique, mais, d'un autre côté, l'activité des municipalités est limitée à ce qui n'est pas déjà couvert par l'administration de l'État et, de toute façon, les municipalités ne peuvent pas interférer avec la mise en œuvre des programmes des organes étatiques dans ces mêmes domaines (programmes locaux de protection sociale et de développement social, programmes locaux de

développement économique, articles 4.3 et 5.2 de la loi sur le statut des municipalités). Au cours de la procédure de consultation, les autorités nationales ont expliqué à cet égard que les municipalités sont également identifiées comme « exécuteurs de la plupart des programmes d'État et des plans d'action nationaux adoptés ces dernières années ».

99. Du fait de cette ambiguïté, le pouvoir exécutif local est exercé par les chefs des organes exécutifs locaux, comme le prévoient la Constitution (article 124) et les autres textes de loi. L'étendue des responsabilités de ces organes est déterminée par le Président de l'Azerbaïdjan, qui en nomme également les chefs. Cette situation est singulière non seulement s'agissant de la répartition des fonctions entre l'administration de l'État et les organes élus localement, mais aussi s'agissant de la répartition des pouvoirs législatifs entre le Parlement et le Président pour ce qui est de la définition des compétences et des tâches des autorités publiques au sein de l'administration publique dans son ensemble.

100. En conséquence d'une telle séparation formelle des tâches et des institutions, il n'existe pas de lien hiérarchique officiel entre les municipalités et les autorités exécutives locales correspondantes, même si les frontières administratives s'entremêlent fréquemment. Toutefois, parmi les parties prenantes et les experts interrogés par la délégation du Congrès, nombreux sont ceux qui signalent l'influence informelle exercée par les autorités exécutives locales sur les municipalités. Certaines sources indiquent que les autorités exécutives locales demandent aux municipalités de leur faire rapport régulièrement sur les ventes de terrains ainsi que sur leur situation financière, et ce malgré l'absence de toute base juridique en ce sens.

101. Les fonctions des collectivités locales ne sont typiquement pas pleines ni entières, puisque les municipalités et les autorités exécutives locales s'acquittent souvent des mêmes fonctions en parallèle les unes des autres. Dans une telle situation, il est évident que, pour un même domaine d'action, c'est l'échelon disposant du plus de moyens, de ressources et de pouvoir politique qui prédomine.

102. Par ailleurs, la Charte prévoit que les collectivités locales jouissent de la liberté d'adapter l'exercice de leurs pouvoirs aux conditions locales, même s'agissant des pouvoirs qui leur sont délégués. Toutefois, il convient dans un premier temps de définir clairement la nature administrative des responsabilités des municipalités, en distinguant les pouvoirs délégués des autres fonctions, étant donné que le gouvernement central est tenu de fournir les moyens financiers adéquats pour l'exercice des fonctions déléguées.

103. Le seul moyen de porter l'échelon municipal à un degré d'autonomie qui corresponde aux exigences de l'article 3.1 de la Charte serait d'amender la loi sur le statut des municipalités ainsi que les autres lois transférant des tâches et des fonctions aux municipalités, de manière à ce que les compétences et les tâches confiées aux municipalités soient pleines et entières et que les municipalités jouissent d'une liberté totale dans leur prise de décision pour ce qui concerne toutes les questions non exclues de leur champ d'action.

104. La délégation du Congrès se réfère au Commentaire contemporain²³ qui affirme que « la Charte en sa qualité de traité international de portée régionale est un instrument contraignant comme tout autre traité. En conséquence, les Parties qui ratifient la Charte sont tenues — en vertu du principe établi du droit international selon lequel « *pacta sunt servanda* » — de respecter les engagements ainsi souscrits de la manière prévue par la Convention de Vienne sur le droit des traités (1968). »

105. Pour toutes ces raisons, les rapporteurs estiment en conclusion que l'article 3.1 de la Charte n'est pas respecté en Azerbaïdjan.

3.2.2 Article 3.2

106. L'autonomie locale est exercée par deux institutions distinctes l'une de l'autre, à savoir les organes exécutifs locaux — qui font partie de l'administration de l'État — et les municipalités — organes électifs qui ne font pas partie de la structure administrative du pays.

107. Si l'on considère uniquement l'échelon municipal, les exigences de l'article 3.2 sont formellement respectées, puisque les municipalités se composent de membres élus au suffrage secret, égalitaire, direct et universel. Les conseils municipaux élisent un(e) président(e) responsable devant eux, et la législation, notamment la loi sur la participation publique, prévoit la possibilité de recourir à des référendums ou à d'autres formes de participation des citoyens aux enjeux locaux (voir précédemment).

23 <https://rm.coe.int/commentaire-contemporain-du-congres-sur-le-rapport-explicatif-de-la-ce/1680a06160>

108. En ce qui concerne la « responsabilité » des présidents des conseils municipaux, aucune information n'a pu être obtenue par la délégation du Congrès sur les moyens de contrôle dont le conseil dispose sur le/la président(e), par exemple le nombre de questions verbales ou écrites qui peuvent lui être posées, ni sur la question de savoir si les chartes municipales prévoient un temps réservé à l'examen des propositions (encore moins par l'opposition, qui n'existe généralement pas dans la plupart des municipalités).

109. L'article 146 de la Constitution, tel qu'amendé en 2016, prévoit que les municipalités et les agents municipaux sont responsables civilement des dommages causés aux droits de l'homme et aux libertés — ainsi que des garanties qui y sont attachées — en conséquence d'une activité ou d'une absence d'activité qui soit en contradiction avec la législation et qui soit le fait d'agents municipaux. La Cour constitutionnelle a indiqué que cette disposition avait été utilisée un petit nombre de fois pour suspendre des conseillers municipaux, notamment dans le cas de l'attribution ou de la vente de parcelles de terrain ayant entraîné des atteintes à la propriété. Quoi qu'il en soit, de telles affaires ne peuvent pas aller jusqu'à la perte d'un mandat électif, et les membres des conseils municipaux ne peuvent en aucun cas être destitués.

110. Comme le Commentaire contemporain l'indique clairement (paragraphe 37), les deux paragraphes de l'article 3 de la Charte sont étroitement liés : l'« autonomie locale » est définie en termes de « démocratie locale ». Par conséquent, les insuffisances relatives à l'article 3.1 sont également vraies pour ce qui concerne l'article 3.2.

111. Vu l'existence d'un tel lien, les exigences de l'article 3.2 de la Charte ne sont satisfaites que partiellement en Azerbaïdjan.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4

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.

3.3.1 Article 4.1

112. Comme indiqué précédemment, une liste élémentaire des tâches et des responsabilités des municipalités figure dans la Constitution et dans la législation, établissant un système à deux niveaux. L'autorité exécutive locale est une extension du pouvoir exécutif de l'État. Le statut juridique des instances locales de l'administration de l'État est principalement régi par la loi sur l'autorité exécutive locale et par le Règlement présidentiel de 2012, qui a renforcé encore davantage la position déjà dominante des autorités exécutives locales dans les affaires locales.

113. D'après l'article 124 de la Constitution et la loi sur l'autorité exécutive locale, le chef de cette autorité s'acquitte des fonctions suivantes : exécuter les ordres du Président de l'Azerbaïdjan ; mettre en œuvre les programmes étatiques autorisés par le Président de l'Azerbaïdjan ainsi que les programmes locaux ; établir et dissoudre les départements, les services, les entreprises et les organisations de l'administration locale de l'État ; nommer et révoquer leurs chefs ; abroger tout document contraire à la législation en vigueur ; organiser les élections, les référendums nationaux et les débats publics conformément à la législation ; soumettre aux organes exécutifs appropriés les questions ou les propositions ayant trait au développement local ; exécuter toute autre tâche prévue par la législation.

114. Le Chapitre IX de la Constitution (articles 142-146) énonce les principales caractéristiques des collectivités locales, notamment le statut juridique des municipalités, leurs compétences fondamentales et leurs relations avec les autres entités. Les fonctions confiées à une municipalité sont les suivantes : reconnaissance du mandat des membres de la municipalité, perte de leur mandat et résiliation de leur mandat conformément à la législation ; adoption du règlement intérieur de la municipalité ; élection du/de la

président(e) de la municipalité, de ses adjoints ainsi que des comités permanents et autres ; fixation des taxes et des impôts locaux ; adoption du budget local et rapport sur son exécution ; utilisation et élimination des biens municipaux ; acceptation et mise en application des programmes locaux de protection sociale et de développement social ; acceptation et mise en application des programmes locaux d'écologie. D'autres compétences peuvent être transférées aux municipalités par l'administration de l'État en allouant des ressources financières appropriées pour les exercer. Dans ce cas, l'exercice de telles compétences est soumis au contrôle de l'autorité exécutive locale.

115. Toutefois, comme indiqué par le Comité des régions de l'Union européenne, dans la pratique, les responsabilités des municipalités se réduisent aux points suivants :

- entretien des cimetières ;
- entretien des routes locales (responsabilité partagée avec les autorités exécutives locales) ;
- activités de rénovation et de revalorisation (responsabilité partagée avec les autorités exécutives locales) ;
- stationnement ;
- attribution des parcelles de terrain pour la construction de maisons individuelles (responsabilité partagée avec les autorités exécutives locales) ;
- parcs et végétation (responsabilité partagée avec les autorités exécutives locales) ²⁴.
- Tenir un registre des exploitations familiales.

116. La loi sur le statut des municipalités met l'accent sur l'adoption et l'exécution de programmes municipaux relatifs à la protection sociale, au développement socioéconomique et à l'environnement local. Cependant, pratiquement toutes les fonctions socioéconomiques se trouvent dans le périmètre de compétences des autorités exécutives locales, comme indiqué précédemment (article 3). Sur un certain nombre de questions, les autorités exécutives locales sont tenues de prendre en considération les avis et les suggestions des municipalités, bien que les modalités ne soient pas claires et qu'il ne semble pas exister de procédure officielle à cet égard. Le rôle des municipalités est limité en pratique aussi du fait que les fonds provenant du budget de l'État sont versés directement aux autorités exécutives locales, et ce sont ces dernières plutôt que les municipalités qui ont la responsabilité de soumettre des propositions à l'État.

117. Si la Constitution (article 114) et la législation exposent un certain nombre — néanmoins restreint — de compétences réservées aux municipalités, le problème réside dans la mauvaise définition des rôles, des responsabilités et des compétences des autorités exécutives locales et des municipalités. Le cadre actuel laisse aux municipalités peu de liberté sur une part significative des responsabilités qui leur sont assignées par la loi sur le statut des municipalités. La répartition des compétences et des tâches entre les autorités exécutives locales et les municipalités est tellement disproportionnée et inégale que ces dernières ne sont pas en mesure d'exécuter la plupart des fonctions qui leur reviennent d'après la législation. Un transfert plus rapide et plus efficace des fonctions serait possible si les autorités exécutives locales étaient élues démocratiquement par les citoyens.

118. Il convient de rappeler que, d'après le Commentaire contemporain, l'article 4.1 de la Charte « exige que les dispositions fixant les "compétences de base" des collectivités locales répondent aux normes de clarté et de sécurité juridique » (voir à cet égard, le Commentaire Contemporain), ce qui n'est pas le cas en Azerbaïdjan, car, bien que la législation y pourvoie, les dispositions correspondantes ne sont généralement pas mises en œuvre.

119. Pour toutes ces raisons, les engagements pris au titre de l'article 4.1 de la Charte doivent être considérés comme partiellement respectés seulement en Azerbaïdjan.

3.3.2 Article 4.2

120. Ainsi que le rapport explicatif de la Charte le suggère, l'article 4.2 se base sur une définition de l'autonomie locale selon laquelle les « collectivités locales »²⁵ sont conçues comme des « entités politiques agissant de plein droit pour promouvoir le bien-être général de la population » qui, dès lors, ont « le droit d'exercer leur initiative dans ces domaines ». Cela signifie qu'en principe, les municipalités « doivent avoir le droit de prendre des initiatives sur des questions n'étant pas explicitement exclues de leur compétence par la loi », comme l'explique par ailleurs le Commentaire contemporain (paragraphe 57).

²⁴ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpow ers/Pages/Azerbaijan.aspx>

²⁵ Dans ce cas, il s'agit des municipalités (voir la note de bas de page 4, concernant la terminologie).

121. Ce n'est pas le cas en Azerbaïdjan, où il n'existe rien qui ressemble à une clause générale de compétence pour les municipalités. Les compétences des municipalités sont exposées dans la législation et, comme indiqué précédemment, fortement limitées dans la pratique, au point où, de fait, aucune fonction des municipalités n'est entière. Par ailleurs, il convient de noter que, d'un point de vue juridique, puisque les autorités exécutives locales sont responsables de la mise en œuvre des décisions et des politiques du gouvernement central et que le Président de l'Azerbaïdjan a le pouvoir de définir les compétences des autorités exécutives locales, les limites des compétences municipales prévues par la législation peuvent être influencées en pratique par le pouvoir exécutif.

122. Ainsi, la situation juridique et factuelle n'est actuellement pas compatible avec les obligations fixées par l'article 4.2 de la Charte.

3.3.3 Article 4.3

123. L'Azerbaïdjan n'a pas ratifié l'article 4.3 de la Charte²⁶.

3.3.4 Article 4.4

124. Comme décrit précédemment, les compétences des municipalités sont limitées et en aucun cas entières, puisque, tant juridiquement que dans les faits, elles sont amoindries en particulier par les autorités exécutives locales et de manière générale par la structure actuelle des compétences pour ce qui est des enjeux locaux. Les lois et le Règlement relatifs aux organes exécutifs locaux concentrent toutes les compétences importantes liées à la mise en œuvre du pouvoir étatique et des services publics pertinents au niveau local entre les mains des représentants locaux du gouvernement central ou des chefs des organes exécutifs, ce qui est contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 4 de la Charte en général, et à l'article 4.4 en particulier. Ainsi que l'affirme le Commentaire contemporain, les limitations aux compétences des municipalités doivent être prévues par la loi, « revêtir un caractère exceptionnel, se fonder sur des raisons objectives et être interprétées de manière restrictive » (paragraphe 67).

125. La loi sur le statut des municipalités montre clairement que les compétences des municipalités ne sont, par nature, pas « pleines et entières » : l'article 4.2 indique que les services fournis par les municipalités n'ont qu'un caractère complémentaire et que les programmes sociaux, économiques et environnementaux au niveau local ne peuvent viser qu'à résoudre des questions qui ne sont pas déjà couvertes par les programmes de l'État pertinents. Par conséquent, la grande majorité des services publics locaux relèvent à la fois de la compétence des structures étatiques et de celle des structures municipales²⁷, et c'est inévitablement le niveau le plus fort qui prédomine. Comme rappelé précédemment (article 3), la loi empêche aussi les municipalités d'interférer dans les programmes mis en œuvre par les autorités exécutives locales dans certains domaines essentiels, comme la protection sociale à l'échelon local, ou dans les programmes socioéconomiques locaux. Ainsi, les municipalités sont découragées d'introduire des politiques dans nombre de domaines où elles pourraient jouer un rôle, car le gouvernement central y mène déjà toute une série de programmes par l'intermédiaire des autorités exécutives locales et des ministères compétents. Par exemple, il est pratiquement impossible pour les municipalités de participer à l'entretien ou à la gestion des écoles publiques, parce que le ministère de l'Éducation est responsable de ces deux points.

126. L'article 4.4 de la Charte décourage par ailleurs le chevauchement des responsabilités, qui peut représenter une menace pour le niveau de gouvernement le plus faible, lequel, en Azerbaïdjan, correspond indéniablement aux municipalités. « [Les] autorités de niveau supérieur disposent généralement de ressources financières, organisationnelles et humaines plus importantes et de meilleure qualité que les collectivités locales » (Commentaire contemporain, paragraphe 67) et, bien que dans le cas de l'Azerbaïdjan, il ne soit juridiquement pas correct de considérer les autorités exécutives locales comme des « autorités [d'un] niveau supérieur » à celui des municipalités du fait de la séparation formelle entre les deux types d'entité, celles-ci disposent effectivement « de ressources financières, organisationnelles et humaines plus importantes et de meilleure qualité » et s'approprient « les responsabilités gouvernementales les plus attrayantes » (paragraphe 67) et disposent « de pouvoirs réglementaires plus ou moins exclusifs dans plusieurs domaines » (paragraphe 67), ce qui crée de fait une incompatibilité avec l'article 4.4 de la Charte.

