

**40<sup>e</sup> SESSION**  
**Deuxième partie**

Rapport  
CPL(2021)40-02final  
12 février 2020

*Original : anglais*

**Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Arménie**

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs<sup>1</sup> : Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP)  
Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)

Recommandation 456 .....	2
Exposé des motifs .....	5

*Résumé*

Ce rapport fait suite à la visite de suivi qui a eu lieu en mai 2019 en Arménie qui a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2002.

Le rapport note avec satisfaction que l'Arménie a ratifié toutes les dispositions de la Charte et que ce pays est aujourd'hui lié par toutes ces dispositions. En outre, la consolidation des communautés par le biais de fusions a été relancée et de nouvelles initiatives législatives ont été préparées par le gouvernement dans des domaines tels que les référendums locaux, les auditions publiques et l'aide financière aux municipalités.

Néanmoins, le rapport note notamment que les compétences des municipalités n'ont pas été étendues de manière à leur permettre de réglementer et de gérer une part substantielle des affaires publiques sous leur propre responsabilité ; les municipalités ont un rôle limité dans la fourniture de services publics ; il n'existe pas de procédure de consultation légalement garantie entre le gouvernement central et leurs associations nationales ; la supervision administrative ne se limite pas au contrôle de légalité des décisions des gouvernements locaux et les autorités locales ne bénéficient pas d'un financement adéquat et concomitant pour exercer les compétences déléguées.

Par conséquent, les autorités nationales sont appelées à accroître la part des affaires publiques gérées par les autorités locales, à garantir le droit des autorités locales à être consultées sur les questions qui les concernent directement, réviser et clarifier les compétences "propres" des municipalités et limiter la supervision par l'État de leurs propres tâches au contrôle de la légalité et veiller à ce que les autorités locales aient accès à des ressources financières propres suffisantes et accompagner la délégation des tâches du niveau central au niveau local par des ressources financières concomitantes adéquates.

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 : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

## RECOMMANDATION 456 <sup>2</sup>

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, 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 Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier l'Objectif 11 sur les Villes et communes durable et l'Objectif 16 sur la paix, la justice et des institutions efficaces ;

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

f. 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 ;

g. 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 ;

h. à la Recommandation 351(2014) du Congrès sur la démocratie locale en Arménie et la Feuille de route post-suivi de 2016 (CG/MON/2015(295) ;

i. à l'exposé des motifs sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Arménie.

2. Le Congrès rappelle que :

a. L'Arménie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 11 mai 2001 et l'a ratifiée le 25 janvier 2002. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1<sup>er</sup> mai 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 en Arménie. Elle a confié à Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/V/DP), et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale en Arménie. La délégation a reçu l'assistance de M. Zoltán SZENTE, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

c. lors de la visite de suivi, qui s'est déroulée du 12 au 15 mai 2019, 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 au rapport ;

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

---

<sup>2</sup> Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 15 juin 2021 et adopté par le Congrès le 16 juin 2021, 2<sup>e</sup> séance (voir document [CPL\(2021\)40-02](#), exposé des motifs), co-rapporteurs : Bryony RUDKIN, Royaume-Uni (L, SOC/VDP).et Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE).

3. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. depuis le précédent rapport de suivi, l'Arménie a ratifié tous les articles de la Charte et elle est liée aujourd'hui par toutes ses dispositions ;

b. malgré le ralentissement de la réforme territoriale du fait des récents changements politiques, la consolidation des communes au moyen de fusions a été relancée et le Gouvernement a élaboré de nouvelles initiatives législatives dans des domaines tels que les référendums locaux, les auditions publiques et l'assistance financière aux communes.

4. Le Congrès note cependant que plusieurs problèmes évoqués dans le précédent rapport de suivi et dans la Feuille de route pour l'Arménie demeurent d'actualité et il exprime en particulier sa préoccupation concernant les points suivants :

a. les compétences et responsabilités des communes n'ont pas été étendues d'une manière qui leur permette de régler et gérer une part importante des affaires publiques sous leur propre responsabilité (article 3.1) ;

b. les communes ont un rôle limité dans l'offre des services publics, ce qui va à l'encontre du principe de subsidiarité (article 4.3), et plusieurs compétences des collectivités locales ne sont pas pleines et entières (article 4.4) ;

c. il n'existe pas de procédure de consultation garantie juridiquement entre le pouvoir central et les communes ou leurs associations nationales (article 4.6) ; les collectivités locales ne sont pas associées de manière appropriée à la prise de décisions sur leurs finances (article 9.6) ; les collectivités locales ne sont pas consultées au sujet des modifications de leurs limites territoriales (article 5) ;

d. dans un certain nombre de collectivités, les conditions de travail des employés municipaux ne sont pas satisfaisantes (article 6.2) ;

e. le contrôle administratif n'est pas limité à la légalité des décisions des collectivités locales, et les activités de contrôle des communes assurées par diverses autorités de l'État se recoupent (article 8.2) ;

f. le niveau d'autonomie financière des collectivités locales est faible ; les petites communes ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour assumer leurs tâches (article 9.1) ;

g. le financement des tâches déléguées n'est pas suffisant ni proportionné (article 9.2) ;

h. le système de péréquation financière ne garantit pas, dans la pratique, une réduction effective des disparités financières entre les communes (article 9.5) ;

i. les communes ne reçoivent qu'une petite partie des dotations du pouvoir central sous la forme de sommes forfaitaires (non assignées à un usage spécifique) pour financer leurs investissements (article 9.7).