²⁶ https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=gf3qG2lt.

²⁷ Voir le tableau élaboré par M. Mamedova, H. Hafiz Bashir, B. Abil Nazir et H. Mirali Asad, *Local Government in Azerbaijan*, « Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia, Local Government and Public Service Initiative », Budapest, 2002, p. 401, qui montre que les compétences des municipalités sont toujours partagées avec l'État (électricité, gaz, urbanisme, développement local, tourisme), avec les comités exécutifs locaux (gestion des eaux usées, chauffage, gestion des déchets, nettoyage des rues, questions administratives) ou avec les deux (approvisionnement en eau, protection environnementale, protection des consommateurs). Cette liste reste globalement valable malgré quelques changements et améliorations (p. ex. cimetières ruraux). Voir aussi la liste élaborée par le Comité des régions de l'UE : <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Azerbaijan.aspx>.

127. Le cadre juridique actuel en Azerbaïdjan n'établit pas de compétences pleines et entières pour les municipalités ni ne fournit une définition claire des responsabilités des différents acteurs, et il favorise les autorités exécutives locales par rapport aux municipalités s'agissant de la prise en charge des services locaux.

128. Au vu des considérations qui précèdent, les rapporteurs considèrent que l'article 4.4 de la Charte n'est pas respecté en Azerbaïdjan.

3.3.5 Article 4.5

129. La délégation de tâches aux municipalités n'a historiquement pas beaucoup été utilisée en Azerbaïdjan. Cette possibilité est inscrite dans la Constitution même (article 144(II)), qui prévoit que, dans un tel cas, le financement nécessaire à l'accomplissement de la tâche doit être transféré.

130. Comme indiqué précédemment, le seul cas de délégation de tâches observé jusqu'à présent a eu lieu en 2020, lorsque le Cabinet des Ministres a transféré, du ministère de l'Ecologie et des Ressources naturelles au profit de cinq municipalités, un équipement de type « module » pour l'assainissement des eaux sur les rives de la mer Caspienne. Cette délégation de tâches s'est accompagnée du transfert des ressources financières nécessaires à leur prise en charge.

131. Les rapporteurs n'ont pas pu obtenir d'informations de première main quant à la question de savoir comment cette délégation de tâches fonctionne et est mise en œuvre. En particulier, ils n'ont pas pu savoir dans quelle mesure les municipalités ont « la liberté d'adapter [l']exercice [de leurs pouvoirs] aux conditions locales », comme prescrit par l'article 4.5 de la Charte. Quoiqu'il en soit, aucun interlocuteur n'a signalé de problème particulier à cet égard, et tous ont confirmé que les ressources financières correspondantes avaient été prises sur le budget 2020 de l'État.

132. Les rapporteurs considèrent ce premier précédent comme un exemple encourageant de confiance à l'égard des municipalités et comme une démonstration du fait qu'elles peuvent effectivement se voir confier des tâches, y compris des tâches complexes. Ils expriment l'espoir que cette expérience apparemment positive puisse être reproduite plus souvent et ouvrir de nouvelles possibilités de développement équilibré de l'autonomie locale dans le pays.

133. Etant donné que la possibilité de déléguer des tâches aux municipalités n'est pas seulement inscrite dans la législation, mais, en définitive, aussi mise en œuvre dans la pratique, les conditions fixées par l'article 4.5 de la Charte peuvent être considérées comme remplies en Azerbaïdjan.

3.3.6 Article 4.6

134. D'après les associations nationales de municipalités et les représentants du Parlement que la délégation du Congrès a rencontrés, les municipalités sont assez régulièrement consultées, notamment mais pas exclusivement à travers leurs associations, concernant les projets ou les décisions du gouvernement central qui touchent en premier lieu leurs intérêts. Les représentants du Parlement ont également affirmé que les procédures de consultation sont normalement activées pour chaque projet de loi concernant les municipalités ou leurs associations et que les municipalités et leurs associations peuvent aussi soumettre des propositions législatives. Pour illustrer cette bonne pratique consistant à consulter les associations nationales et les municipalités lorsque des projets de loi les concernant sont examinés, les représentants du comité parlementaire chargé des relations régionales ont indiqué que le transfert de la responsabilité des cimetières aux municipalités s'était fait après d'intenses consultations. La législation demeure néanmoins silencieuse sur les conditions et les procédures de consultation, sauf pour les questions financières ayant trait directement aux municipalités (voir plus loin, article 9). Il semble également qu'un maillage de consultations informelles existe qui permette de porter les enjeux municipaux à l'attention des autorités de l'État au niveau central et régional.

135. Très peu d'exemples concernant ces consultations — notamment les consultations officielles — ont été fournis à la délégation. Le gouvernement a cité l'instruction du Ministère de la justice sur « l'assistance à l'organisation des activités des municipalités et leur assistance méthodologique » comme exemple de consultation des associations nationales. Les associations nationales de municipalités ont signalé à la délégation que les consultations avec les municipalités s'amélioreraient et que des projets de loi (non spécifiés) étaient à l'étude au sein du Parlement. D'après les associations nationales de municipalités, l'octroi d'aides et de subventions aux municipalités dans le cadre du projet de budget de la République d'Azerbaïdjan est

également en cours d'examen avec les municipalités et leurs associations nationales au sein de l'Ali Majlis, du ministère de la Justice et d'autres organes exécutifs centraux, et des enquêtes sont menées pour connaître leur opinion sur certaines questions précises. Le maire de Saray a indiqué à la délégation du Congrès qu'il savait comment soulever des sujets de préoccupation et qu'une procédure formalisée de consultation ne lui manquait donc pas.

136. Ces éléments d'information montrent que, bien que les consultations soient possibles et qu'elles aient lieu de manière informelle, il ne s'agit pas d'une pratique établie et perçue comme une composante importante du fonctionnement de l'administration locale au point qu'elle mérite d'être inscrite dans la législation.

137. Il convient de rappeler que la consultation est un principe essentiel de la Charte et que les municipalités devraient être consultées par les organes de l'État lors de l'examen et de l'approbation des lois, des règlements, des plans et des programmes touchant au cadre juridique et opérationnel de la démocratie locale, comme le rappelle le Commentaire contemporain (paragraphe 79). Pour mieux rendre compte de l'importance essentielle de la consultation en tant que pilier procédural du fonctionnement de la démocratie (locale), le Congrès a adopté plusieurs recommandations et résolutions sur le droit des municipalités à être consultées. Il a rappelé que le droit des autorités locales (municipalités) à être consultées est « un principe fondamental de la pratique juridique et démocratique européenne » en tant qu'il contribue à la bonne gouvernance (Recommandation 171 (2005))²⁸ et que les autorités locales (municipalités) devraient jouer un rôle actif dans l'adoption des décisions sur toutes les questions qui les concernent, selon des modalités et un calendrier leur offrant une réelle possibilité de formuler et d'articuler leurs propres points de vue et propositions, l'idée étant qu'elles puissent exercer une influence (Recommandation 328 (2012))²⁹. Ainsi, les consultations ne peuvent pas se tenir uniquement en pratique, et hors de tout cadre procédural transparent.

138. Outre les procédures de consultation des municipalités, la législation azerbaïdjanaise prévoit, dans le cas des décisions susceptibles d'affecter les citoyens, des instruments permettant de consulter la population, y compris dans le cadre de référendums. La loi sur les référendums locaux définit les questions qui peuvent être traitées dans ce cadre et établit les procédures pour l'organisation de tels référendums, la publication des résultats et leur transposition dans la loi.

139. Les municipalités peuvent organiser un référendum sur toute question relevant de leur compétence, de leur propre initiative ou à la demande d'au moins 10 % des électeurs du territoire concerné. Les référendums sont financés sur les budgets locaux. Avant d'organiser un référendum, la municipalité publie une résolution annonçant la date, l'enjeu et l'ordre de financement. Cette résolution doit être diffusée dans la presse locale dans un délai de trois jours.

140. La loi sur le statut des municipalités prévoit un certain nombre d'instruments de participation directe des citoyens, tels que les sondages d'opinion, les réunions de citoyens (dans les municipalités de moins de 500 habitants), les initiatives populaires, les pétitions de citoyens ou d'autres instruments encore, dont les comités de voisinage, les associations et les organisations de charité (articles 26-30). Il est curieux de constater que parmi ces instruments sont également citées les élections (article 27) et que certains interlocuteurs auxquels la question de la participation a été posée ont indiqué que les citoyens ont la possibilité d'assister aux réunions des conseils municipaux ou de joindre par téléphone les membres de la municipalité et que les maires se rendent disponibles pour la presse.

141. La délégation du Congrès n'a pas pu obtenir d'informations sur l'utilisation réelle de tous ces instruments. Les représentants des associations nationales de municipalités ont explicitement affirmé que, dans l'ensemble, le niveau de participation des citoyens aux processus de gouvernance locale, y compris la prise de décision concernant les enjeux locaux, n'est pas élevé à l'échelle du pays. Le recours aux instruments participatifs est quoi qu'il en soit extrêmement limité et ne fait pas partie de la vie ordinaire des municipalités.

142. Au vu de l'écart significatif entre le cadre juridique et la pratique pour ce qui concerne la consultation, les exigences de l'article 4.2 de la Charte ne sont respectées que partiellement en Azerbaïdjan.

28 Examinée et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 1^{er} juin 2005, et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir Document CPL(12)5).

29 Examinée et adoptée le 18 octobre 2012 par le Congrès (voir Document CG(23)II, exposé des motifs).

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5

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.

143. Les limites territoriales des municipalités sont fixées par la loi sur les territoires et les terrains municipaux, ainsi que par la liste de toutes les municipalités de l'Azerbaïdjan et de leurs territoires. D'après cette loi, la Commission nationale des terrains et les autorités exécutives locales établissent des plans d'urbanisme et de construction qui indiquent clairement les territoires et terrains municipaux devant être transférés aux municipalités. D'autres lois réglementent également les questions relatives aux biens municipaux. C'est par exemple le cas de la loi sur la réforme foncière, dont l'article 7 est entièrement consacré à la question des terrains municipaux, de la loi sur la gestion des terrains municipaux, de la loi sur les impôts municipaux et de la loi sur la fusion de municipalités. Il est en outre indiqué dans le modèle de charte municipale que les limites territoriales d'une municipalité doivent figurer dans sa charte.

144. D'après la loi sur le statut des municipalités, les limites territoriales des municipalités et les modifications qui y sont apportées, y compris après leur création, leur regroupement, leur scission, leur rétablissement ou leur suppression, sont fixées par des lois, compte tenu de leur situation socio-économique, des circonstances historiques et d'autres paramètres locaux ainsi que de l'avis de la population des territoires concernés. Toutes les municipalités de la République d'Azerbaïdjan doivent être inscrites au registre national des municipalités tenu par le Parlement et ont droit à la certification correspondante.

145. Les limites territoriales des municipalités sont protégées par la loi car le territoire des municipalités est fixé par des dispositions législatives et toute modification de ces limites doit faire l'objet d'une analyse approfondie de la situation sociale et économique et d'autres paramètres, ainsi que de consultations de la population locale.

146. La délégation a été informée de modifications partielles récemment opérées dans les zones administratives des provinces de Sharur et de Sadarak de la République autonome du Nakhitchevan. Le Milli Majlis a adopté une loi qui a pour effet de transférer le village de Demirchi (du district administratif rural du même nom) de la province administrative de Sharur, dont il dépend actuellement, à la province de Sadarak.

147. Depuis l'établissement des municipalités, leur nombre (qui s'établissait initialement à 2 757) s'est progressivement réduit à la faveur de regroupements successifs. La dernière série de fusions a eu lieu en 2014 et ramené le nombre de municipalités de 1 718 à son niveau actuel de 1 606. Les fusions se sont faites entre des municipalités villageoises et non entre de plus grandes communes. D'après les informations fournies à la délégation, il est probable que de nouveaux regroupements aient lieu dans un proche avenir, les municipalités de petite taille ayant souvent du mal à s'acquitter de leurs fonctions du fait de leur manque de capacités, et notamment de moyens financiers.

148. La fusion de municipalités est une procédure librement consentie, qui ne peut être imposée aux municipalités. Le gouvernement a cependant modifié à deux reprises la législation sur « les activités conjointes et la fusion, la scission et la suppression de municipalités » et a simplifié la procédure à suivre afin de favoriser les fusions volontaires. De plus, les associations nationales de municipalités donnent souvent des informations sur les bienfaits potentiels des regroupements de municipalités.

149. À la suite de l'intervention militaire, à la fin de l'année 2020, dans les parties du territoire qui n'étaient pas précédemment contrôlées par le gouvernement, un régime de transition a été adopté pour ces zones, qui sont ainsi placées sous le contrôle direct du gouvernement. Des municipalités seront également (re)constituées sur ces territoires, ce qui fera augmenter de 915 le nombre total de municipalités du pays, d'après les premières informations reçues par la délégation. Aucune information n'a été fournie quant aux modalités et au calendrier exact de cette transition. Les rapporteurs souhaitent rappeler que ce processus devrait être guidé par la Charte et ses principes et devrait par conséquent permettre un degré suffisant d'implication des citoyens et des municipalités concernés.

150. Si le cadre législatif est dans l'ensemble conforme aux dispositions de l'article 5 de la Charte, le principe de la consultation n'est pas suffisamment garanti en pratique et le degré d'implication de la population, par voie de référendum et d'autres instruments participatifs, n'est pas non plus suffisant. Il convient de faire connaître non seulement les bienfaits des fusions de municipalités mais également les conditions à satisfaire pour que ces fusions se fassent dans des conditions démocratiques, inclusives et participatives.

151. Les rapporteurs considèrent donc que la situation en Azerbaïdjan n'est que partiellement conforme aux obligations énoncées à l'article 5 de la Charte.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

Article 6

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.

3.5.1 Article 6.1

152. L'article 6.1 de la Charte dispose que le statut des élus locaux doit effectivement assurer le libre exercice de leur mandat. La loi sur les services municipaux définit la structure de l'appareil exécutif et l'organisation des services municipaux et régleme nte les activités du personnel municipal, ainsi que ses droits, ses devoirs, ses conditions de travail et ses avantages sociaux. Les municipalités ont ainsi le droit de définir elles-mêmes leurs structures administratives internes et cette autonomie en matière d'organisation ne peut être restreinte que par la loi, afin de garantir le fonctionnement démocratique des municipalités.

153. En ce qui concerne leur structure, les municipalités sont dotées d'une assemblée ou d'un conseil municipal, composé de conseillers élus, dont le nombre est compris entre 5 (dans les municipalités de moins de 500 habitants) à 19 (dans celles de plus de 100 000 habitants). La durée du mandat des conseillers locaux est de cinq ans. Bien qu'il n'existe pas de données officielles sur la représentation des partis politiques au sein des conseils locaux, la délégation du Congrès a appris que les partis politiques étaient peu représentés au niveau local et que la grande majorité des conseillers étaient indépendants et n'appartenaient à aucun parti. En général, les partis politiques n'ont pas de programme d'action à l'échelle locale et ce n'est que récemment que l'établissement d'un parti d'opposition (Real) a mis cette question sur le devant de la scène, quoique principalement dans les plus grandes localités. La situation évolue favorablement pour ce qui est de la représentation des femmes et des jeunes : au terme des élections municipales de 2019, 5 847 femmes ont été élues, ce qui représente 38,8 % des postes de conseiller, soit une hausse de 11 % par rapport aux élections municipales de 2014. Environ 35 % des municipalités ont une femme à leur tête. Les élections municipales de 2019 se sont également caractérisées par l'élection de 6 012 jeunes (soit 39,9 %), dont la présence au sein des municipalités a ainsi augmenté de 10,3 % par rapport aux élections municipales de 2014.

154. Les membres des municipalités (les conseillers) ne peuvent être révoqués que dans des situations bien précises prévues par la loi. D'après l'article 22 de la loi sur le statut des municipalités, ces situations sont les suivantes : violation des règles de procédure électorales, démission, manquement aux obligations que la loi leur impose dans le cadre de leur mandat, nomination à une fonction d'un organe législatif, exécutif ou judiciaire, certification, par un membre du corps médical, de l'inaptitude à exercer des fonctions officielles pendant plus de quatre mois, absence aux réunions, sans raison valable, pendant une durée définie dans la charte municipale³⁰.

155. Pendant la durée de son mandat, un membre de la municipalité (conseiller) ne peut être révoqué à l'initiative de l'administration, ou muté, à titre de sanction disciplinaire, à un poste peu rémunéré là où il est employé dans le cadre d'un contrat de travail, sans le consentement préalable de la municipalité et de son/sa président(e) (article 11 de la loi sur le statut d'un membre de la municipalité). La procédure de licenciement est régie par l'article 22 de la même loi. La référence implicite à la possibilité de procéder à une telle révocation avec l'accord du/de la président(e) de la municipalité conduit à s'interroger sur l'efficacité de la garantie que cette disposition vise à fournir. Les informations fournies après la visite confirment que cela se produit parfois dans la pratique, comme dans le cas de la municipalité de Sabail et de la municipalité du territoire de Binagadi. Les informations ne précisent cependant ni le nombre de licenciements ni leur fréquence.

³⁰ Voir les observations critiques formulées dans l'Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la gouvernance démocratique de la Direction générale de la démocratie du Conseil de l'Europe sur la version révisée du projet de loi portant modification de la loi « sur le statut des municipalités » (CDL-AD(2014)022 par. 24 à 27).

156. Le conseil est dirigé par un/une président(e) (parfois appelé(e) « maire »), qui est élu(e) par le conseil parmi les conseillers municipaux. Les conseillers municipaux ne peuvent être destitués de leurs fonctions et les modifications apportées à la loi sur le statut des municipalités en 2014 précisent dans quels cas il est possible de suspendre leurs fonctions, ainsi que de procéder à la dissolution anticipée d'une municipalité. De telles décisions doivent être prises par la Commission électorale centrale à la demande du Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan (articles 22-1 et 22-2 de la loi sur le statut des municipalités).

157. Les municipalités peuvent établir des comités permanents et d'autres comités afin de mener des travaux préparatoires et d'examiner les questions relevant de leur responsabilité, d'aider l'assemblée municipale à mettre en œuvre ses décisions et de contrôler les activités des entreprises et organisations municipales. Néanmoins, les décisions portant sur certains domaines, comme les questions importantes d'organisation et de personnel où la levée d'impôts et de taxes locaux, relèvent de la responsabilité du conseil municipal. En ce qui concerne les principales règles de fonctionnement, les réunions sont convoquées par le président. Le conseil prend ses décisions à la majorité simple des conseillers votants, à l'exception des décisions relatives aux impôts et taxes locaux, qui doivent être prises à la majorité des deux tiers.

158. Toutes les municipalités ont établi leur charte en suivant les indications données dans le modèle de charte municipale, comme le prévoit la loi correspondante. Étant donné le peu de moyens dont disposent notamment les municipalités rurales et celles de petite taille, ce modèle a sans aucun doute aidé les municipalités à mettre au point un document qui régit leur organisation. En même temps, la conséquence de cette aide est que toutes les chartes municipales se ressemblent et que les municipalités ont en pratique peu de possibilités d'adapter leur structure administrative interne aux besoins locaux. La marge de manœuvre que la législation doit laisser aux municipalités pour que celles-ci choisissent et établissent leur propre structure organisationnelle est donc très limitée en pratique. Sur le plan légal, il convient de rappeler que les chartes municipales sont enregistrées par les autorités exécutives locales correspondantes (article 8.3 de la loi sur le statut des municipalités).

159. Aucune réforme structurelle de l'administration publique n'a eu lieu depuis que l'Azerbaïdjan a acquis son indépendance. Ces dernières années, le ministère de la Justice a cependant pris quelques mesures ponctuelles visant à adapter le fonctionnement des collectivités locales à de nouvelles réalités, notamment en développant l'utilisation d'internet dans les activités administratives des municipalités et en introduisant des modalités de paiement par voie électronique. Depuis 2015, le paiement en espèces des redevances et impôts locaux n'est plus autorisé dans les bureaux municipaux et ces impôts et redevances ne peuvent être réglés que dans les banques ou les bureaux de poste locaux. Les deux tiers des municipalités sont aujourd'hui équipés d'ordinateurs reliés à internet et des dispositions sont actuellement prises pour que toutes les municipalités le soient, ce qui constitue un objectif à court terme du gouvernement. Une autre mesure pratique importante a consisté à mettre en service le Système informatique automatisé des municipalités, qui, entre autres, relie les municipalités au Portail gouvernemental de paiement de la Banque centrale, ce qui facilite les paiements électroniques et favorise une plus grande transparence des transferts de fonds. Des mesures ont également été prises pour lutter contre la corruption et renforcer le professionnalisme dans la fonction publique.

160. Les municipalités sont habilitées à établir des organismes indépendants, tels que des entreprises ou des agences locales, pour améliorer la prestation de services locaux. La loi sur le statut des municipalités dispose qu'elles peuvent constituer des entités juridiques indépendantes pour mener des activités économiques et d'autres activités permises par la loi et qu'elles sont habilitées à définir les objectifs, les conditions et les règles de fonctionnement de telles entités juridiques, à réglementer les prix et tarifs de leurs produits (ou services), à approuver leur charte, à nommer et révoquer leurs responsables et à se voir présenter leurs rapports d'activité (articles 34 and 35). La délégation a été informée par les autorités nationales au cours de la procédure de consultation qu'au cours des deux dernières années, cette possibilité est de plus en plus utilisée par les municipalités, qui ont créé de nouvelles entreprises dans divers domaines d'activité.

161. En 2015, une loi sur les entités juridiques publiques a été adoptée (puis précisée par un décret du président de la République d'Azerbaïdjan). Elle dispose que ces entités sont des organisations non étatiques ou non municipales établies pour le compte de l'État et de la municipalité, ou par une entité juridique publique, dans le but de mener des activités d'intérêt national et public, comme des activités commerciales. Contrairement aux organismes gouvernementaux, les entités juridiques publiques ont le droit de participer à des activités d'entrepreneuriat. Elles ne sont pas financées par le budget de l'État mais fonctionnent selon le principe de l'autofinancement. Le transfert de certaines responsabilités de l'État aux entités juridiques publiques pourrait représenter un éventuel pas vers une plus grande décentralisation, mais il ne semble pas que les municipalités aient usé de cette possibilité à ce jour.

162. Les rapporteurs considèrent que les conditions énoncées à l'article 6.1 de la Charte sont partiellement réunies en Azerbaïdjan et encouragent les autorités à redoubler d'efforts en vue de parvenir à un véritable degré de différenciation des municipalités sur le plan organisationnel et également politique et à les aider à instaurer des conditions d'emploi adéquates dans l'intérêt de la population locale.

3.5.2 Article 6.2

163. Les membres du personnel des municipalités relèvent de l'un des deux régimes suivants : ils peuvent être fonctionnaires titulaires ou agents recrutés dans le cadre d'un contrat de travail. La loi prévoit que l'on ne puisse être à la fois agent municipal et membre d'un organe législatif, exécutif ou judiciaire. Les salaires sont fixés en fonction de l'organigramme établi par chaque municipalité. Les autres conditions d'emploi, comme les horaires, les congés et les prestations de retraite et de sécurité sociale, sont régies par les dispositions du droit du travail applicables. Les municipalités peuvent, en fonction de leurs moyens financiers, décider de rémunérer davantage leur personnel. L'embauche et la révocation du personnel municipal incombent au responsable de la division municipale correspondante.

164. En 2015, la loi sur les services municipaux a été modifiée afin d'édicter de nouvelles règles sur le recrutement du personnel. Les membres du personnel municipal sont maintenant recrutés sur la base d'une évaluation menée par une commission composée de cinq personnes, au terme d'un processus de sélection (un concours). Il est également prévu que les membres de la famille du/de la président(e) de la municipalité et de ses adjoint(e)s ne puissent être engagés.

165. Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un agent municipal que dans les situations expressément prévues par la loi. D'après l'article 21 de la loi sur le statut des municipalités, ces situations sont : la condamnation par un tribunal, des raisons de santé, le fait qu'un tribunal a établi que l'agent n'était pas responsable de ses actes, la perte de la nationalité, l'acquisition de la nationalité d'un État étranger ou un engagement du même ordre en faveur d'un gouvernement étranger, et le décès de l'agent.

166. En 2016, l'article 146(l) de la Constitution a été modifié et il a été établi que la responsabilité civile des membres du personnel municipal était engagée dès lors qu'ils portaient atteinte aux droits des citoyens. Aucune information n'a été fournie sur le nombre d'affaires de ce type. Les autorités ont fait savoir à la délégation que les procès concernant les municipalités portent dans la plupart des cas sur des litiges relatifs à des biens et qu'il n'est pas rare, dans de telles situations, que des citoyens poursuivent en justice des municipalités pour atteinte à leurs droits (de propriété). Il convient de rappeler que le dépôt de telles plaintes s'explique en grande partie par le fait que la législation sur la séparation des terrains de l'État et des terrains municipaux demeure incomplète et qu'il serait injuste de tenir les agents municipaux responsables de préjudices dus à l'inactivité du législateur et non à leur conduite répréhensible. Au cours de la procédure de consultation, les autorités azerbaïdjanaises ont informé les rapporteurs qu'un groupe de travail conjoint avait été mis en place afin d'intensifier la coopération entre le Centre de travail avec les municipalités du ministère de la Justice et le service d'État aux affaires immobilières (ministère de l'économie) afin d'assurer le respect de la législation dans le domaine de la gestion foncière municipale, accroître l'efficacité et fournir une assistance méthodologique aux municipalités.

167. L'organe exécutif d'une municipalité est désigné dans la loi sous l'appellation « d'appareil exécutif ». Il se compose des services exécutifs de la municipalité établis conformément à la charte municipale et est géré par le/la président(e) du conseil municipal, qui nomme le/la responsable de l'appareil. En particulier dans les zones rurales, bon nombre de municipalités n'ont pas suffisamment de personnel dûment formé pour préparer et exécuter les décisions du conseil.

168. La possibilité d'adapter aux besoins locaux la structure administrative interne des municipalités est encore plus restreinte en pratique par le fait qu'il est très difficile de recruter du personnel qualifié. D'après certaines informations, les modifications et les ajouts récemment apportés à la loi sur les services municipaux en ce qui concerne le personnel ainsi que plusieurs programmes de formation coordonnés par le ministère de la Justice ont permis un début d'amélioration de la situation, laquelle demeure cependant insatisfaisante.

169. Par exemple, les municipalités ne faisant pas officiellement partie de l'administration publique, les membres de leur personnel ne sont pas considérés comme des agents de la fonction publique, mais la loi sur les services municipaux prévoit néanmoins que leur recrutement se fasse sur concours. En outre, le personnel municipal a en principe le droit et la possibilité de bénéficier de la formation professionnelle accessible à ses homologues de l'administration nationale. Si ces derniers peuvent suivre des stages de formation professionnelle financés par l'État, le personnel des municipalités y participe nettement moins souvent, notamment du fait du manque de moyens financiers et du peu d'appui des municipalités, qui

n'investissent généralement pas dans la formation de leur personnel. Dans l'ensemble, il demeure moins avantageux de travailler pour une municipalité que de travailler dans l'administration nationale. Les salaires restent peu compétitifs et les perspectives d'évolution y sont limitées.

170. La loi sur les règles de conduite des agents municipaux énonce les principes élémentaires de déontologie qui s'appliquent au personnel municipal, en mettant l'accent en particulier sur la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts et sur la confidentialité de l'information liée à l'exercice de responsabilités publiques. Généralement, les plans de lutte contre la corruption élaborée dans le pays³¹ concernent aussi le personnel municipal. Le gouvernement a récemment adopté une stratégie prometteuse de développement de la fonction publique pour 2019-2025, qui comprend une série de mesures axées sur l'avancement professionnel des fonctionnaires. La délégation n'a pu obtenir d'informations permettant de savoir si cette stratégie s'applique également au personnel municipal, et dans quelle mesure, ou si elle ne vise que le personnel de l'administration nationale. Il serait en tout état de cause conseillé d'inclure le personnel municipal dans cette stratégie.

171. Bien que certains efforts aient été faits en vue d'améliorer le professionnalisme du personnel, notamment au moyen d'un recrutement fondé sur le mérite, les conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière prévues à l'article 6.2 de la Charte ne sont pas réunies. La situation en Azerbaïdjan n'est donc que partiellement conforme à cette disposition. À l'issue des réunions à distance, les rapporteurs ont été informés par le gouvernement qu'un travail était en cours pour doter les collectivités locales d'un personnel hautement qualifié. Les rapporteurs continueront de suivre cette question. Cependant, ils concluent qu'au moment du suivi, la situation en Azerbaïdjan n'est que partiellement conforme à cette disposition.

3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7

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.

3.6.1 Article 7.1

172. L'article 7.1 de la Charte constitue le pendant, pour les membres démocratiquement élus, de ce que la disposition de l'article 6 établit pour les gestionnaires professionnels. Il « vise à garantir aux citoyens la liberté d'exercer leurs fonctions de représentants élus et la capacité d'exercer des fonctions politiques sans rencontrer d'obstacles insurmontables inhérents à des raisons financières et matérielles » (Commentaire contemporain, par. 107). Une loi sur les règles de conduite des membres de municipalités a ainsi été adoptée en plus de la loi sur les règles de conduite des agents municipaux.

173. L'article 15 de la loi sur le statut des municipalités énonce en détail les conditions qui s'appliquent aux conseillers élus dans l'exercice de leur mandat. Les membres de municipalités (conseillers ou conseillères) qui perçoivent un salaire mensuel en échange de leur travail pour une municipalité ne peuvent être employés ailleurs, sauf dans le cadre de projets de recherche scientifique, de création ou d'enseignement. Leur travail de permanent au sein d'une municipalité est incompatible avec le statut de fonctionnaire municipal. Ceux qui ne sont pas rémunérés par une municipalité parce qu'ils perçoivent un salaire d'autres sources ont le droit de garder leur activité et la rémunération correspondante, à moins que la municipalité ait besoin de leurs services à plein temps, auquel cas elle doit avertir l'employeur et rémunérer le/la conseiller(ère).

174. Le nombre de membres de la municipalité (y compris le/la président(e) et ses adjoint(e)s) qui exercent leurs fonctions à titre permanent est limité par la loi, en fonction du nombre total de membres de la municipalité : 2 dans des municipalités de 5 à 7 membres, 3 dans des municipalités de 9 à 11 membres, 4 dans des municipalités de 13 à 15 membres et 5 dans des municipalités de 17 à 19 membres. En pratique cependant, la loi sur les éléments fondamentaux des finances municipales dispose que le montant alloué aux salaires ne peut dépasser 50 % du budget total d'une municipalité, restriction qui pose problème aux municipalités non urbaines, lesquelles représentent de 80 à 85 % de l'ensemble des municipalités du pays.

31 Voir entre autres http://www.oecd.org/corruption/acn/Azerbaijan_Report.pdf (en anglais) et le deuxième rapport de conformité sur l'Azerbaïdjan (quatrième cycle d'évaluation), adopté par le GRECO lors de sa 82e réunion plénière (mars 2019) GrecoRC4(2019)3, accessible à <http://rm.coe.int/quatrieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-des-parlement/168094f9b2>.

Le budget annuel de ces municipalités étant très faible, le/la président(e) est le seul membre de la municipalité à pouvoir toucher un salaire.

175. En cas de démission d'un membre d'une municipalité, une nouvelle élection est organisée pour le remplacer. Les membres de municipalités ne peuvent être révoqués à l'initiative de l'administration ou mutés à titre de sanction disciplinaire à un poste peu rémunéré « sans le consentement préalable du/de la président(e) de la municipalité » (article 15.3 de la loi sur le statut des municipalités), formulation qui semble impliquer que cela peut se produire avec le consentement du/de la président(e). Aucune information n'a pu être obtenue sur cette disposition et son application et ses effets en pratique.

176. En pratique, les inconvénients qui rendent peu attrayant le travail d'agent municipal concernent également les conseillers élus, y compris le/la président(e). Les salaires ne sont pas compétitifs et, notamment dans les municipalités de petite taille, les conditions de travail et les dotations en infrastructure ne permettent pas de s'acquitter de façon adéquate du mandat à remplir. Compte tenu en outre de la difficulté susmentionnée de recruter du personnel qualifié, les membres élus des conseils municipaux se heurtent à un certain nombre d'obstacles dans l'exercice de leur mandat, dont l'inadéquation entre leurs nombreuses responsabilités et le peu de pouvoir et de sécurité financière dont ils bénéficient, ainsi que le fait que leur sécurité financière n'est pas suffisamment protégée, en particulier après le référendum qui a, en 2016, inscrit dans la Constitution la responsabilité civile du personnel municipal pour les préjudices qu'il pourrait causer.