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités arméniennes à :

a. veiller à ce que la consolidation du système des communes au moyen de fusions des plus petites d'entre elles s'accompagne de l'attribution de nouvelles tâches et de ressources supplémentaires ;

b. accroître la part des affaires publiques gérées par les collectivités locales sous leur propre responsabilité au moyen d'une décentralisation des compétences, conformément au principe de subsidiarité ;

c. garantir dans la loi le droit des collectivités locales d'être consultées sur les questions qui les concernent directement, en particulier les modifications de leurs limites territoriales et l'attribution de ressources financières, et veiller à ce que la consultation ait lieu dans la pratique de manière régulière et appropriée ;

d. améliorer les conditions de travail des employés municipaux ;

e. réviser et préciser les compétences « propres » des communes et limiter le contrôle de l'État à la légalité des actes pour ce qui concerne les tâches propres des communes ;

f. veiller à ce que les collectivités locales disposent, en fonction de leur capacité à générer des revenus, de ressources financières propres suffisantes pour leur permettre de couvrir les dépenses d'investissement locales ;

g. veiller à ce que la délégation de tâches du niveau central vers le niveau local s'accompagne des ressources financières correspondantes ;

h. veiller à ce que, dans la pratique, le système de péréquation financière compense les inégalités régionales et les différentes capacités financières des communes ;

i. réviser les méthodes de calcul des dotations centrales afin de les ajuster aux coûts réels de l'exercice des tâches et fonctions obligatoires, en tenant compte des différences légitimes entre les communes, et accroître la part des dotations forfaitaires ou non réservées au détriment des dotations spécifiques.

6. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre en considération, dans leurs activités relatives à l'Arménie, la présente recommandation sur le suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale dans cet État membre et l'exposé des motifs.

**EXPOSÉ DES MOTIFS****Table des matières**

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....	6
2.	ÉLÉMENTS DE CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE .....	6
3.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	8
3.1	Système d'administration locale .....	8
3.2	Statut de la capitale .....	25
3.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	25
3.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès.....	25
4.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE .....	26
4.1	Article 2 : Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale .....	26
4.2	Article 3 : Concept de l'autonomie locale.....	26
4.3	Article 4 : Portée de l'autonomie locale .....	27
4.4	Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	30
4.5	Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs .....	31
4.6	Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	32
4.7	Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	33
4.8	Article 9 : Ressources financières.....	34
4.9	Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales.....	37
4.10	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale .....	38
5.	AUTRES QUESTIONS LIÉES À L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE .....	38
6.	CONCLUSIONS.....	39
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Arménie .....	42

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

1. L'Arménie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 11 mai 2001 et l'a ratifiée le 25 janvier 2002. La Charte est entrée en vigueur pour l'Arménie le 1<sup>er</sup> mai 2002. Depuis le précédent rapport de suivi, l'Arménie a ratifié tous les articles de la Charte qui n'avaient pas été acceptés précédemment (articles 5, 6, 7(2) et 10(3) de la Charte), de sorte que l'Arménie est aujourd'hui liée par toutes les dispositions de la Charte. Le pays a ratifié le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) le 13 mai 2013. Le Protocole est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013.

2. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2015)<sup>9</sup> du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et au Chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

3. Pour la troisième mission de suivi, Mme Bryony RUDKIN (Chambre des pouvoirs locaux, SOC/V/DP, Royaume-Uni) et Mme Gunn Marit HELGESEN (Présidente de la Chambre des régions, PPE/CCE, Norvège) ont été désignées respectivement rapporteuses pour la démocratie locale et régionale en Arménie et chargées de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Arménie, afin de contrôler la mise en œuvre des principes et exigences de la Charte, ainsi que d'évaluer les progrès réalisés par l'Arménie depuis le précédent rapport du Congrès, en 2014. Les corapporteuses ont été assistées de M. Zoltán SZENTE, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès.

4. Une visite en Arménie a été effectuée du 12 au 15 mai 2019. La délégation a rencontré les membres de la délégation arménienne du Congrès, les associations nationales et des experts membres d'ONG, le maire d'Erevan, de hauts responsables du ministère de l'Administration territoriale et du Développement et du ministère des Finances (devenu en juin 2019 le ministère de l'Administration territoriale et des Infrastructures), le Défenseur des droits de l'homme, le Président et d'autres représentants de l'Assemblée nationale ainsi que le Président et plusieurs hauts responsables de la Cour des comptes. Les membres de la délégation du Congrès ont pu se rendre dans les communes de Tcharentsavan et Solak, dont les maires et d'autres conseillers locaux ont fourni des informations sur la situation de leur collectivité locale (pour plus de précisions, voir le programme de la visite à l'Annexe 2).

5. Conformément à l'article 84 des Règles et procédures du Congrès, l'avant-projet de rapport a été envoyé à tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite pour commentaires et précisions ou corrections éventuelles. Le présent rapport s'appuie sur les commentaires reçus, que les corapporteuses ont examinés avant de soumettre le rapport à la commission de suivi pour approbation.

6. Les corapporteuses souhaitent remercier les membres de la délégation arménienne du Congrès et la Représentation permanente de l'Arménie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités arméniennes aux niveaux central et local, les représentants des ONG arméniennes actives dans le domaine du développement des communes et tous leurs interlocuteurs pour leur coopération précieuse aux différents stades de la procédure de suivi, qui a permis le bon déroulement de la visite, et pour les informations fournies à la délégation.

## **2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE**

7. Sur le plan géographique, l'Arménie se trouve dans la région du Caucase. Frontalier avec la Géorgie, l'Azerbaïdjan, la Turquie et l'Iran, son territoire est de 29 743 km<sup>2</sup>.

8. Le pays compte quelque 2,973 millions d'habitants (2018). La proportion de la population urbaine dépasse les 60 %. La capitale est Erevan, où vit plus d'un tiers de la population totale du pays. D'après les données du dernier recensement national (2011), 98 % de la population est arménienne, tandis que les minorités nationales du pays sont les Yézidis (1,2 %), les Russes (0,4 %) et les autres groupes (0,3 %). La langue de l'État est l'arménien, inscrit comme telle dans la Constitution.