177. Pour ces raisons, l'article 7.1 de la Charte est considéré comme n'étant qu'en partie respecté en Azerbaïdjan.

3.6.2 Article 7.2

178. La République d'Azerbaïdjan n'a pas ratifié l'article 7.2 de la Charte.

179. Les rapporteurs notent cependant que l'article 15 de la loi sur le statut des municipalités, auquel il a été fait référence lors de l'examen de l'application de l'article 7.1, devrait, s'il est systématiquement appliqué, suffire à satisfaire aux dispositions de l'article 7.2, dont l'objectif est simplement de faire en sorte que les élus locaux perçoivent une « compensation financière adéquate » et d'éviter des conditions qui empêchent, limitent ou même excluent la possibilité pour certains candidats locaux potentiels de briguer un mandat en raison de leur situation financière

3.6.3 Article 7.3

180. Comme cela a été précédemment mentionné, la loi définit les fonctions et activités jugées incompatibles avec le mandat d'élu local au sein d'un conseil municipal. Le Code électoral dispose également que les élus locaux ne peuvent exercer simultanément un autre mandat local, régional ou national ni occuper de fonction dans une entreprise appartenant à l'État ou à une municipalité.

181. Cette disposition est respectée.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8

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.

3.7.1 Article 8.1

182. L'article 146(III) de la Constitution dispose que l'État doit contrôler les actes des municipalités mais n'indique pas à quelle forme de contrôle les collectivités locales doivent être soumises. La loi sur le statut des municipalités précise la nature du contrôle administratif des actes des municipalités et dispose que « l'organe exécutif pertinent doit contrôler le respect de la Constitution et des lois par les municipalités, les organismes municipaux et les agents municipaux » et vérifier que « les commissions municipales pertinentes et les électeurs puissent participer à la mise en œuvre du contrôle administratif des actes des municipalités »

(article 52), bien qu'il n'existe aucune information sur les modalités de participation des commissions municipales et des électeurs.

183. La loi sur le statut des municipalités indique seulement que « l'organe exécutif compétent » doit exercer un contrôle juridique sur les municipalités sans préciser quelle instance administrative particulière est « compétente » en la matière. Dans leurs commentaires, les autorités azerbaïdjanaises ont insisté sur le fait que, en vertu du Décret du Président de la République d'Azerbaïdjan no. 162/1999 et d'un décret présidentiel du 27 septembre 2003 édicté en application de la loi sur le contrôle administratif des actes des municipalités, les fonctions des « organes compétents du pouvoir exécutif » sont exclusivement et directement exécutées par le ministère de la Justice. Le contrôle juridique des municipalités est donc exercé par le ministère de la Justice, et plus précisément par son Centre de collaboration avec les municipalités, qui, en sus de sa fonction de contrôle, apporte une aide méthodologique et des conseils juridiques aux municipalités. Il semble que le ministère de la Justice ait été investi de cette fonction de contrôle de la légalité car c'est auprès de lui que les chartes des municipalités doivent être enregistrées.

184. Le ministère de la Justice rend également compte chaque année au Parlement de ses activités de contrôle des municipalités. D'après l'article 9 de la loi sur le contrôle administratif des actes des municipalités, le ministère de la Justice établit un rapport annuel sur la mise en œuvre du contrôle administratif des actes des municipalités et le présente au Parlement. Dans ce rapport, le ministère peut également proposer des modifications à apporter aux lois régissant les actes des municipalités.

185. La loi sur le contrôle administratif des actes des municipalités dispose que le contrôle des municipalités exercé par le gouvernement central a pour objectif de garantir le respect, par les municipalités et leurs agents, de la Constitution et des lois nationales, des décrets du Président et des décisions du Conseil des ministres. Selon ces règles, ce contrôle consiste aussi à superviser et à vérifier la légalité des travaux et des actes des municipalités. Il est également indiqué dans cette même loi que l'organe de contrôle peut examiner toute requête déposée par des personnes morales ou physiques qui estiment qu'une municipalité leur a porté préjudice. Bien qu'aucune information suffisante ne soit disponible sur les modalités pratiques de cette procédure (voir article 6.2, ci-dessus), cette disposition a de quoi surprendre car tout contentieux relatif à la responsabilité juridique des municipalités (par exemple, des plaintes pour préjudices subis du fait de leurs actes) devrait relever de la juridiction des tribunaux ordinaires et non du contrôle d'organes de l'État en premier lieu.

186. Les municipalités sont tenues de communiquer leurs décisions, dans les 5 jours ouvrables suivant la date de leur adoption, au Centre de collaboration avec les municipalités du ministère de la Justice pour que celui-ci exerce son contrôle légal et administratif. Le ministère n'est pas habilité à suspendre les décisions des municipalités et ne peut que recommander d'y apporter des modifications s'il les juge illégales ou inadéquates. Les municipalités peuvent maintenir leurs décisions et, en cas de désaccord persistant, l'affaire peut être portée devant les tribunaux. D'après les informations fournies par le ministère de la Justice, la plupart des recommandations formulées par le Centre de collaboration avec les municipalités dans le cadre du contrôle qu'il exerce portent sur des décisions financières. Par exemple, la loi sur les éléments fondamentaux des finances municipales (article 8.2) interdit d'allouer plus de la moitié du budget municipal aux salaires, ce qui en pratique est pourtant souvent le cas. D'après les informations données, les procédures judiciaires sont généralement peu nombreuses.

187. D'après une autre disposition de la Constitution (article 146(IV)), les municipalités sont tenues de faire rapport au Parlement dans les cas et selon les modalités prévues par la loi. Cette règle a été inscrite dans la Constitution en 2010 à l'issue d'un référendum national organisé l'année précédente. La loi sur le statut des municipalités a en conséquence été dotée d'une nouvelle disposition indiquant que les municipalités sont tenues de faire rapport au Parlement sur l'exercice des compétences supplémentaires que leur donne la loi et sur l'utilisation des fonds qui sont transférés du budget de l'État au leur conformément à la loi. Dans son avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, la Commission de Venise a souligné : « la raison de l'obligation faite aux communes de remettre leur rapport au Milli Majlis n'est pas claire. Elle laisse supposer l'existence d'une certaine forme de contrôle exercé par le corps législatif. [...] Cette forme inhabituelle de contrôle peut nuire à l'autonomie des collectivités locales. »³²

188. Le Congrès ayant recommandé d'apporter des éclaircissements sur la question, la procédure de modification de la loi sur le statut des municipalités a débuté en 2019 afin d'indiquer que l'obligation de faire rapport au Parlement ne porte que sur les compétences déléguées aux municipalités et non (plus) sur leurs compétences propres. D'après les autorités que la délégation a rencontrées, aucun rapport de ce type n'a

32 Avis n° 518/2008 (Par. 36).

été fait à ce jour. Quoiqu'il en soit, l'existence même de l'obligation de faire rapport au Parlement demeure contestable et sa finalité assez floue, car il est difficile d'imaginer comment le Parlement contrôlera ainsi les actes des municipalités. Même si les autorités nationales ont souligné au cours du processus de consultation que ce rapport ne doit pas être considéré comme une forme de supervision des municipalités, les rapporteurs considèrent cependant que cette procédure inhabituelle semble incompatible avec la fonction législative d'un parlement et avec le but de la Charte.

189. Le contrôle financier est exercé par le ministère des Finances. D'après l'article 32.2.2 de la loi sur le système budgétaire, les municipalités et leurs associations nationales sont tenues de présenter, le 15 mars de chaque année au plus tard, des propositions sur l'exécution de projets relatifs à l'adoption et à la mise en œuvre de programmes locaux dans les domaines de la protection sociale, de l'environnement, de l'économie et du développement social, ainsi que sur l'allocation des subventions du budget de l'État visant à financer l'exercice des compétences supplémentaires déléguées aux municipalités par les autorités législatives et exécutives. Le ministère des Finances examine ces propositions dans un délai de 30 jours et fait savoir aux municipalités concernées s'il les a acceptées ou non. La loi ne précise pas s'il est possible de former un recours en cas de refus de ces propositions et aucune information n'a été fournie sur les modalités pratiques d'application de cette disposition.

190. La gestion financière et économique des municipalités fait l'objet d'un suivi de la Chambre des Comptes, organe chargé du contrôle financier des dépenses des municipalités financées par les transferts provenant du budget de l'État. La Chambre des Comptes peut exercer un contrôle financier externe de l'État sous la forme d'audits, d'analyses et de suivi auprès des municipalités et des entités juridiques dans lesquelles les municipalités détiennent des parts. Parallèlement, la Chambre des comptes a le pouvoir de prévoir, calculer et analyser la mise en œuvre des recettes et des dépenses municipales dans le cadre des activités analytiques. Les rapporteurs ne savent pas si ce type de vérification s'applique également à l'utilisation qui est faite des recettes locales et à la qualité de la gestion financière des collectivités locales.

191. Les collectivités locales sont tenues par la loi de mener des audits internes. Les municipalités contrôlent l'exécution du budget local et font appel au moins une fois par an, à cette fin, à des auditeurs indépendants. La Chambre des audits joue un rôle de coordination à cet égard et permet aux auditeurs indépendants d'effectuer leurs activités.

192. D'après une disposition de la loi sur le système budgétaire, une municipalité qui reçoit une subvention du budget de l'État doit soumettre son propre projet de budget à l'examen de l'autorité exécutive pertinente (section 35(2)). Selon les autorités, une telle disposition n'a pas de fonction de contrôle : les allocations étant octroyées à la demande des municipalités, il est normal que les autorités de l'État soient informées de la manière dont l'argent est utilisé. Aucune information pertinente n'est disponible sur les conséquences de ces rapports et la disposition ne précise ni l'objectif de cette règle ni le pouvoir des autorités exécutives à cet égard. Les rapporteurs considèrent qu'il est essentiel qu'une telle obligation des municipalités n'entraîne pas, en pratique, une relation hiérarchique entre elles et l'autorité exécutive respective. Il faut rappeler que les subventions de l'État représentent une part importante du budget municipal (voir ci-dessous, article 9).

193. Les rapporteurs notent que le cadre juridique en matière de contrôle n'est pas suffisamment clair. La loi sur le statut des municipalités n'indique pas que le ministère de la Justice est l'instance compétente en la matière et ne précise pas non plus ce que la participation éventuelle des « commissions municipales pertinentes et des électeurs à la mise en œuvre du contrôle administratif des actes des municipalités » signifie, ni selon quelles modalités elle s'effectue. En outre - et cela est même encore plus important - la loi régissant les rapports que les municipalités doivent fournir n'a pas encore été adoptée. En ce qui concerne le contrôle financier, la relation *de facto* entre les municipalités et les organes exécutifs locaux en cas de subventions de l'État demeure peu claire et potentiellement problématique. À cet égard, les commentaires formulés par les autorités nationales dans le cadre de la procédure de consultation précisent que des dotations du budget de l'État sont accordées aux communes sur la base de leur demande, et qu'elles visent à couvrir les déficits budgétaires ou à contribuer au financement des budgets communaux.

194. Les rapporteurs se réfèrent au Commentaire contemporain qui prévoit que « du point de vue de l'autonomie locale, l'article 8 de la Charte est probablement l'un des plus pertinents, puisque le "contrôle" est antinomique avec la notion même d'autonomie, de même qu'il est contraire au concept de liberté ou d'auto-administration. Plus les pouvoirs de contrôle des niveaux supérieurs de gouvernement sont importants, plus le champ réel de l'autonomie locale diminue » (par. 126).

195. Ils se réfèrent également à la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le contrôle des actes des collectivités locales³³, qui énonce des principes et des lignes directrices essentiels en matière de contrôle. D'après le Comité des Ministres, les 12 Principes de bonne gouvernance démocratique s'appliquent au contrôle des collectivités locales. Ces principes ont notamment trait à l'ouverture et à la transparence, à l'État de droit et aux compétences et capacités. Le contrôle administratif devrait être régi par les principes et lignes directrices suivants : a) les actes soumis au contrôle doivent être clairement spécifiés dans la loi ; b) le contrôle administratif obligatoire et automatique devrait être limité à des actes d'une certaine importance ; c) le contrôle administratif devrait normalement se faire après l'exercice des compétences (a posteriori) ; d) les contrôles administratifs a priori devraient être limités autant que possible et, normalement, être réservés aux compétences déléguées ; e) la loi devrait fixer le délai ou la période dont dispose l'autorité de contrôle pour effectuer ce contrôle ; f) dans le cas d'un contrôle a priori, l'absence de prise de décision par une autorité de contrôle dans un délai déterminé signifierait que l'acte prévu peut prendre effet.

196. Ces conditions ne sont dans l'ensemble pas réunies en Azerbaïdjan. Les rapporteurs considèrent donc que les dispositions énoncées à l'article 8.1 de la Charte ne sont pas respectées.

3.7.2 Article 8.2

197. Les modalités pratiques du contrôle que l'État exerce sur les municipalités ne sont pas tout à fait claires. D'après la loi sur le contrôle administratif des municipalités, cette activité ne porte que sur le respect de la Constitution, des lois, des décrets présidentiels et des décisions du Conseil des ministres, ce qui constitue un contrôle de la légalité relevant de l'article 8.2 de la Charte. Mais un certain nombre d'autres dispositions ainsi que les pratiques signalées témoignent de l'existence d'un contrôle et d'une influence plus vastes qui portent également sur le fond et peuvent modifier la portée des décisions locales pour des raisons d'opportunité ou en fonction de l'évaluation de politiques.

198. Il s'agit par exemple des dispositions dans lesquelles est mentionnée une éventuelle participation des électeurs à la mise en œuvre du contrôle administratif des actes des municipalités ; de la mention, dans la loi sur le statut des municipalités, de « l'organe exécutif pertinent », ce qui pourrait laisser le champ libre aux autorités exécutives locales ou centrales, lesquelles sont de toute façon chargées de contrôler les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales, et du fait que le Centre de collaboration avec les municipalités du ministère de la Justice pourrait formuler à l'intention des municipalités des recommandations (non contraignantes) sans indiquer si celles-ci ne portent que sur la légalité (auquel cas elles devraient être contraignantes, les municipalités devant toutefois garder le droit de les contester devant des tribunaux ordinaires) ou aussi sur le fond (ce qui expliquerait pourquoi les municipalités pourraient décider de ne pas y donner suite, le ministère de la Justice ayant cependant le droit de contester en justice la décision d'une municipalité de ne pas appliquer une recommandation). Il importe également de noter que l'obligation faite aux municipalités de rendre compte au Parlement ne correspond pas à un contrôle de la seule légalité car ce n'est pas au Parlement qu'il incombe de veiller à la légalité de leurs actes ni de discuter du travail des municipalités individuelles. Plusieurs sources signalent que, en pratique, le gouvernement central intervient à de nombreux égards dans les activités des collectivités locales³⁴. Les rapporteurs se réfèrent au Commentaire contemporain, qui rappelle que « le contrôle d'opportunité n'est pas interdit par la Charte, mais il est sévèrement restreint, car réputé antinomique avec la notion même d'autonomie locale » (paragraphe 134).

199. Les conditions énoncées à l'article 8.2 de la Charte ne sont donc pas respectées selon les rapporteurs.

3.7.3 Article 8.3

200. L'article 8.3 de la Charte établit que le principe de proportionnalité s'applique aux activités de contrôle, l'intervention de l'autorité de contrôle devant être proportionnée à l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. Cette proportionnalité doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

201. Par conséquent, l'autorité de contrôle ne devrait intervenir que dans la mesure nécessaire, en tenant compte de la pertinence de l'intérêt public en jeu ou de la gravité de la violation soi-disant commise par la

³³ Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019, lors de la 1343e réunion des Délégués des Ministres). Cette recommandation comporte une annexe dans laquelle figurent les *Lignes directrices concernant l'amélioration des systèmes de contrôle des actes des collectivités locales*.

³⁴ Sous-groupe de la réforme des collectivités locales et de l'administration publique du Groupe de travail 1 du Forum de la société civile du Partenariat oriental (CSF EAP), *Update on Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries*, 2017, p. 25.

collectivité locale. Comme cela a été indiqué dans le Commentaire contemporain, « l'autorité de contrôle devrait d'abord envisager la possibilité d'une intervention "*a minima*" (avertissement, injonction, négociation) avant de recourir à des mesures plus intrusives, comme l'annulation ou la suspension d'une décision, d'un plan ou d'un projet adopté au niveau local » (par. 139).

202. D'après la Commission de Venise et la Direction de la gouvernance démocratique du Conseil de l'Europe, l'importante marge de manœuvre laissée aux organes de contrôle, leur permettant d'effectuer un contrôle complet de l'ensemble des activités municipales, est également contraire au principe de proportionnalité garanti par le paragraphe 3 de l'article 8 de la Charte. La Commission et la Direction recommandent de tenir compte du principe de proportionnalité comme il se doit et de l'énoncer clairement dans la loi et rappellent la Recommandation R(98)12 du Comité des Ministres sur le contrôle de l'action des collectivités locales, selon laquelle les sanctions administratives visant les représentants des collectivités locales (y compris la dissolution) ne doivent être admises qu'à titre exceptionnel et assorties des garanties aptes à en assurer la compatibilité avec le libre exercice des mandats électifs locaux³⁵. Les rapporteurs notent que le principe de proportionnalité n'a pas été inscrit dans la loi sur le statut des municipalités.

203. D'après les interlocuteurs avec lesquels s'est entretenue la délégation, le contrôle exercé par l'État ne fait presque jamais l'objet de procédures judiciaires. La Cour constitutionnelle a fait savoir à la délégation qu'entre 2004 et 2020, elle avait été saisie de seulement 17 plaintes relatives à la vérification de la constitutionnalité d'actes de municipalités, bien que de telles plaintes puissent aussi émaner de particuliers. La Cour les a rejetées (en formation de chambre) car elles ne portaient pas sur des questions de constitutionnalité mais visaient principalement à contester des faits. En pratique, bien que les municipalités puissent - comme tout autre sujet de droit - saisir la Cour constitutionnelle, elles ne se prévalent pas de cette possibilité.

204. La Cour constitutionnelle estime que cela s'explique par des raisons d'ordre objectif et subjectif. La raison objective tient au fait que la plupart des contentieux relatifs à des municipalités portent sur l'allocation équitable des terrains et font donc l'objet de procédures civiles, qui opposent des citoyens à des bureaux du cadastre. La raison subjective tient à « l'absence de rivalité » entre les municipalités et les autorités exécutives locales. Les rapporteurs considèrent que l'absence de procédures judiciaires ne signifie pas nécessairement que le contrôle fonctionne bien, mais indique plutôt que l'autonomie des municipalités est tellement restreinte qu'elles ne sont pas en mesure, dans les faits, de contester les vérifications, formelles ou informelles, proportionnées ou disproportionnées, auxquelles les autorités de l'État soumettent leurs activités.

205. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation ont confirmé que des modifications législatives sont en préparation qui clarifieront des aspects tels que le nombre minimum de résidents dans la commune concernée afin de permettre un contrôle rapide par les autorités de l'État.

206. Compte tenu du cadre juridique toujours incomplet en matière de contrôle et de présentation de rapports et de la marge de manœuvre dans l'ensemble très limitée des municipalités, les rapporteurs considèrent que les conditions énoncées à l'article 8.3 ne sont que partiellement réunies en Azerbaïdjan.

3.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Article 9

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.

³⁵ Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la gouvernance démocratique sur la version révisée du projet de loi portant modification de la loi sur « le statut des municipalités » de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2014)022, par. 61).

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.

3.8.1 Article 9.1

207. L'article 9.1 énonce les deux principes fondamentaux de la Charte relatifs à l'organisation des finances des collectivités locales : les municipalités devraient disposer de ressources propres et être libres de décider de l'utilisation qui en est faite.

208. L'autonomie financière des municipalités est un principe constitutionnel en Azerbaïdjan. L'article 144(1) de la Constitution autorise les conseils municipaux à lever des taxes et impôts locaux, approuver les budgets locaux et détenir, utiliser et céder des biens municipaux. Les règles relatives aux finances municipales sont énoncées plus en détail dans la loi sur le statut des municipalités (articles 32 à 46) et dans trois autres lois, portant respectivement sur le transfert d'actifs aux municipalités, les finances municipales et les territoires et terrains municipaux. La loi sur le transfert d'actifs définit des critères permettant de déterminer quels biens appartiennent aux municipalités et comment leur en transférer la propriété. La loi sur les finances municipales définit les principes du financement local, la base du budget local et la répartition des compétences entre le conseil municipal et les organes exécutifs locaux. Elle régleme également les questions relatives à l'adoption, à l'exécution et au suivi des budgets locaux. La loi sur les territoires et terrains municipaux a une incidence sur les recettes municipales mais la question de la démarcation des limites territoriales des municipalités n'étant pas encore complètement réglée, cette loi a pour effet de réduire encore les ressources propres des municipalités. Un certain nombre d'autres lois, comme le Code fiscal, la loi sur le système budgétaire et la loi sur l'affichage, s'appliquent également.

209. Le système budgétaire azerbaïdjanais comporte trois niveaux, distincts les uns des autres : le budget du gouvernement central (budget de l'État), le budget de la République autonome du Nakhitchevan et le budget local (des municipalités). Les recettes municipales représentent 0,15 % du budget global de l'État : 34,97 millions de manats sur un budget de l'État de 24,1 milliards de manats en 2020. Par conséquent, si chaque niveau, y compris les municipalités, a le droit de décider de ses recettes et de ses dépenses conformément à la législation et à la nomenclature budgétaire existantes (loi sur le système budgétaire, article 3), en pratique les municipalités ne sont toujours pas autonomes en matière de fiscalité et de dépenses, malgré la légère hausse de leurs recettes annuelles par rapport au dernier suivi effectué en 2012.

Budget annuel des municipalités

Année	Montant	Budget (en milliers de manats)	Budget annuel moyen (en manats)
2020	1606	34.970,6	21.775
2019	1606	36 381,8	22 654
2018	1606	35 973,7	22 400
2017	1606	36 079,4	22 465
2016	1606	31 617,2	19 687
2015	1607	30 803,9	19 169
2014	1607	49 065,7	30 523
2013	1716	47 209,7	27 512
2012	1718	35 860,5	20 873

Source : Commission des statistiques de l'État

210. La tendance à la hausse a précédemment été beaucoup plus forte, comme l'indique le taux de croissance entre 2012 et 2014, mais a été considérablement ralentie par la dévaluation qui a eu lieu en 2015, ce qui a de nouveau pénalisé de façon disproportionnée les municipalités par rapport aux autres niveaux. Les données pour 2020 montrent que le budget annuel des municipalités a diminué en raison de l'effet de la pandémie COVID-19.

211. Le budget municipal comprend trois sources de revenus : les recettes fiscales, les autres recettes et les transferts de l'État, sous forme de dons ou de subventions préaffectées. Les projets que les municipalités

mettent en œuvre pour le compte du gouvernement ou soumettent à l'approbation du gouvernement peuvent être financés par l'État en sus du budget ordinaire.

212. D'après le Code fiscal, les impôts municipaux sont les suivants : 1) impôts fonciers des particuliers ; 2) impôts sur la propriété des particuliers ; 3) droit d'extraction au titre de l'exploitation des matériaux de construction d'importance locale ; 4) impôts sur le bénéfice des entreprises et autres entités détenues par les municipalités. Les recettes autres que fiscales proviennent des prélèvements que les municipalités peuvent imposer : sur les affichages urbains situés sur le territoire, les bâtiments et autres locaux des municipalités ; sur les cessions et locations de biens municipaux ; sur le commerce fixe et ambulancier, la restauration publique et autres services fournis sur le territoire des municipalités ; sur les hôtels, sanatoriums et établissements de santé, et sur les personnes fournissant des services touristiques sur le territoire des municipalités ; et sur le stationnement des voitures dans des parkings dont les propriétaires sont des personnes morales ou physiques résidant sur le territoire des municipalités.

213. Le montant des transferts supplémentaires du budget de l'État sous forme de dons (aides financières non conditionnelles) et de subventions préaffectées (transferts destinés au financement de projets spécifiques) s'élève à 5,7 millions de manats (4,7 millions de dons et 1 million de subventions) en 2019, ce qui représente 0,02 % du montant total des dépenses inscrites au budget de l'État. Cela est dû aux modifications apportées en 2014 aux critères applicables à l'aide financière non conditionnelle et conditionnelle énoncés dans la loi sur le système budgétaire, parmi lesquels figurent dorénavant le nombre d'habitants d'une municipalité, sa capacité budgétaire, son emplacement géographique, son niveau de vie et les projets socio-économiques mis en œuvre dans la région. D'autres modifications ont facilité l'octroi de subventions préaffectées du budget de l'État aux municipalités aux fins de la mise en œuvre de projets dans le cadre de programmes locaux de protection sociale, de préservation de l'environnement et de développement économique et social.

214. La légère hausse des recettes fiscales municipales s'explique principalement par les modifications apportées en 2014 à la base de l'impôt sur la propriété des particuliers. Depuis lors, l'impôt sur la propriété n'est plus calculé en fonction de la valeur d'inventaire d'une maison détenue par des particuliers, mais de la superficie de l'ensemble de la propriété. Cela a entraîné une hausse de l'imposition des propriétés car la valeur d'inventaire ne pouvait être calculée que pour les maisons et les appartements pour lesquels il existait un certificat d'enregistrement au cadastre de l'État, ce qui empêchait d'imposer un certain nombre de propriétés qui, notamment dans les zones rurales n'avaient pas de certificat - de fait, la plupart des recettes provenaient des grandes agglomérations urbaines (Bakou, Ganja, Sumgayit, Mingachevir et Shirvan) et une infime partie, des municipalités rurales. D'après les informations qu'a reçues la délégation, ce changement n'a pas encore été entièrement mis en œuvre mais le montant total des recettes provenant de l'impôt sur la propriété des particuliers a déjà été multiplié par deux, passant de 3,7 millions de manats en 2012 à 7,6 millions en 2019.

215. L'effet positif de cette nouvelle méthode de calcul de l'impôt sur la propriété a cependant été atténué par les modifications apportées en 2016 au Code fiscal (articles 206.1-1 et 206.3), selon lesquelles une partie des recettes provenant de l'impôt foncier perçu auprès des particuliers doit être déduite du budget de l'État. Selon cette méthode, si des terres agricoles détenues par des particuliers ne sont pas affectées à l'usage (agricole) escompté, les impôts perçus sur ces terres sont affectés au budget de l'État. La délégation a appris que les recettes municipales avaient ainsi diminué de 15,4 %, passant de 6,5 millions de manats en 2012 à 5,5 millions en 2020.

216. Comme cela a été précédemment mentionné, le montant des transferts de l'État aux municipalités (sous forme de dons et de subventions préaffectées) a dans l'ensemble augmenté, bien que cette source de financement ne suffise toujours pas non plus à répondre aux besoins des municipalités. En 2019, par exemple, des dotations d'un montant total de 4,95 millions de manats ont été versées à 1 606 municipalités, ce qui équivaut à une moyenne de 3 000 manats par municipalités. L'aide financière affectée à des projets spécifiques n'est quant à elle versée que depuis deux ans. Auparavant, seul le mécanisme de dotations existait. Comme le Conseil des ministres l'a décidé le 13 mai 2020, les stations modulaires de traitement des eaux usées installées sur les rives de la mer Caspienne qui relevaient du budget du ministère de l'Écologie et des Ressources naturelles, ainsi que les biens apparentés, ont été transférés à 5 municipalités (Buzovna, Binagadi, Bilgah, Pirshagi et Sumgayit). À cette fin, 3,8 millions de manats ont été transférés du budget de l'État pour 2020 aux municipalités susmentionnées, en coordination avec le ministère de l'Écologie et des Ressources naturelles et la société Azersu Open Joint-Stock.

217. Bien qu'elle ait eu des effets positifs en ce qui concerne le montant des fonds gérés par les municipalités, la hausse des transferts de l'État nuit à leur autonomie financière car elle accroît encore leur dépendance financière à l'égard du budget de l'État. Cette dépendance est nettement plus importante dans le cas de la

République autonome du Nakhitchevan : de 75 à 80 % de son budget proviennent des transferts de l'État. Les budgets locaux et régionaux représentent environ 2 % du budget de l'État.

Transferts du gouvernement central aux budgets locaux et régionaux

Indicateurs	Unité de mesure	Chiffres annuels						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions du budget de l'État à la R.A. du Nakhitchevan	millions de manats	283,70	297,70	282,35	278,9	281,90	300,36	370.58
Part de l'aide financière provenant du budget de l'État dans le budget de la R.A. du Nakhitchevan	pourcentage	79,29	80,14	79,32	77,74	76,46	75,77	76.05
Subventions du budget de l'État aux budgets locaux	millions de manats	5,19	5,19	5,19	5,19	5,19	5,69	5.71
Part de l'aide financière provenant du budget de l'État dans les budgets locaux	pourcentage	10,58	16,85	16,41	14,38	14,43	16,63	16.4
Montant total de l'aide financière du budget de l'État accordée aux budgets locaux et régionaux	millions de manats	288,89	302,89	287,54	284,09	287,09	306,05	376.29
Part de l'aide financière provenant du budget de l'État dans les budgets locaux et régionaux	pourcentage	71,00	75,30	74,19	71,95	70,95	70,72	72.05

Source : Loi sur le budget de l'État, loi sur le budget de la République autonome du Nakhitchevan, Commission des statistiques de l'État

218. Le niveau extrêmement bas des recettes municipales ne permet même pas aux municipalités de s'acquitter des tâches et des fonctions très limitées que la loi leur a confiées. Ce manque de fonds les empêche d'améliorer leurs activités dans certains domaines qui leur sont en théorie accessibles, comme la réalisation d'initiatives publiques locales en matière d'éducation, de soins de santé et de culture ou l'entretien et l'expansion d'installations sanitaires et plus généralement d'activités socio-économiques. Les municipalités sont fortement tributaires des transferts financiers de l'État et sont également subordonnées dans les faits aux autorités exécutives locales, qui disposent de moyens d'action nettement plus importants en matière de personnel, de ressources financières et de compétences officielles. De fait, les autorités exécutives locales bénéficient de garanties financières nettement plus stables, 50 % des recettes fiscales perçues leur étant notamment réservés : en 2019, elles ont reçu à ce titre un montant total de 28 millions de manats³⁶. Comme les autorités financières l'ont confirmé, les autorités exécutives locales peuvent tout simplement demander que le budget de l'État finance leurs dépenses lorsque leurs ressources propres n'y suffisent pas. Cette possibilité est également en principe offerte aux municipalités, qui ne s'en prévalent cependant pas du fait de leur peu d'importance sur le plan politique. Elles préfèrent demander aux autorités exécutives locales d'intervenir auprès du gouvernement, ainsi que l'ont confirmé des représentants locaux.

³⁶ <https://economy.gov.az/article/regionlarin-2019-2023-cu-illerde-sosial-iqtisadi-inkishafi-dovlet-proqraminin-icrasinin-birinci-ilinin-yekunlarina-hesr-olunan/30687>

Subventions de l'État aux municipalités

Année	Subventions aux municipalités provenant du budget de l'État (en millions de manats)
2000	4,3
2002	5,0
2003	1,0
2004	2,0
2006	3,0
2007	3,5
2012	5,0
2013	5,2
2014	5,2
2015	5,2
2016	5,2
2017	5,2
2018	5,2
2019	4,7
2020	5,0
Prévisions pour 2021	5,1

Source : Ministère des Finances

219. En résumé, la dépendance financière à l'égard de l'État est le principal point faible des municipalités azerbaïdjanaises. Leur autonomie financière prévue par la loi n'est pas suffisante pour garantir leur capacité à exercer leurs fonctions, car leurs ressources propres sont très restreintes, ce qui les contraint soit à ne pas fonctionner comme elles le devraient soit à dépendre de façon disproportionnée du financement de l'État. Cela constitue le principal obstacle qui les empêche de participer adéquatement à l'administration locale en Azerbaïdjan. Faute de recettes suffisantes, elles ne sont pas en mesure de jouer un rôle plus important dans la démocratie locale. En même temps, tant qu'elles n'auront pas de véritable place dans la gouvernance générale du pays, peu de pressions s'exerceront pour accroître leurs dotations et leur autonomie financières.

220. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs concluent que les obligations énoncées à l'article 9.1 de la Charte ne sont pas mises en œuvre en Azerbaïdjan.

3.8.2 Article 9.2

221. Selon l'article 9.2, « toute nouvelle tâche assignée ou transférée aux collectivités locales doit être accompagnée d'un financement ou d'une source de revenus correspondant pour couvrir les dépenses afférentes » (Commentaire contemporain, par. 150). Puisqu'il est difficile d'évaluer au préalable de façon abstraite l'adéquation des recettes et des fonctions obligatoires, il est demandé dans l'interprétation récapitulative de la Charte de « fonder tout transfert de compétences et de tâches sur un calcul minutieux des coûts réels de la prestation de services censés être assumés par elles » (*ibid.*) afin de sauvegarder les intérêts et l'autonomie des collectivités locales.

222. En Azerbaïdjan, la Constitution et les lois confèrent aux municipalités un certain nombre de fonctions qui, bien que limitées, notamment lorsqu'on les compare à la situation d'autres pays, en particulier dans la région, sont toutefois plus nombreuses et plus importantes en théorie qu'en pratique. L'article 144(I) de la Constitution et les articles 4, 5 et 6 de la loi sur le statut des municipalités attribuent aux municipalités la responsabilité des activités locales à mener en ce qui concerne la sécurité sociale et le développement social, le développement économique et l'écologie, et, plus précisément, l'enseignement préscolaire et scolaire, la santé, la culture, l'utilisation des sources d'eau locale, les plantations et restaurations, la collecte

de déchets, les transports, la construction et l'entretien des routes locales, la protection sociale des personnes en difficulté et la protection des cimetières.

223. En réalité, cependant, la plupart de ces activités continuent de dépendre des organes exécutifs locaux et d'autres institutions dirigées par le gouvernement. En outre, les activités confiées aux municipalités à titre exceptionnel, comme la construction et l'entretien de routes municipales, ne sont pas souvent suffisamment financées par le budget central pour être exécutées à grande échelle. Le gouvernement a souligné que dans d'autres cas, les municipalités reçoivent le montant total des fonds pour la construction et l'entretien des routes, citant l'exemple positif de Bakikhanov qui a reçu des subventions de 227 000 manats à cette fin.

224. D'après la loi sur le système budgétaire, les municipalités peuvent recevoir des subventions et des dotations du budget de l'État lorsqu'il est impossible de financer au moyen du budget local des programmes locaux de développement social et économique. Une autre disposition prévoit qu'une partie des dépenses inscrites au budget local puisse également être financée par des subventions du gouvernement central si elle est garantie par des recettes municipales (en cas de déficit budgétaire local). Cela signifie que l'État est tenu de veiller à l'indépendance budgétaire des collectivités locales et à la conformité de leur budget à ses propres normes. Le gouvernement peut à cette fin allouer les fonds nécessaires aux budgets locaux et, s'il adopte une résolution qui a pour effet d'accroître les dépenses locales, il doit fixer le montant des fonds à transférer aux municipalités en conséquence. Comme cela a été précédemment mentionné, ce mécanisme accroît la dépendance financière des municipalités à l'égard de l'État.

225. Le même principe s'applique aux autorités exécutives locales. La loi sur le système budgétaire garantit également qu'en cas de diminution des recettes des municipalités ou de hausse de leurs dépenses à la suite de décisions prises par les autorités exécutives locales, celles-ci doivent dédommager les municipalités en leur accordant des fonds supplémentaires. Malgré ces garanties formelles, lorsque les municipalités s'acquittent de fonctions qui incombent aux organes exécutifs locaux, elles ne bénéficient pas souvent d'un financement suffisant du gouvernement central, ce qui conduit de nouveau à s'interroger sur l'application du principe de connexité en pratique.

226. Il semble y avoir un cercle vicieux entre activités et financement. Les municipalités ne sont pas en mesure d'exécuter la plupart des tâches que la loi leur attribue en principe car elles ne disposent pas des moyens financiers correspondants, cette absence de moyens financiers suffisants étant elle-même due à leur incapacité d'exécuter les tâches qui leur incombent. De ce fait, les municipalités ont des compétences extrêmement limitées et des ressources financières tout aussi restreintes, ce qui, de toute évidence, ne peut pas être considéré comme étant conforme au principe de proportionnalité des ressources financières et des compétences énoncées à l'article 9.2 de la Charte, bien au contraire.

227. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 9.2 de la Charte n'est pas respecté en Azerbaïdjan.

3.8.3 Article 9.3

228. La Charte prévoit également qu'une partie au moins des recettes locales provienne d'impôts locaux dont les municipalités ont le pouvoir de fixer le taux. Il s'agit là de deux aspects indissociables d'une même question, les impôts locaux étant non seulement une source importante de financement pour les autorités locales mais également la condition préalable à leur aptitude à prendre des décisions politiques et à appliquer ainsi le principe de responsabilité politique.

229. Comme cela a été précédemment mentionné (cf. article 9.1), les recettes provenant des impôts municipaux demeurent insuffisantes. Si le droit de lever des impôts et des taxes est en théorie l'une des compétences les plus importantes des municipalités, dans la plupart des cas ces sources de revenus ne suffisent pas en pratique à leur assurer des recettes durables. Bien que la loi le permette et malgré certaines améliorations apportées dans le cadre des réformes qui ont instauré le paiement électronique, les impôts municipaux ne sont toujours ni établis ni perçus de manière efficace, du fait de l'insuffisance des ressources humaines des collectivités locales. Par manque de personnel et de matériel, ainsi que de connaissances spécialisées, il est quasiment impossible aux municipalités d'exercer efficacement leur droit de lever des impôts. Il peut aussi leur être difficile de mobiliser des ressources suffisantes du fait de lacunes administratives, comme l'absence d'un registre fiable de domiciles de particuliers nécessaire à la perception des impôts sur la propriété.

230. L'autonomie financière des municipalités se heurte en outre dans les faits à certains obstacles d'ordre juridique. Il reste par exemple difficile de percevoir des impôts fonciers, notamment dans certaines régions

du pays. Le terrain qui fait partie d'un bien transféré de l'État aux municipalités est indiqué dans la liste des municipalités de la République d'Azerbaïdjan, qui figure en annexe à la loi sur les terrains et territoires des municipalités. La loi a prévu que les services collectifs et les installations sociales et culturelles dont les municipalités ont besoin pour s'acquitter de leurs tâches et fonctions leur soient transférés selon les modalités prévues. D'après la définition qui en est donnée dans la loi sur le statut des municipalités, les biens municipaux se composent des « actifs inscrits au budget local qui ont été constitués au moyen des impôts et des paiements locaux ; des fonds municipaux non budgétaires ; des terrains municipaux ; des entreprises et organisations municipales ; du parc de logements et des immeubles non résidentiels de la municipalité ; des routes qui n'appartiennent pas à l'État et ne sont pas des biens privés ; des organisations éducatives, sanitaires, culturelles et sportives municipales et autres biens mobiliers ou immobiliers » (article 33.1). La loi permet également aux municipalités d'exercer des droits de propriété sur l'ensemble des biens municipaux, y compris le droit de les louer et de les privatiser dans le respect des règles établies.

231. Malgré les améliorations apportées depuis le suivi précédent, la loi selon laquelle la Commission nationale des terrains et de la cartographie doit remettre à l'organe en charge du registre national des municipalités les cartes des terrains municipaux et indiquer la superficie et les limites du territoire de chaque municipalité n'est toujours pas pleinement appliquée, car les travaux nécessaires ne sont pas terminés, apparemment par manque de données précises qui permettraient de définir les limites territoriales des biens, et en particulier des terrains, municipaux. Le transfert des biens aux municipalités n'a par conséquent pas été mené à terme, ce qui empêche les municipalités de percevoir tous les impôts fonciers et impôts sur la propriété auxquels elles ont droit. La délégation a appris que le Conseil des ministres faisait en sorte que toutes les informations nécessaires soient disponibles sur les bâtiments et parcelles en vue de régler les problèmes restants, qui se posent apparemment avec plus d'acuité dans certaines municipalités que dans d'autres.

232. Non seulement la base et le montant des impôts municipaux sont limités, ainsi que cela a été précédemment expliqué, mais en outre l'autonomie financière des municipalités est restreinte en ce qui concerne la fixation des taux d'imposition. Comme cela est indiqué dans le Commentaire contemporain, « à la lumière de l'article 9.3, un impôt ne peut être qualifié de purement local que si la collectivité concernée a le pouvoir d'en fixer le taux "dans les limites de la loi". Par conséquent, la législation fiscale applicable peut déterminer une "fourchette" de taux d'imposition, dans le cadre de laquelle la collectivité locale peut déterminer librement le taux réel de l'impôt. En outre, les collectivités locales doivent également jouir du pouvoir d'approuver des règlements internes réglant les détails techniques et opérationnels de la perception de l'impôt (types de taux, déductions, programmes d'allègements fiscaux, etc.), afin que les dispositions générales de la loi puissent être adaptées aux circonstances et besoins locaux » (par. 157).

233. En Azerbaïdjan, les municipalités ont en pratique un pouvoir très limité en matière de fixation des taux des impôts locaux. Ces taux sont établis sur la base du Code fiscal, qui est approuvé par le gouvernement central et ne laisse, dans la plupart des cas, aucune possibilité aux municipalités d'adapter les taux en fonction de leur situation sur les plans démographique, géographique ou socio-économique. Les tarifs des affichages sur les supports détenus par les municipalités, qui sont fixés par le Conseil des ministres dans le cadre de la loi sur l'affichage, constituent un autre exemple à cet égard.

234. Le respect de l'article 9.3 de la Charte n'est que très partiel et purement théorique en Azerbaïdjan, si bien que la situation d'ensemble n'est conforme que partiellement aux principes énoncés dans la Charte.

3.8.4 Article 9.4

235. Afin de protéger les finances des collectivités locales des effets négatifs de la fluctuation des cycles économiques, l'article 9.4 exige un certain degré de diversification des sources de revenus. Comme cela a été précédemment mentionné (article 9.1), la dévaluation a nui ces dix dernières années aux revenus des municipalités. Ce constat s'applique plus généralement à l'ensemble de l'économie azerbaïdjanaise, qui est fortement tributaire du pétrole et du gaz³⁷.

236. La loi dispose que les sources de revenus des municipalités doivent être diversifiées et que celles-ci ont le droit de fixer leurs priorités en matière de dépenses. Ce droit est cependant beaucoup moins important en pratique du fait des fonctions extrêmement restreintes dont s'acquittent les municipalités et de leurs ressources financières nettement insuffisantes.

³⁷ Voir Conseil de l'Union européenne, *Cooperation Implementation Report on Azerbaijan*, 2020, 14189/20, SWD(2020) 365 final, p. 1.

237. La diversification découle également du système de transferts. La loi sur le système budgétaire prévoit le transfert au budget des municipalités de fonds spéciaux (fonds affectés à des projets spécifiques ou fonds ciblés) et de fonds à usage général, bien que le premier type de transfert (de fonds affectés à des projets spécifiques) n'ait été réalisé qu'une seule fois dans le cadre du transfert à cinq municipalités de la gestion de dispositifs de type modulaire d'assainissement des eaux usées.

238. Certaines mesures ont été prises pour améliorer les transferts d'aides financières du budget de l'État aux municipalités. C'est en particulier le cas des modifications apportées en 2014 à la loi sur le système budgétaire qui ont introduit des critères plus précis d'octroi de l'aide financière non conditionnelle. Parmi ces critères figurent dorénavant le nombre d'habitants d'une municipalité, la part qu'elle représente dans la constitution des ressources financières du pays, ses recettes et ses dépenses, son emplacement géographique, son niveau de vie et les projets socio-économiques mis en œuvre dans la région.

239. Les mécanismes d'allocation de l'aide financière conditionnelle ont également été améliorés afin de faciliter l'octroi des subventions de l'État destinées à la mise en œuvre de projets menés dans le cadre de programmes locaux de protection sociale, de préservation de l'environnement et de développement économique et social, ainsi qu'au financement des compétences supplémentaires que la loi accorde aux municipalités et que les commissions exécutives locales leur transfèrent.

240. En pratique, le degré d'autonomie financière des municipalités étant dans l'ensemble négligeable, la diversification de leurs ressources est beaucoup moins importante qu'elle pourrait l'être compte tenu des dispositions législatives. Ces dernières années, certaines améliorations ont été apportées pour lutter contre le manque de transparence dans le calcul et la distribution des subventions et subventions du budget de l'État aux budgets locaux, comme les amendements aux lois sur le système budgétaire et sur les impôts et taxes locaux (municipaux). Certaines difficultés persistent cependant, car tant les subventions globales que les subventions spéciales ne sont pas encore distribuées de manière prévisible sur la base de critères clairs, établis en coopération avec les associations municipales nationales.

241. Les rapporteurs concluent donc que la situation actuelle n'est que partiellement conforme à l'article 9.4 de la Charte.

3.8.5 Article 9.5

242. La République d'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être liée par l'article 9.5 de la Charte.

243. Bien que le financement des déficits budgétaires locaux par le budget de l'État soit prévu par la loi sur le système budgétaire, il n'existe pas en Azerbaïdjan de procédure de péréquation financière standardisée ou de mesure équivalente au niveau municipal et les critères applicables aux subventions de l'État n'établissent aucune distinction fondée sur le nombre d'habitants ou la qualité de fonctionnement des municipalités.

244. Les rapporteurs rappellent que l'absence de système cohérent de péréquation financière fait obstacle à la fois à la réduction des différences en matière de qualité de fonctionnement entre divers territoires du pays et plus généralement au développement véritable de l'échelon municipal.

3.8.6 Article 9.6

245. La République d'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être liée par l'article 9.6 de la Charte, qui dispose que les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

246. Il importe cependant de noter que les interlocuteurs avec lesquels la délégation s'est entretenue, y compris les associations nationales de municipalités, la Chambre des comptes et les représentants du Parlement, ont tous signalé que les municipalités étaient régulièrement consultées, principalement par l'intermédiaire de leurs associations nationales mais également individuellement, surtout en ce qui concerne les questions financières. Comme précédemment indiqué, aucun exemple ou information détaillée n'a été donné à ce sujet à la délégation. Les rapporteurs estiment cependant que si de telles consultations ont bien lieu régulièrement comme les autorités l'affirment, il ne devrait y avoir aucun obstacle à inscrire de telles procédures dans la législation et à ratifier la disposition énoncée à l'article 9.6 de la Charte, qui, compte tenu de telles pratiques, serait aisément considérée comme étant respectée.

3.8.7 Article 9.7

247. D'après la loi sur le système budgétaire (article 35(2)), une municipalité qui reçoit une subvention provenant du budget de l'État doit soumettre son projet de budget à l'examen de l'autorité exécutive compétente. Si l'objectif d'une telle disposition est de permettre le contrôle de l'utilisation des fonds réservés, la portée et les conséquences d'un tel contrôle restent floues. Compte tenu de la situation inégale des communes, les rapporteurs s'attendent à ce que ce mécanisme ne crée pas de facto une relation hiérarchique respectivement entre les communes et le pouvoir exécutif, ce qui contredirait le principe de l'autonomie budgétaire des niveaux de gouvernement.

248. La loi prévoit le financement du transfert de compétences. Pendant les 20 premières années qui ont suivi l'établissement des municipalités, il n'y a eu aucun transfert de compétences aux municipalités, sauf quelques exceptions insignifiantes, et, dans certains cas, des compétences ont été transférées sans que les ressources financières correspondantes le soient. L'entretien des cimetières a par exemple été confié aux municipalités mais aucuns fonds ne leur ont été alloués en conséquence et cet entretien était financé par le budget des municipalités jusqu'à 2017. Selon les interlocuteurs rencontrés par la délégation, les « Règles de construction et de gestion des cimetières » approuvées par la Résolution n ° 522 du Conseil des ministres en décembre 2018 ont amélioré mais pas encore résolu le problème.