9. Le pays a fait partie de l'ex-Union soviétique, avant d'accéder à l'indépendance en 1991, à la suite du Référendum tenu en Arménie le 21 septembre 1991. La Constitution de l'Arménie a été adoptée au moyen d'un référendum national en 1995 et a depuis été amendée deux fois, en 2005 et 2015. Aux termes de la Constitution, l'Arménie « est un État souverain, démocratique et social, régi par l'État de droit ». Le pays est un État-nation unitaire, multipartite et démocratique doté d'un patrimoine culturel riche et ancien. Il a pour nom officiel « République d'Arménie » (*Hayastani Hanrapetut'yun*, Հայաստանի Հանրապետություն).

10. Pour ce qui est du système constitutionnel de l'Arménie, le pays est doté d'un régime parlementaire. Le chef de l'État est le Président de la République, élu par l'Assemblée nationale pour un mandat non renouvelable de sept ans. Il est le garant du respect de la Constitution.

11. Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée nationale monocamérale (*Azgayin Zhoghov*, Ազգային ժողով). L'Assemblée nationale exerce un contrôle sur le pouvoir exécutif, adopte le budget de l'État et ratifie, suspend et révoque les traités internationaux. Elle est composée d'au moins 101 membres, élus au scrutin proportionnel pour un mandat de cinq ans. Depuis les dernières élections législatives (extraordinaires), qui se sont tenues le 8 décembre 2018, trois partis politiques seulement sont représentés à l'Assemblée nationale, dont les 132 sièges sont répartis comme suit : alliance « Mon pas », 88 sièges ; Arménie prospère, 26 sièges ; Arménie lumineuse, 18 sièges. L'Assemblée compte 32 femmes parmi ses 132 membres. Quatre représentants des minorités – russe, assyrienne, yézidie et kurde – ont été élus au Parlement par le biais de la liste électorale nationale de l'alliance « Mon pas ».

12. Le pouvoir exécutif appartient au Gouvernement, lequel est responsable politiquement devant le Parlement. Sur la base de son programme, le Gouvernement développe et met en œuvre les politiques intérieures et extérieures de l'État, assure la gestion générale des organes de l'administration centrale. Toutes les questions relevant du pouvoir exécutif et qui ne sont pas dévolues aux organes de l'administration centrale ni à des organes d'autonomie locale sont de la compétence du Gouvernement. Celui-ci se compose du Premier ministre, des vice-Premiers ministres et des ministres. Le candidat élu par la majorité parlementaire est nommé par le Président de la République en tant que Premier ministre. Les vice-Premiers ministres et les ministres sont nommés par le Président sur proposition du Premier ministre.

13. La Constitution dispose que le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux de première instance de juridiction générale et le Tribunal administratif. La Constitution énonce les garanties usuelles concernant l'indépendance de la justice et consacre le principe du procès équitable. L'Arménie a un système judiciaire à trois degrés où, la Cour constitutionnelle mise à part, la plus haute juridiction est la Cour de cassation. La Cour constitutionnelle est composée de neuf juges, dont trois sont élus par l'Assemblée nationale sur recommandation du Président de la République, trois sur recommandation du Gouvernement et trois autres sur recommandation de l'Assemblée générale des juges.

14. Lors de sa visite en Arménie, la délégation du Congrès n'a malheureusement pas pu rencontrer les représentants de la Cour constitutionnelle.

15. Il est à noter que depuis la précédente visite de suivi du Congrès en Arménie, effectuée en 2013, le pays a connu d'importants changements politiques, habituellement désignés par le terme « révolution » dans la presse et dans le langage courant. En avril 2018, à la suite de manifestations pacifiques, le Gouvernement a démissionné et des élections anticipées ont profondément modifié le paysage politique du pays. Pendant la procédure de consultation, le ministère de l'Administration territoriale et des Infrastructures (MATI) a souligné que le Gouvernement conduit par le Premier ministre visait à introduire des changements majeurs dans le pays, en luttant contre la corruption systémique des sphères politique et administrative, en supprimant les monopoles, en établissant l'État de droit et en renforçant les systèmes et institutions démocratiques. D'après le MATI, cet objectif devait être atteint, notamment, en exerçant une forte pression publique en faveur d'une transparence et d'une responsabilité accrues, en restaurant la confiance de la population envers les autorités et en renforçant la réactivité, l'efficacité et l'efficience, ainsi que l'existence de systèmes et de processus politiques (par exemple les élections) et d'une administration locale exempts de corruption ; en un mot, en prônant les principes de bonne gouvernance et la démocratie locale. Le ministère a aussi souligné que le très ambitieux programme de réforme du nouveau pouvoir politique du pays s'étendait aussi aux collectivités locales, appelant à une redéfinition et un réexamen de leurs missions et rôles, des

initiatives existantes et des programmes créant de nouveaux défis pour les collectivités locales. Ces événements ont eu un impact sur la situation des collectivités locales : certains maires ont démissionné de leurs fonctions ou ont fait l'objet de poursuites pénales ; certains projets de développement local et certaines réformes législatives en cours ont marqué le pas. Cependant, de nouveaux programmes et de nouvelles initiatives ont vu le jour récemment. Ainsi, le nouveau Gouvernement a préparé un projet de loi sur la division administrative territoriale de l'Arménie, proposant un nouveau cycle de fusions, et un projet de législation sur les référendums locaux, les auditions publiques et l'assistance financière (subventions de l'État) aux communes.

### **3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL**

#### **3.1 Système d'administration locale**

##### *3.1.1 Cadres constitutionnel et législatif*

16. La Constitution de la République d'Arménie contient un chapitre distinct sur l'autonomie locale (chapitre 9), dans lequel elle établit les communes en tant que collectivités locales, définit leur statut juridique et détermine les principes fondamentaux de leurs responsabilités et de leur fonctionnement. Les dispositions détaillées sont contenues dans la loi sur l'autonomie locale [ci-après : LAL]. Plusieurs autres lois contiennent par ailleurs des dispositions sur le fonctionnement et la gestion économique des collectivités locales.

17. La Constitution de la République d'Arménie définit l'autonomie locale, affirmant ce qui suit : « [l']autonomie locale est le droit et la capacité des organes d'autonomie locale de décider, sous leur propre responsabilité, des affaires publiques de portée locale, dans l'intérêt de leurs résidents et conformément à la Constitution et aux lois »<sup>3</sup>. L'autonomie locale est exercée au sein de communes composées d'une ou plusieurs localités. Le statut juridique des communes est celui de personnes morales de droit public.

18. Aux termes de la Constitution, les communes disposent d'autorités autonomes élues démocratiquement. Ce caractère démocratique est garanti par le fait que les principaux organes sont élus par la population locale. Ces organes sont le conseil municipal, lequel est le principal organe décisionnel et représentatif de la commune, et le chef de la commune, qui est l'organe exécutif de la commune, la représente et est élu au suffrage direct ou indirect. Les élections locales sont régies par le Code électoral, qui garantit le droit de vote universel, égalitaire et secret et un système électoral direct ou indirect.

19. Les principes généraux de l'autonomie locale sont énoncés dans la LAL<sup>4</sup>. Ces principes sont les suivants : le droit des collectivités locales d'exercer leurs tâches et fonctions de manière autonome ; leur indépendance et leur responsabilité propre pour la mise en œuvre de la gouvernance locale ; leur droit à des ressources financières adéquates, proportionnées non seulement à leurs fonctions propres mais aussi aux compétences qui leur sont déléguées. Ensuite, la LAL reconnaît explicitement le principe de subsidiarité, ainsi que la protection juridictionnelle des droits, des intérêts légitimes et des biens des communes. Les collectivités locales faibles économiquement doivent bénéficier d'un ajustement financier (péréquation financière). En outre, les collectivités locales ont le droit de créer des associations intercommunales dans l'objectif de résoudre conjointement des problèmes individuels. Enfin, la LAL énonce le principe de responsabilité des collectivités locales vis-à-vis de leurs résidents, ainsi que la publicité et la transparence des activités des organes d'autonomie locale.

20. Les amendements constitutionnels de décembre 2015 visaient notamment à favoriser une vaste réforme de l'administration territoriale locale, en vue d'établir de nouvelles relations entre le pouvoir central, l'administration régionale de l'État et les entités infranationales. Dans ce domaine, l'objectif principal de la réforme territoriale était de restructurer le système fragmentaire des communes au moyen de fusions ; d'autres objectifs étaient de renforcer le fonctionnement des collectivités locales et le système des finances locales, d'améliorer le contrôle des collectivités locales et de réglementer la consultation des associations intercommunales. Lors de la visite, plusieurs interlocuteurs ont indiqué aux rapporteuses que certains projets de réforme avaient été interrompus, en raison principalement des

---

<sup>3</sup> Article 179, paragraphe 1, de la Constitution.

<sup>4</sup> Article 9 de la loi sur l'autonomie locale.

récents changements politiques. Toutefois, d'après les informations fournies par certains interlocuteurs quelques mois après la visite, le processus de réforme progresse et le gouvernement a annoncé récemment son intention de poursuivre les fusions.

21. En conséquence des amendements constitutionnels, la loi sur l'autonomie locale a elle aussi été amendée le 6 décembre 2016. Cependant, le Parlement n'a pas pleinement mis en œuvre les intentions contenues dans la réforme constitutionnelle, ce qui signifie que sur certains points les règles détaillées n'ont pas encore été adoptées. Par exemple, le droit des communes concernées par une modification de leurs limites territoriales d'être consultées n'est pas garanti dans la législation ordinaire, bien que cette exigence soit énoncée dans la Constitution (dont l'article 190 dispose ce qui suit : « Lors de l'adoption d'une loi pertinente (sur les fusions ou les modifications), l'Assemblée nationale est tenue d'entendre l'avis des collectivités concernées »). Cependant, d'après les informations fournies par l'ACA lors de la procédure de consultation, l'Assemblée nationale de la République d'Arménie, après l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels, a abrogé le texte relatif à la convocation de référendums locaux (article 7, paragraphe 2) au moyen de la loi HO-238-N « portant amendement de la loi sur les référendums locaux de la République d'Arménie » et n'a adopté aucun autre texte, ce qui a créé un vide juridique : par conséquent, en l'état actuel, la législation ne définit pas les moyens, les mécanismes ni la procédure relatifs à la mise en œuvre du droit des communes d'être consultées, ni les responsabilités des organes compétents.

22. Il existe semble-t-il actuellement un débat sur les mécanismes de consultation ; le Gouvernement et l'Assemblée nationale examinent les instruments juridiques correspondants afin de résoudre ce problème. Depuis 2017, le Gouvernement affirme que la Constitution prévoit une audition à l'Assemblée nationale (voir la référence ci-dessus, article 190 de la Constitution), tandis que l'ACA critique cette « interprétation étroite » de la Constitution, qui conduit selon elle à une pratique juridique non démocratique selon laquelle le droit des communes d'être entendues est réduit au « droit de participer à des auditions parlementaires » ou au « droit d'assister à une session plénière ».

23. L'ACA considère que l'obligation de l'État d'entendre l'avis des collectivités ne peut être tenue comme étant pleinement respectée que si les conditions suivantes sont réunies :

- Leur avis a été entendu préalablement (c'est-à-dire avant l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale) ;
- La consultation s'est faite directement (discussions avec des membres de la collectivité, sondages d'opinion, référendums locaux) et/ou indirectement (au moyen de décisions du conseil municipal) ;
- L'État a veillé à ce que les collectivités ou leurs représentants participent à l'ensemble du processus de modification des limites territoriales des collectivités, dès la phase préparatoire ;
- Les collectivités ont une possibilité effective d'exprimer leur avis favorable ou défavorable concernant la modification de leurs limites territoriales.

Par conséquent, comme l'a souligné l'ACA, l'article 190 de la Constitution de la République d'Arménie ne peut pas être considéré comme s'appliquant uniquement à la procédure de l'Assemblée nationale, mais doit couvrir l'ensemble du processus d'élaboration de la loi par le Gouvernement.