249. En 2020, comme cela a été précédemment mentionné, le premier transfert de compétences et de ressources financières correspondantes a eu lieu lorsque des stations modulaires de traitement des eaux usées installées sur les rives de la mer Caspienne, qui appartenaient au ministère de l'Écologie et des Ressources naturelles, ont été transférées à cinq municipalités : Buzovna, Binagadi, Bilgah, Pirshagi et Sumgayit. À cette fin, une société à responsabilité limitée (la SARL de l'usine écologique Azsu) a été créée pour gérer ces stations et d'autres immobilisations et 3,8 millions de manats ont été alloués aux municipalités dans le cadre du budget de l'État de 2020.

250. Comme cela a été indiqué lors de l'examen de l'application de l'article 9.1, bien qu'ils ne suffisent pas à compenser les revenus propres restreints des municipalités, les transferts provenant du budget de l'État accordés sous forme de dons (transferts sans affectation particulière) et de subventions préaffectées (transferts destinés à financer des projets spécifiques) ont augmenté ces dernières années pour atteindre 5.46 millions manats en 2020 (4.7 millions de dons, 760 milles de subventions). Le budget de l'État pour 2020 (qui n'a pas encore été rendu public) comprendra une hausse importante – de l'ordre de 50 % par rapport à 2019 - des aides et subventions allouées aux budgets des municipalités (voir le tableau correspondant à l'article 9.1). Cela confirme une évolution du financement des municipalités, dont la dépendance financière à l'égard du gouvernement serait encore accrue.

251. En outre, comme cela a été mentionné lors de l'examen de l'article 9.4, malgré les améliorations qui ont eu pour effet d'accroître la transparence et la différenciation des critères applicables, l'allocation de dotations globales, telle qu'elle est effectuée, ne permet pas aux municipalités de connaître d'avance le montant des transferts dont elles bénéficieront et de renforcer leurs capacités de planification. Dans l'ensemble, les transferts de fonds de l'État aboutissent, à la fois du fait de leur montant et des critères applicables, au renforcement de la dépendance des municipalités à l'égard du budget de l'État. Cette relation hiérarchique de fait n'est pas conforme aux principes énoncés dans la Charte et contribue pour beaucoup à restreindre la liberté dont les municipalités disposent pour fixer leurs politiques dans leur propre domaine de compétence, contrairement à ce qu'exige l'article 9.7.

252. L'article 9.7 n'est donc respecté que partiellement en Azerbaïdjan.

3.8.8 Article 9.8

253. D'après la Constitution et la législation pertinente, les municipalités azerbaïdjanaises sont des sujets privés. Cela leur permet de créer plus facilement des entreprises commerciales et d'intervenir librement sur les marchés, du moins en théorie. Au cours de la procédure de consultation, le gouvernement a informé la délégation que les municipalités ont commencé à créer des entreprises opérant dans divers domaines, en particulier au cours des deux dernières années.

254. La loi sur le statut des municipalités dispose que les autorités municipales peuvent coordonner la participation de personnes morales ou physiques au développement socio-économique complexe du territoire municipal (article 36.2). Aucune information précise n'a été donnée à cet égard.

255. La loi sur les éléments fondamentaux des finances municipales prévoit, à l'article 14.3.2, que les municipalités ont le droit de recevoir des prêts de courte et de longue durée de banques et d'autres sociétés de crédit qui ont leur siège en République d'Azerbaïdjan.

256. En 2013, le Conseil des ministres a adopté une résolution (n° 148) sur « l'approbation des règles d'enregistrement des indicateurs de l'activité financière et économique des entreprises municipales et de leurs organisations ». En vertu de ces nouvelles règles, les entreprises et les organisations subordonnées sur le plan juridique aux municipalités doivent établir des rapports financiers trimestriels et annuels sur leurs activités, les soumettre aux autorités concernées et veiller à ce qu'ils soient rendus publics.

257. Sur la base des informations fournies, les rapporteurs considèrent que l'engagement pris au titre de l'article 9.8 de la Charte semble être en partie respecté en Azerbaïdjan, car les critères fixés sont inscrits dans la loi bien que non suivis en pratique.

3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10

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 État.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

3.9.1 Article 10.1

258. En 2006, il existait en Azerbaïdjan trois associations nationales de municipalités, qui représentaient les intérêts de divers types de municipalités (villages, communes et villes). Bien que l'on ne dispose d'aucune donnée exacte sur le nombre de membres de ces associations, toutes les sources indiquent que la plupart des municipalités appartiennent à l'une d'entre elles. Les associations de municipalités ont pour fondement légal la loi sur le statut des municipalités, qui dispose que celles-ci peuvent créer des associations dans le but de coordonner leurs activités et de faire effectivement valoir leurs droits et intérêts (article 10). Ces associations ne peuvent cependant être investies des compétences des municipalités et ne peuvent donc exercer que des fonctions de représentation et de coordination. Elles doivent être enregistrées selon les modalités prévues par la loi.

259. Des interlocuteurs ont signalé à la délégation que les associations étaient régulièrement consultées sur des questions qui concernaient les municipalités par le Parlement et par les ministères compétents. La législation n'est cependant pas claire à cet égard et ne prévoit explicitement aucun droit spécifique des municipalités ou des associations de municipalités d'être consultées sur ces questions ou sur des décisions des autorités centrales ayant une incidence sur les intérêts des collectivités locales.

260. La consultation des associations de municipalités ne semble être obligatoire au regard de la loi que dans deux cas, qui font figure d'exception. Le premier a trait à la modification des limites territoriales des municipalités. La deuxième situation dans laquelle des consultations sont obligatoires a été définie lorsque l'article 32.2.2 de la loi sur le système budgétaire a été modifié par la loi du 20 juin 2014, selon laquelle les associations nationales de municipalités peuvent soumettre à l'autorité exécutive pertinente des propositions d'allocation aux municipalités de subventions provenant du budget de l'État. Même dans ce cas, les consultations restent indirectes (les propositions sont soumises par l'intermédiaire d'autorités exécutives locales) et leurs effets ne sont pas précisés mais il semble que la loi ne prévoit aucun moyen de mettre un veto à une décision de l'État.

261. Les associations ne sont pas obligatoirement consultées sur les projets ou décisions du gouvernement central qui concernent principalement les intérêts des municipalités et n'ont ainsi probablement pas de possibilité régulière d'influer sur les politiques des autorités gouvernementales centrales en matière d'administration locale. Il semble que ces consultations aient lieu de façon arbitraire et irrégulière, dans un cadre informel la plupart du temps et souvent par l'intermédiaire des autorités exécutives locales et/ou de canaux politiques. À n'en pas douter, aucun droit de portée générale n'a été établi qui permettrait aux municipalités et à leurs associations d'être consultées en temps voulu par les autorités nationales sur toutes les questions pertinentes, ainsi que l'exige la Charte.

262. Les associations sont censées apporter une aide aux municipalités sur les questions juridiques et administratives et organiser des formations destinées au personnel municipal. Aucune information n'est cependant disponible sur les services ou l'appui spécialisé qu'elles apportent aux municipalités. Il n'est donc guère surprenant qu'elles ne disposent pas des moyens suffisants pour jouer un rôle important et véritable. En fait, les associations nationales de municipalités ne jouent pas de rôle important dans l'élaboration des politiques du gouvernement central ou dans la représentation des intérêts locaux en Azerbaïdjan et il semble qu'elles n'aient été établies que pour répondre formellement aux exigences de la Charte sans toutefois mener d'activités significatives.

263. L'article 10.1 de la Charte suppose également de garantir aux municipalités le droit général de coopérer les unes avec les autres en vue de fournir des services locaux ou de s'acquitter de leurs fonctions. Cela est particulièrement important dans le domaine de la prestation de services, étant donné que de nombreuses municipalités sont trop petites ou dotées de moyens trop restreints (sur les plans financier, organisationnel et politique) pour fournir tous les services qu'elles sont censées fournir ou pour mettre en œuvre une véritable stratégie ou politique locale. Il convient de noter que les associations n'ont même pas de site Web, ce qui témoigne de leur rôle réel.

264. La coopération intermunicipale n'a été jugée problématique par aucun des interlocuteurs avec lesquels la délégation s'est entretenue. Le maire de Saray a fait savoir que des échanges avaient constamment lieu avec les municipalités voisines, notamment dans le cadre du conseil des présidents des municipalités du district, mais aucune forme de coopération officielle n'a été mentionnée. Il semble que la coopération intermunicipale ait principalement lieu de façon informelle.

265. Étant donné la situation sur le terrain, selon laquelle la consultation a lieu de manière irrégulière et dans la pratique mais n'est pas suffisamment garantie par la législation, les rapporteurs estiment que les obligations découlant de l'article 10.1 de la Charte ne sont que partiellement mises en œuvre en Azerbaïdjan.

3.9.2 Article 10.2

266. Comme précédemment indiqué, des associations nationales existent et fonctionnent en Azerbaïdjan pour les différentes catégories de municipalités, bien qu'elles aient toujours peu d'effets et d'influence sur l'élaboration des politiques de portée locale et l'aide à apporter aux municipalités dans l'exécution de leurs fonctions.

267. Aucune loi ne limite le droit de chaque municipalité d'adhérer auxdites associations et, d'après les informations obtenues, la plupart des municipalités en sont membres.

268. Les rapporteurs concluent donc que la situation de l'Azerbaïdjan sur les plans juridique et pratique est conforme à la disposition énoncée à l'article 10.2 de la Charte.

3.9.3 Article 10.3

269. En 2019, la loi sur le statut des municipalités a été modifiée de façon à intégrer de nouveaux principes visant à structurer l'organisation, par l'autorité exécutive adéquate, d'activités et d'échanges de données d'expérience des municipalités avec des collectivités locales d'autres pays, ainsi qu'à permettre à leurs associations et organisations professionnelles de renforcer le professionnalisme des membres et agents des municipalités azerbaïdjanaises.

270. Ce changement a permis à la République d'Azerbaïdjan de revenir sur sa déclaration précédente selon laquelle elle n'était pas liée par l'article 10.3 de la Charte et d'ajouter cette disposition aux engagements qu'elle a contractés dans le cadre de la Charte. Les rapporteurs saluent cette décision, qui témoigne d'une attitude favorable à l'égard de la Charte et d'un esprit d'ouverture à l'égard du développement de l'autonomie locale.

271. Le nouvel article 10.1 de la loi sur le statut des municipalités permet à celles-ci et à leurs associations de conclure des accords de coopération avec des collectivités locales d'autres États et d'adhérer à des organisations spécialisées de collectivités locales. Cela ne peut cependant se faire qu'en « coordination avec l'autorité exécutive pertinente ». L'échange de données d'expérience avec des collectivités locales d'autres États, leurs associations et des organisations spécialisées doit également être organisé par l'autorité exécutive locale pertinente.

272. Le gouvernement a informé la délégation qu'une trentaine d'accords sont en place avec des municipalités dans une douzaine de pays. Aucun interlocuteur n'a indiqué à la délégation ce qui se faisait dans ce domaine, ni quels problèmes les municipalités rencontraient en matière de coopération et d'échanges internationaux.

273. Étant donné le rôle dominant des autorités exécutives locales à cet égard, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 10.3 de la Charte sont respectées.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11

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.

274. Selon l'article 146(V) de la Constitution, « la protection judiciaire des municipalités et l'indemnisation de dépenses supplémentaires découlant de décisions prises par les organes de l'État sont garanties ». L'article 50 de la loi sur le statut des municipalités met plutôt l'accent, dans la réglementation de la « protection judiciaire de l'autonomie locale », sur la protection du droit des citoyens à l'autonomie locale, en disposant que « les citoyens vivant sur le territoire de la municipalité, les municipalités, les organismes municipaux et leurs agents doivent engager une action en justice pour annuler les actes des autorités et des représentants de l'État, des municipalités, des organismes municipaux et de leurs agents, des entités juridiques établies par les municipalités, ainsi que des associations publiques qui portent atteinte aux droits à l'autonomie locale ». La même logique apparaît à l'article 53 de ladite loi, qui dispose que « les décisions et actes (ou l'inaction) des municipalités, des organismes municipaux et de leurs agents peuvent faire l'objet d'un recours administratif et/ou judiciaire ». La législation semble accorder plus d'importance au droit de contester les décisions prises par les municipalités qu'au droit des municipalités à l'autonomie, car ce dernier n'est pas conféré aux municipalités mais plutôt aux citoyens.

275. Une telle approche s'explique par la situation particulière des municipalités en Azerbaïdjan, qui ne font pas partie de la structure de l'État mais constituent plutôt une « forme spéciale d'activité sociale des citoyens », comme l'indique la loi sur le statut des municipalités (articles 2 et 3). Les municipalités sont ainsi dans la même situation que les citoyens, les entreprises ou les ONG en ce qui concerne la possibilité de contester les lois et autres actes juridiques.

276. Les municipalités peuvent donc, comme tout un chacun, déposer directement plainte auprès de la Cour constitutionnelle « contre des actes de l'État » qu'elles estiment contraires à leurs droits. La Cour constitutionnelle a cependant indiqué à la délégation que les municipalités ne se prévalaient pas de ce droit et qu'il n'existait aucun précédent en la matière. Il ne s'agit donc pas en pratique d'un recours effectif qui permettrait de préserver le libre exercice des compétences des municipalités. D'après ce qui a été dit à la délégation, il n'est apparemment ni dans la tradition ni dans la culture des municipalités d'engager des poursuites judiciaires.

277. La Cour constitutionnelle traite, entre autres, de questions relatives à la « conformité des actes des municipalités à la Constitution et aux lois de la République d'Azerbaïdjan, aux décrets du Président de la République d'Azerbaïdjan, aux résolutions du Conseil des ministres de la République d'Azerbaïdjan » (article 130(III)5 of the Constitution). Entre 2004 et 2020, la Cour constitutionnelle a reçu 138 plaintes de citoyens sur la question de la conformité à la constitution et aux lois de décisions de justice portant sur les activités de collectivités locales (municipalités), dont 17 en 2020, contre des municipalités ; sept d'entre elles ont été examinées en formation plénière et les autres en formation de chambre. Il s'agissait dans presque tous les cas de plaintes de particuliers portant sur des litiges en matière de propriété, qui constituent la principale source de contentieux avec les municipalités car la distinction entre les terrains de l'État et les terrains municipaux n'est pas encore réglementée par la loi et, dans plusieurs affaires, on ne sait pas avec certitude qui est propriétaire de certaines parcelles et qui peut les vendre ou percevoir les impôts correspondants. Comme précédemment indiqué, aucune plainte n'a été déposée par des municipalités pour contester des lois ou des dispositions réglementaires.

278. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, pour que l'article 11 soit respecté, « il ne suffit pas que, dans un État membre, les collectivités locales se voient reconnaître le droit d'ester en justice de la même manière que toute autre personne morale (par exemple, une société commerciale) afin de défendre ses prérogatives ou ses biens. La Charte fait référence à la capacité des collectivités locales (en tant que rouage de l'administration publique) de déposer des plaintes de droit public contre d'autres échelons d'administration (contentieux interinstitutionnel) » (Commentaire contemporain, par. 211).

279. Certaines procédures judiciaires naissent du contrôle que le ministère de la Justice exerce sur les municipalités (voir article 8, ci-dessus). Lorsque les recommandations formulées par le Centre de collaboration avec les municipalités sur la conformité aux lois et aux dispositions réglementaires ne sont pas suivies par les municipalités, le ministère de la Justice peut saisir les tribunaux. D'après les informations fournies par le ministère de la Justice, les associations nationales de municipalités et la Cour constitutionnelle, les affaires judiciaires de ce type sont rares. En 2020, d'après le rapport annuel sur la mise en œuvre du contrôle administratif des activités des municipalités exercé par le ministère de la Justice, le ministère a engagé 13 procédures judiciaires visant à annuler des décisions prises par des municipalités. Deux d'entre elles ont fait l'objet d'un règlement à l'amiable et les 11 autres ont été portées devant un tribunal.

280. Il est plus fréquent que des tribunaux (de district ou de ville) soient saisis par des personnes morales ou physiques qui cherchent à contester les actes de municipalités ou d'agents municipaux portant principalement sur des questions de propriété et de terrains, du fait de la difficulté susmentionnée de distinguer les terrains qui appartiennent à l'État de ceux qui appartiennent aux municipalités et de l'incertitude qui en résulte en termes de propriété et de baux.

281. D'après des informations données par le ministère de la Justice, il n'est à ce jour jamais arrivé en Azerbaïdjan qu'un tribunal déclare un acte ou une mesure d'une municipalité ou de l'État contraire à la Charte européenne de l'autonomie locale.