24. En soulignant que les auditions devant l'Assemblée nationale ne sont pas suffisantes et qu'elles n'ont pas nécessairement un impact sur les décisions de fusion, l'ACA et un grand nombre de collectivités ont mentionné en particulier le cas des référendums : en 2015, des référendums ont été organisés dans trois groupes de communes dont la fusion était envisagée, et cette fusion a eu lieu dans certains cas malgré l'opposition exprimée lors du vote populaire. D'après les informations fournies par l'ACA lors de la procédure de consultation, au cours de la première phase du processus de fusion de collectivités du pays, des référendums locaux<sup>5</sup> se sont tenus le 17 mai 2015 : six collectivités sur 22 (Atan, Ahnidzor, Shamut (Lori), Haghartsin, Teghut, Gosh (Tavush) ont voté contre la modification de leurs limites territoriales<sup>6</sup>. Cependant, l'avis défavorable de ces communes n'a pas été pris en compte lors de la décision sur les fusions de communes par le biais de l'amendement pertinent à la loi « sur la division territoriale administrative ». Lors de la deuxième phase, en 2016, lorsque les amendements constitutionnels pertinents sont entrés en vigueur et que la disposition législative sur les référendums locaux n'était plus applicable, 118 communes ont été fusionnées et 15 communes multi-

5 Décisions N 269-N, 270-N et 271-N du Gouvernement de la République d'Arménie sur la tenue d'un référendum local dans 22 collectivités des marzes de Lori, Tavush et Syunik, <https://www.e-gov.am/gov-decrees/calendar/2015/03/page/6/>

6 <http://www.elections.am/electionsview/type-8/>

localités ont été formées. Lors de la troisième phase, en 2017, 325 communes ont été fusionnées et 34 communes multi-localités ont été formées. L'ACA a souligné qu'au cours des trois phases, un total de 465 communes avaient été fusionnées, formant 52 communes multi-localités avaient été formées, ajoutant qu'au cours des deuxième et troisième phases l'avis des collectivités n'avait pas été entendu dans le cadre d'un quelconque mécanisme juridique.

25. Il est à noter que pendant la procédure de consultation le ministère de l'Administration territoriale et des Infrastructures (MATI) a affirmé que les résultats officiels des référendums susmentionnés organisés dans les trois regroupements proposés (considérés chacun comme une circonscription électorale) n'avaient pas été défavorables aux fusions, que les référendums étaient purement consultatifs et qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que les collectivités locales aient le pouvoir de mettre leur veto à des modifications de leurs limites territoriales. D'après le MATI, ces divergences de point de vue confirment qu'un consensus plus large doit être trouvé dans le pays concernant la signification et les conséquences pratiques de la consultation publique et le droit des communes d'être entendues (outre la disposition constitutionnelle) : identifier les attentes de tous les acteurs clés et s'entendre sur les principaux systèmes et processus de consultation et sur les rôles et responsabilités de toutes les parties concernées.

26. Lors de la procédure de consultation, le MATI a souligné que dans les faits des consultations ont lieu régulièrement entre les représentants des organes gouvernementaux et ceux des collectivités locales, de l'Union des collectivités d'Arménie, de l'Union des responsables financiers municipaux et des diverses autres ONG concernées. Le ministère a rappelé que le site web gouvernemental [www.e-draft.am](http://www.e-draft.am) présente tous les projets de lois, y compris relatifs aux collectivités locales, et que diverses conférences, discussions et visites dans les communes sont organisées régulièrement, avec la participation d'experts locaux et internationaux du Conseil de l'Europe, afin de débattre de projets de lois, de concepts, de stratégies et de lignes directrices relatifs aux activités des collectivités locales. D'après le MATI, tous les projets de lois relatifs aux organes d'autonomie locale sont examinés avec les représentants des collectivités locales, de l'Union des collectivités d'Arménie, de l'Union des responsables financiers municipaux, des diverses autres ONG concernées et des organes gouvernementaux au sein de la commission permanente de l'Assemblée nationale sur l'administration territoriale, l'autonomie locale, l'agriculture et l'environnement. Le MATI a également indiqué que le ministère des Finances fournit un soutien méthodologique sur les questions relatives à la préparation et l'exécution des budgets par les collectivités d'Arménie, en apportant des précisions sur les questions spécifiques soulevées par ces dernières (habituellement dans un délai de dix jours).

27. L'ACA a informé les rapporteurs que l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une loi portant amendement de la loi « sur les référendums locaux », selon laquelle en cas d'initiative législative de la part du Gouvernement sur la fusion ou la scission de collectivités, les résidents des collectivités concernées peuvent lancer un référendum local sur la question.

### 3.1.2 *Collectivités et processus de fusion*

28. En Arménie, les communes sont le seul niveau de collectivités locales. D'un point de vue administratif, chaque province est divisée en communes (*hamaynks*). Une commune peut être composée d'une ou plusieurs localités. Dans ce deuxième cas, on parle de communes multi-localités. Les centres et les noms des communes sont définis par la loi.

29. À l'origine, le pays avait un système d'administration locale fragmenté, au sens où presque toutes les localités avaient leurs propres autorités locales autonomes. Depuis la précédente visite de suivi, une réforme administrative-territoriale a été lancée en 2015 afin de mettre en place un système moins fragmenté, en fusionnant les communes les plus petites. L'objectif était de renforcer les communes afin qu'elles soient en mesure d'exercer davantage de responsabilités publiques. En théorie, les fusions ont été menées sur la base des liens géographiques, historiques et sociaux entre les collectivités concernées, en tenant compte également de leurs capacités économiques.

30. En conséquence de cette réforme, dix-huit nouvelles communes multi-localités ont été formées en 2016, et 34 autres en 2017. À ce jour, 465 collectivités ont été fusionnées en 52 autorités locales (collectivités consolidées). Aujourd'hui, on dénombre 502 communes (dont Erevan), qui incluent 1 005 localités (au 1<sup>er</sup> janvier 2018). Sur ces 502 collectivités locales, 68 sont des communes multi-localités, dont 54 comptent plus de trois localités.

31. Du fait de ces changements territoriaux, la superficie moyenne d'une commune est de 56,7 km<sup>2</sup>, pour une population moyenne (y compris Erevan) de 5 922 habitants<sup>7</sup>. Ces chiffres peuvent cependant être trompeurs, puisque plus d'un tiers de la population du pays habite dans la capitale Erevan. Si l'on exclut Erevan, la population moyenne des communes du pays est de 3 785 habitants.

32. Le processus de fusion semble s'être interrompu après les changements politiques qu'a connus le pays, pour reprendre fin 2019. Le gouvernement actuel, comme le précédent, a semble-t-il accepté l'idée que la réforme territoriale et administrative est l'une des stratégies principales pour remédier aux faiblesses structurelles actuelles des communes, et cette opinion est largement partagée par les principaux acteurs et partenaires, y compris les donateurs et partenaires internationaux.

33. Cependant, certains interlocuteurs pensent que les fusions prévues obéissent à des motifs politiques, notamment celui de remplacer les responsables politiques locaux liés au gouvernement (prérévolutionnaire) précédent. Quoi qu'il en soit, des interlocuteurs des rapporteuses leur ont affirmé que deux éléments importants manquaient dans ce processus de fusions : des critères objectifs, ayant fait l'objet d'une large discussion et d'un consensus, et une bonne communication sur la raison d'être de la réforme et sur ses bénéfices potentiels.

34. Bien que le Gouvernement ait souligné l'avancement de la mise en œuvre des fusions, il semble que les avantages concrets des réformes ne sont pas encore suffisamment visibles pour les collectivités locales et le grand public. Les fusions de communes ne se sont assurément pas accompagnées d'une décentralisation de tâches et de fonctions, aucune compétence additionnelle n'ayant à ce jour été transférée aux collectivités consolidées nouvellement créées.

35. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Administration territoriale et des Infrastructures (MATI) a souligné que 45 des 502 collectivités d'Arménie exerçaient des compétences déléguées et que la prochaine étape des réformes de fusion devrait être la décentralisation de compétences des organes de l'État et, sur cette base, la conception de stratégies de décentralisation budgétaire et l'adoption de textes législatifs pour leur mise en œuvre.

36. Les rapporteuses ont pu se rendre dans la commune de Tcharentsavan, qui en 2017 a fusionné avec cinq autres communes. La région avait autrefois une capacité industrielle importante, avec 15 grandes usines (principalement dans l'industrie lourde), dont trois seulement fonctionnent encore aujourd'hui. Les représentants de la commune unifiée ont indiqué que la fusion de communes de types différents constituait un problème. Il apparaît que les avantages de la fusion ne sont pas encore visibles, les nouvelles communes intégrées n'ayant à ce jour reçu aucune nouvelle tâche ni aucune ressource supplémentaire. Il est à noter également que la fusion de communes, le développement continu de leurs capacités humaines et institutionnelles et le transfert de tâches, ainsi que de moyens financiers suffisants, devraient aller de pair, puisqu'en l'absence de ressources et de capacités adéquates même une collectivité autonome consolidée n'est pas en mesure d'assurer des tâches additionnelles.

37. Lors de la procédure de consultation, le MATI a toutefois évoqué l'existence de multiples exemples d'avantages signalés par de nombreuses communes concernant la création ou l'extension des services publics, l'augmentation des ressources humaines ou financières pour la gestion de grands projets d'infrastructures, l'augmentation des subventions du pouvoir central ou la baisse des coûts administratifs. D'après le MATI, tous ces avantages sont assurés dans le mandat actuel des collectivités locales, sans qu'il soit nécessaire de leur transférer de nouvelles tâches. Le ministère a considéré qu'une approche plus cohérente et plus intégrée de la décentralisation était nécessaire en Arménie, allant au-delà du transfert de tâches et de fonctions dans la loi, qui était l'approche prédominante du Gouvernement depuis plusieurs années (par exemple, plusieurs nouvelles tâches obligatoires ont été définies dans la version la plus récente de la loi sur l'autonomie locale).

38. Une autre difficulté évoquée par les interlocuteurs locaux tient au manque voire à l'absence d'investissements dans les communes nouvellement formées. S'il y a eu de nouveaux investissements ces dernières années dans les communes fusionnées précédemment (le plus souvent avec le soutien d'organisations internationales), les recettes d'investissement n'ont pas augmenté sensiblement dans les 34 communes multi-localités établies depuis la fusion.

---

<sup>7</sup> Vahram Shahbazyan (éd.), *Local Government in Armenia. Book 10*. Erevan, 2018. 106.

39. Il n'est donc pas surprenant que les projets de fusions supplémentaires suscitent une certaine méfiance des autorités locales vis-à-vis du pouvoir central. Les membres du conseil municipal de Solak, que les rapporteuses ont rencontrés lors de la visite de suivi, leur ont indiqué que cette petite commune, bien qu'elle ne puisse assurer qu'un très petit nombre de services publics, s'opposerait fermement à une fusion avec les communes voisines, en raison de l'opacité du processus et des différentes caractéristiques des communes concernées.

40. Lors de la procédure de consultation, le MATI a reconnu qu'une réforme accrue de la transparence et une stratégie de communication plus efficace de la part du Gouvernement semblaient nécessaires. Cela étant, il a aussi souligné que certains responsables locaux devaient adopter une approche plus constructive dans l'exécution de leur mandat et que le niveau de performance en matière de prestation des services publics devrait être renforcé, conformément aux attentes des populations locales. Les rapporteuses partagent ce point de vue.

### 3.1.3 Régions administratives

41. Comme on l'a vu, l'Arménie possède un système d'administration locale à un niveau au sens de la Charte, ce qui signifie que des autorités locales élues directement n'existent qu'au niveau des communes.

42. Aux termes de la loi sur la division administrative et territoriale de l'Arménie, le territoire du pays est divisé en dix régions administratives (*marzes*), dirigées chacune par un gouverneur, auxquelles s'ajoute la capitale Erevan, qui a le statut d'une commune.