282. Puisque le droit à la protection judiciaire est accordé principalement au détriment des municipalités, plutôt que dans leur intérêt, et que les autres procédures judiciaires sont quasi inexistantes en Azerbaïdjan, les rapporteurs concluent que les obligations énoncées à l'article 11 de la Charte ne sont pas respectées.

4. AUTRES QUESTIONS AYANT TRAIT AU FONCTIONNEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

COVID-19

283. Comme tous les autres États membres du Conseil de l'Europe, la République d'Azerbaïdjan est touchée par la pandémie de COVID-19 depuis le début de l'année 2020. En Azerbaïdjan également, les mesures prises face à la situation d'urgence ont d'importants effets sur l'autonomie locale.

284. Le gouvernement central garde fermement le contrôle de la riposte à la crise sanitaire et de toutes les mesures qui s'y rapportent depuis le tout début. Le Président de la République d'Azerbaïdjan a établi une Équipe spéciale placée sous la direction du Conseil des ministres. Les mesures les plus importantes sont prises par l'Équipe spéciale et par les autorités centrales. Les municipalités mènent des activités de sensibilisation auprès de leur population, aident les personnes âgées et les habitants qui ont besoin d'aide sociale et participent à d'autres activités qui ne font cependant pour la plupart qu'appuyer l'action menée par les autorités exécutives locales. Quelques grandes municipalités ont pris leurs propres initiatives visant à aider des groupes vulnérables mais cela n'a eu lieu que ponctuellement et dans le cadre restreint des ressources financières disponibles.

285. La crise de la COVID-19 a principalement des effets d'ordre financier sur les municipalités, qui se manifestent par la baisse des recettes provenant des taxes et impôts locaux. En particulier, les entrepreneurs qui ont subi des pertes en raison de la pandémie ont pu bénéficier d'avantages fiscaux et ont été temporairement exemptés des impôts sur la propriété et des impôts fonciers, qui sont les principales sources de revenus propres des municipalités.

286. D'après les informations fournies par le ministère des Finances, 1 985,9 milliards de manats ont été alloués dans le cadre du budget de l'État de 2020 à la lutte contre la pandémie de COVID-19. Sur ce montant, 612,5 millions de manats ont été consacrés au versement de primes au personnel médical, à l'achat de fournitures et de matériel médicaux nécessaires, à l'augmentation du nombre de lits des hôpitaux, à l'entretien des hôpitaux spécialisés et au remboursement des dépenses engagées au titre des services fournis dans les établissements d'accueil des personnes en quarantaine ; 1 334,1 milliards de manats ont été alloués au financement de mesures visant à réduire les effets négatifs sur l'économie nationale des fortes fluctuations des marchés énergétiques et boursiers mondiaux, à la stabilité macro-économique, à l'emploi et à la création d'entreprises. Pour soutenir l'activité économique, un grand nombre d'interventions ont été menées, allant de la prise en charge des salaires de plus de 243 000 travailleurs du secteur privé à l'octroi

de subventions à des petits entrepreneurs, et du versement d'aides aux chômeurs à la création de 50 000 emplois publics rémunérés supplémentaires visant à accroître les possibilités d'emploi.

287. Il convient de rappeler que la pandémie a commencé au moment où les cours du pétrole chutaient, ce qui a plongé le pays dans une double crise. L'ensemble de mesures dévoilé en avril 2020 par le ministère de l'Économie vise à soutenir la société et l'économie azerbaïdjanaises face aux deux pans de cette crise.

288. Aucune mesure n'a été prise spécifiquement en direction des municipalités. Aucun pouvoir n'a été délégué aux municipalités dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Au lieu de cela, les activités socio-économiques, qui relèvent en principe de la compétence des municipalités, ont été directement menées par l'État et par les autorités exécutives locales. Une aide financière a été accordée à la population et aux entreprises qui avaient perdu leurs revenus, mais pas aux municipalités. Bien que les informations complètes sur la situation financière des municipalités en 2020 n'aient pas encore été publiées, les premières observations font état d'une diminution importante des recettes budgétaires municipales. Il semble que les municipalités n'aient même pas été consultées de façon informelle.

289. La pandémie a également restreint les possibilités de rencontres directes avec les citoyens. Cela a été en partie compensé par les activités organisées en ligne mais a cependant eu d'importantes répercussions sur la participation déjà restreinte des citoyens, compte tenu surtout du fait que les modalités de participation structurelle prévues par la loi ne sont pas souvent utilisées en Azerbaïdjan.

Minorités nationales et groupes vulnérables

290. Comme le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales l'a expliqué dans son dernier avis sur l'Azerbaïdjan, rendu en 2017³⁸, la notion de « multiculturalisme azerbaïdjanais » promue par les autorités crée un environnement dans lequel les personnes appartenant aux minorités se sentent obligées d'exprimer leur loyauté envers l'État au détriment de leurs identités minoritaires.

291. Les réunions organisées par la délégation ont confirmé l'impression selon laquelle l'accent est généralement mis sur l'égalité de droits de tous les citoyens, indépendamment de leur appartenance à des minorités ou d'autres groupes, et sans que le statut de minorité soit considéré comme une raison d'accorder un traitement spécial. Certains interlocuteurs ont indiqué que dans les divisions territoriales dans lesquelles la majorité de la population est composée de différentes minorités, les conseils municipaux ont principalement pour membres des représentants desdites minorités. Cela ne semble pas correspondre entièrement à la réalité, en outre à cause du manque de données quantitatives et qualitatives ventilées sur la situation et sur l'accès des membres de minorités nationales à leurs droits. D'après des informations fournies par le bureau de la Médiatrice, les membres de minorités sont bien représentés parmi le personnel de cette institution, et le gouvernement soutient que c'est également le cas dans l'administration, au Parlement et dans les forces de l'ordre, bien qu'aucun chiffre précis ou indication quant à la façon de déterminer l'appartenance à une communauté donnée n'aient été fournis. Le gouvernement a porté à l'attention de la délégation les programmes d'infrastructure et de développement en cours dans les régions où résident en grand nombre des personnes appartenant à des minorités nationales.

292. Toute communication écrite avec les municipalités et les autorités exécutives locales doit être rédigée en azéri et, plus généralement, la protection et la promotion des langues natales des personnes appartenant à des minorités nationales n'est pas encouragée ni soutenue par les autorités locales, sauf dans le cas du russe et du géorgien (Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis, par. 91). Le Comité consultatif a en outre noté avec préoccupation la disparité économique qui existe entre la région de la capitale et les zones rurales du pays, dont certaines comptent une forte proportion de personnes appartenant à des minorités nationales (*ibid.*, par. 91).

293. Comme cela a été mentionné lors de l'examen de l'application de l'article 6.1, il convient de noter l'évolution positive de la représentation des femmes au sein des municipalités : le nombre d'élues municipales a progressé de 11 % lors des élections municipales de 2019 par rapport aux élections précédentes de 2014. À l'heure actuelle, les femmes représentent 38,8 % des élus municipaux.

Autres questions

³⁸ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur l'Azerbaïdjan – adopté le 8 novembre 2017 – ACFC/OP/IV(2017)006.

294. Les municipalités étant, d'un point de vue juridique, comparables aux ONG, il convient de mentionner l'Avis de 2014 de la Commission de Venise relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales telle qu'amendée. La Commission note que le cadre juridique et politique dans lequel évoluent les organisations non gouvernementales de défense des droits humains, y compris celles des minorités nationales, demeure problématique. La loi témoigne d'une « approche très paternaliste vis-à-vis des ONG »³⁹, qui, dans un sens s'applique également aux municipalités, lesquelles opèrent dans une ambiance de paternalisme émanant des autorités nationales.

295. Dans ce contexte, les rapporteurs rappellent que, comme l'ont signalé tous les acteurs internationaux⁴⁰, l'ensemble de la société civile, dont les municipalités sont une forme d'expression d'après la loi azerbaïdjanaise, fonctionne dans un cadre qui demeure problématique en ce qui concerne l'exercice libre et entier des droits fondamentaux.

296. Certaines activités de la Médiatrice ont une incidence sur les travaux des municipalités. L'institution de médiation a un droit de regard sur les autorités centrales, locales et régionales et traite de plaintes déposées par des particuliers (y compris des non-citoyens) ou des groupes organisés. D'après les informations fournies par le bureau de la Médiatrice, en 2019, cette institution a reçu 151 plaintes concernant des municipalités, portant pour la plupart sur des questions socio-économiques et notamment sur la prestation de services. Aucune information détaillée n'a été fournie sur l'issue des interventions de la Médiatrice. Selon le Bureau de la Médiatrice, aucun cas de violation des droits de l'homme n'a été identifié à la suite d'enquêtes sur les plaintes mentionnées.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

297. Certaines améliorations ont été constatées en Azerbaïdjan par rapport au suivi précédent en ce qui concerne le rôle, les fonctions et les finances des municipalités, dont :

- la ratification de l'article 10.3 de la Charte ;
- l'amélioration de la qualité et de la transparence des travaux des municipalités, y compris l'adoption de modalités de paiement électronique et de règles de sélection du personnel fondées sur le mérite ;
- l'adoption de critères applicables à l'aide financière conditionnelle et non conditionnelle accordée par l'État aux municipalités et la modification de la base de l'impôt sur la propriété des particuliers, qui a permis d'accroître les recettes municipales ;
- le recours à la délégation de fonctions aux municipalités pour la première fois en 2020 ;
- la représentation accrue des femmes et des jeunes aux conseils municipaux après les dernières élections municipales, tenues en 2019.

298. Dans l'ensemble, un certain nombre de facteurs qui nuisent au développement de l'autonomie locale en Azerbaïdjan demeurent cependant très préoccupants. Tant par leur composition que par leur fonctionnement, les collectivités locales ne sont pas conformes aux principes démocratiques de base et ne bénéficient pas des principes de l'autonomie énoncés dans la Charte, que les autorités nationales ont ratifiée. Les principales sources de préoccupation signalées dans le rapport sont les suivantes :

- les municipalités azerbaïdjanaises ne sont pas considérées comme des institutions publiques exerçant leur pouvoir dans le cadre de l'administration publique générale mais comme une forme d'expression de la société civile ;
- la répartition des compétences et des fonctions entre les municipalités et les autorités exécutives locales ainsi que leurs relations dans les faits demeurent mal définies et cela nuit à la mise en place d'autorités locales autonomes responsables démocratiquement ;
- les municipalités ne sont pas investies de compétences pleines et entières, comme la Charte le requiert ;
- certaines municipalités ne disposent toujours pas de cartes géographiques indiquant avec précision leurs limites territoriales, ce qui donne lieu à des contentieux ;
- il n'existe aucune loi portant spécifiquement sur la capitale et Bakou demeure la seule capitale de la zone du Conseil de l'Europe qui ne dispose pas d'une structure de gouvernance directement élue ;
- bien qu'elle ait lieu de façon informelle, la consultation des municipalités et de leurs associations nationales, dotées de peu de pouvoir, n'est pas un usage établi et n'est pas réglementée en détail par la loi ;

39 Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée, de la République d'Azerbaïdjan, adopté par la Commission de Venise les 12 et 13 décembre 2014 (CDL-AD(2014)043).

40 Conseil de l'Union européenne, *Cooperation Implementation Report on Azerbaijan*, 2020, 14189/20, SWD(2020) 365 final, p. 6 à 10.

- il reste difficile aux municipalités de recruter du personnel qualifié, en raison entre autres des salaires peu compétitifs et des possibilités restreintes d'évolution qu'elles offrent ;
- les revenus propres des municipalités sont largement insuffisants pour financer l'exécution des fonctions que leur confère la loi et cela les empêche de mener des activités dans des domaines qui leur sont en théorie accessibles ;
- il est encore inscrit dans la loi que les municipalités doivent rendre compte au Parlement de leurs activités, ce qui constitue une obligation inutile et dénuée de sens ; en même temps, il n'existe toujours pas de loi détaillée sur l'obligation pour les municipalités de rendre compte de leur action ;
- le droit à la protection juridictionnelle est restreint et les municipalités ne s'en prévalent pas ; à l'inverse, les municipalités et leur personnel doivent répondre devant les tribunaux d'atteintes aux droits des citoyens, notamment sur des questions ayant trait à la propriété et aux terrains, atteintes qui sont cependant en très grande partie dues au manque de clarté de la délimitation entre les terrains appartenant à l'État et ceux qui appartiennent aux municipalités ;
- dans le contexte de la pandémie de COVID-19, les municipalités ont été complètement tenues à l'écart et leur budget a été considérablement réduit.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Azerbaïdjan

SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE : AZERBAÏDJAN

23 – 25 février 2021 (réunions à distance)

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Bernd VÖHRINGER	Rapporteur sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE ⁴¹ Membre de la commission de suivi du Congrès Maire de la ville de Sindelfingen Allemagne
M. Stewart DICKSON	Rapporteur sur la démocratie régionale Chambre des régions, GILD Membre de la commission de suivi du Congrès Membre de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL	Secrétaire de la commission de suivi
----------------------	--------------------------------------

Expert :

M. Francesco PALERMO	Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (Italie)
----------------------	---

Les langues de travail, dont l'interprétation sera assurée pendant les réunions, seront l'azéri et l'anglais.

41 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Mardi 23 février 2021

RÉUNION AVEC DES EXPERTS INDÉPENDANTS

M. Samir ALIYEV, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

RÉUNION CONJOINTE AVEC DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE DE L'AZERBAÏDJAN AUPRÈS DU CONGRÈS ET D'ASSOCIATIONS NATIONALES

- *Délégation nationale*

M. Anar Adil IBRAHIMOV, président de la délégation, membre de l'Ali Majlis (Parlement) de la République autonome de Nakhitchevan

M. Tamraz TAGHIYEV, vice-président de la délégation, maire de la municipalité de Narimanov

M. Humbat HUSEYNOV, maire de la municipalité de Rasulzadeh

Mme Samira HUSEYNOVA, membre de la municipalité de Narimanov

Mme Yazgul RZAYEVA, députée au Parlement de la République autonome de Nakhitchevan

- *Association nationale des municipalités urbaines de l'Azerbaïdjan*

M. Tamraz TAGHIYEV, président

M. Tofig HASANOV, directeur général

- *Association nationale des municipalités d'agglomération de l'Azerbaïdjan*

M. Humbat HUSEYNOV, président

M. Ali AKBERLI, directeur général adjoint

- *Association nationale des municipalités rurales de l'Azerbaïdjan*

M. Ali MEHDIYEV, président

M. Vusal PASHAYEV, directeur général

- *Association des municipalités rurales de la République autonome de Nakhitchevan*

M. Tofig BABAYEV, président

- *Association des municipalités urbaines de la République autonome de Nakhitchevan*

M. Nuralem IBRAHIMOV, président

- *Association des municipalités d'agglomération de la République autonome de Nakhitchevan*

M. Jabbar JALILOV, président

VILLE DE BAKOU

M. Elgin HABIBULLAYEV, chef de cabinet du pouvoir exécutif de la ville de Bakou

Mercredi 24 février 2021

LA COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME (OMBUDSMAN)

Mme Sabina ALIYEVA, Médiatrice

ASSEMBLÉE NATIONALE (Milli Majlis)

M. Siyavush NOVRUZOV, président de la commission parlementaire des relations régionales

CHAMBRE DES COMPTES

M. Nasir SADIGOV, chef de cabinet de la Chambre des comptes de la République d'Azerbaïdjan

M. Azim ABASOV, chef du service d'audit des sphères économiques

Mme Nurana SAFAROVA, cheffe par intérim du service de l'appui juridique et des ressources humaines

Mme Fargana ALIYEVA, cheffe de section du service de la coopération internationale et de l'informatique

Jeudi 25 février 2021

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

M. Vilayat ZAHIROV, ministre adjoint

M. Rahman MAMMADOV, président du Centre de collaboration avec les municipalités

M. Adil ABILOV, président du service des relations internationales

MUNICIPALITÉ DE SARAY

M. Mehi HASANOV, maire

COUR CONSTITUTIONNELLE

M. Ceyhun QARACAYEV, juge

M. Anar JAFAROV, président du service de l'accueil des citoyens et de la réception des plaintes

PARTI ALTERNATIF RÉPUBLICAIN (REAL)

M. Ilgar MAMMADOV, dirigeant du Parti alternatif républicainss