43. Chaque région administrative est dotée d'un organe délibérant, le Conseil régional, composé des maires des communes situées sur son territoire et d'un gouverneur régional (*marzpet*), qui préside le Conseil.

44. Bien que les précédents rapports du Congrès aient proposé aux autorités arméniennes d'examiner la possibilité d'une réforme régionale qui réorganiserait les autorités régionales de manière à établir des conseils régionaux élus démocratiquement<sup>8</sup>, cette possibilité ne semble pas être envisagée par le gouvernement actuel.

45. Les rapporteuses ont noté cependant que la question des compétences des régions administratives, par opposition à celles des collectivités locales, avait fait l'objet de vastes débats par le passé, tant dans le contexte des réformes constitutionnelles qu'en lien avec les fusions. Puisque la nouvelle Constitution ne mentionne plus explicitement les administrations régionales, de nombreux interlocuteurs estiment que cette absence de référence constitutionnelle pose un problème de légitimité pour les entités de ce niveau. Certains ont affirmé qu'il était inutile de disposer d'administrations régionales fortes puisque les communes arméniennes allaient s'agrandir. La question des interactions entre les collectivités locales et les organes nommés par l'État a également été soulevée. Lors de la procédure de consultation, le MATI a informé les rapporteuses que certains acteurs considéraient que les administrations régionales devraient modifier leur mandat (sans nécessairement affaiblir celui-ci) afin de devenir des agents essentiels du développement régional tout en conservant certaines tâches relevant de la politique régionale du Gouvernement. Le MATI a rappelé que lorsque la phase principale de la réforme de fusion serait achevée, le Gouvernement engagerait une réforme du cadre et de la structure des administrations régionales afin de mieux refléter les nouvelles situations.

46. Le projet de loi sur l'administration territoriale, qui définit le rôle des gouverneurs et leurs compétences vis-à-vis de celles des collectivités locales, visait à résoudre ces problèmes.

---

<sup>8</sup> Voir le point 132 du rapport explicatif de la recommandation 351 (2014).

Marz	Commune centrale du marz	Superficie	Nombre de communes	Nombre de localités	Population	
					Nombre d'habitants	Part de la population totale
Erevan <sup>9</sup>	-	0,8 %	1	1	1076,4	36,2 %
Aragatsotn	Ashtarak	9,3 %	72	120	127,9	4,3 %
Ararat	Artashat	7,0 %	95	99	257,4	8,7 %
Armavir	Armavir	4,2 %	97	98	265,4	8,9 %
Gegharqunik	Gavar	18,0 %	57	98	229,2	7,7 %
Lori	Vanadzor	12,8 %	56	130	217,8	7,3 %
Kotayq	Hrazdan	7,0 %	42	69	250,7	8,4 %
Shirak	Gyumri	9,0 %	42	131	236,3	7,9 %
Syuniq	Kapan	15,1 %	8	138	138,6	4,7 %
Vayots Dzo	Yeghegnadzor	7,8 %	8	55	49,8	1,7 %
Tavush	Ijevan	9,1 %	24	66	123,4	4,2 %
<b>TOTAL</b>		<b>100 %</b>	<b>502</b>	<b>1005</b>	<b>2972,9</b>	<b>100 %</b>

**Tableau 1. Nombre et population des communes d'Arménie**

### 3.1.4 Élections des organes d'autonomie locale

47. Aux termes de la LAL, les organes d'autonomie locale sont le conseil municipal et le chef de la commune (maire), qui sont élus pour un mandat de cinq ans, tous deux au suffrage universel et égal et à bulletin secret. Toutefois, le mode d'élection des maires n'est pas uniforme : dans les trois plus grandes villes (Erevan, Vanadzor et Gyumri), ils sont élus au suffrage indirect, tandis que dans toutes les autres le chef de la commune est élu au suffrage direct par la population locale. La procédure applicable à l'élection des organes d'autonomie locale est régie par le Code électoral.

48. Le nombre des conseillers dépend du nombre d'électeurs de chaque commune. Ainsi, le conseil municipal compte :

- 5 membres pour une commune de moins de 1 000 électeurs ;
- 7 membres pour une commune de 1 000 à 2 000 électeurs ;
- 9 membres pour une commune de 2 000 à 4 000 électeurs ;
- 11 membres pour une commune de 4 000 à 10 000 électeurs ;
- 15 membres pour une commune de 10 000 à 70 000 électeurs ;
- 33 membres pour une commune de plus de 70 000 électeurs ;
- le conseil d'Erevan compte 65 membres.

49. Le Code électoral dispose que les élections locales doivent se tenir régulièrement, c'est-à-dire tous les cinq ans. Une loi adoptée par l'Assemblée nationale le 9 juin 2017 a établi que des élections locales devraient se tenir le 5 novembre 2017 dans les communes fusionnées récemment et que le mandat des précédents organes prendrait fin au lendemain de l'annonce officielle des résultats de ces élections<sup>10</sup>. À la suite de ces élections, dans les 34 collectivités consolidées nouvellement créées, 22 anciens maires (soit 65 %) des localités centrales ont été réélus ; cinq autres nouveaux maires étaient également maires précédemment, mais dans une localité périphérique ; dans les sept autres communes, les maires élus n'avaient jamais exercé ce mandat précédemment dans l'une des communes fusionnées.

50. La participation aux élections locales avait varié entre 49 et 53 % au cours des années précédentes, tandis qu'en 2017 elle a été de 56,15 % pour l'élection des maires et de 48,95 % pour celle des conseillers municipaux.

<sup>9</sup> Erevan est une commune.

<sup>10</sup> Lors de la procédure de consultation, le MATI a souligné que de nouvelles élections se tiendraient également en cas de réorganisation de la commune (par exemple une fusion) conformément à la législation spécifique sur la mise en œuvre des fusions. Par conséquent, une législation similaire a été adoptée dans le cas de toutes les communes fusionnées, et non pas uniquement pour les 34 communes mentionnées.

### 3.1.5 Compétences et obligations des collectivités locales

51. Les compétences des collectivités locales sont divisées en compétences propres et compétences déléguées par l'État. Il existe deux types de tâches et compétences des collectivités locales : les tâches obligatoires et facultatives.

#### 3.1.5.1 Tâches et fonctions obligatoires

52. La Constitution ne comporte qu'une référence générale et indirecte aux tâches et fonctions des collectivités locales, en lien avec la définition du concept d'autonomie locale<sup>11</sup>. Aux termes de cette disposition, l'autonomie locale désigne « le droit et la capacité des organes d'autonomie locale de décider, sous leur propre responsabilité, des affaires publiques de portée locale, dans l'intérêt des résidents de la commune et conformément à la Constitution et à la loi ». Néanmoins, l'article 182, paragraphe 1, de la Constitution de l'Arménie dispose ce qui suit : « Les organes d'autonomie locale disposent de compétences propres pour l'exercice des tâches obligatoires et facultatives de la commune, ainsi que des tâches déléguées par l'État. Les tâches obligatoires des communes sont définies par la loi, tandis que leurs tâches facultatives sont définies par les conseils municipaux » ; l'article 12 de la loi sur l'autonomie locale définit vingt tâches obligatoires des communes. Des tâches et fonctions spécifiques sont ainsi précisées dans des lois diverses.

53. Bien que la formulation de la Constitution puisse suggérer que les collectivités locales ont un large éventail de responsabilités, dans les faits les communes ne jouent pas un rôle essentiel. Elles n'exercent que quelques compétences obligatoires dans certains domaines des services publics, comme l'entretien et la gestion des écoles maternelles, l'entretien des cimetières ou le ramassage des ordures, outre un certain nombre de compétences administratives de gestion des affaires locales (par exemple les permis, les licences, les taxes, etc.). Bien que les communes participent à l'offre de services publics coûteux, il s'agit le plus souvent de compétences déléguées ou partagées avec les organes du pouvoir central ou leurs unités régionales. Du point de vue de la Charte, cela signifie que la plupart des fonctions publiques de « portée locale », comme l'enseignement primaire et secondaire, la santé publique, l'aide sociale, le logement, les transports publics, l'eau, le gaz et l'électricité et la protection de l'environnement, sont fondamentalement des fonctions de l'État. En particulier, les petites communes ne peuvent exercer que très peu de responsabilités concernant l'offre des services publics. Cependant, les services publics locaux sont définis dans la loi « sur les redevances et paiements locaux » (20 services liés à des redevances et 19 services liés à des paiements locaux). Par exemple, à Solak, où la délégation s'est rendue lors de la mission, les tâches de la commune se limitent à la gestion de l'école maternelle et du centre culturel, à la gestion d'un service de bus local et à l'entretien de l'éclairage public ; la commune participe aussi à l'évacuation des eaux usées en coopération avec un organisme de l'État. Il est manifeste que Solak est objectivement dans l'incapacité d'assurer de nombreux services, non pas en raison de son mandat légal limité, mais par manque de capacités.

54. Dans les faits, certaines compétences des communes n'ont aucune utilité réelle. La loi prévoit qu'elles doivent par exemple établir des plans de développement municipal quinquennaux et elle définit également la méthode de développement et de gestion de ces plans ainsi que des directives méthodologiques les concernant. Cependant, d'après certains responsables locaux, la mise en œuvre de ces plans et l'évaluation de leurs résultats sont impossibles et inutiles.

#### 3.1.5.2 Tâches facultatives

55. Le conseil municipal peut assurer, dans les limites de la loi, des tâches facultatives liées aux intérêts de la population locale. Ces tâches sont assurées conformément aux règles définies par le conseil et en fonction du financement prévu par le budget de la commune. Aux termes de la loi, les communes peuvent exercer les compétences attribuées aux organes d'administration locale par d'autres lois exclusivement en tant que compétences facultatives. La LAL prévoit que les compétences obligatoires et les compétences déléguées par l'État doivent être « assurées en priorité conformément à la loi », ce qui signifie probablement que l'exécution des tâches facultatives ne doit pas porter atteinte à celle des fonctions obligatoires et déléguées.

---

<sup>11</sup> Article 179 de la Constitution.

56. Néanmoins, du fait des difficultés financières que connaissent la plupart des collectivités locales, le plus souvent seules les grandes villes et les communes issues de fusions, plus solides économiquement, peuvent financer de telles tâches.

### 3.1.5.3 Compétences déléguées

57. La LAL dispose que l'exécution des compétences attribuées aux autorités de l'État peut être déléguée aux collectivités, en tant que compétences déléguées par l'État<sup>12</sup>.

58. D'après l'article 186.2 de la Constitution de la République d'Arménie, les compétences que l'État délègue aux communes doivent s'accompagner d'un financement sur le budget de l'État. Conformément à cette disposition constitutionnelle, l'article 8.8 de la loi sur l'autonomie locale dispose que les compétences déléguées par l'État doivent faire l'objet d'un financement sur le budget de l'État, prélevé sur les lignes budgétaires destinées à financer l'exercice de ces compétences par l'État.

59. Plusieurs compétences déléguées sont transférées aux collectivités locales d'une manière différenciée selon leur taille et leur capacité économique.

60. Lors de la procédure de consultation, l'ACA a indiqué que la loi sur l'autonomie locale n'énonce pas moins de 33 compétences déléguées des collectivités locales, et quatre autres encore pour les maires de Gyumri et Vanadzor. Outre la loi sur l'autonomie locale, des compétences déléguées sont aussi attribuées aux collectivités locales dans le Code civil, le Code électoral, le Code foncier, les réglementations sur l'eau et l'environnement et dans de nombreuses législations sectorielles (agriculture, urbanisme, etc.).

61. Il est à noter que la ville d'Erevan, alors qu'un statut d'autonomie locale lui a été accordé il y a deux ans, assure un certain nombre de tâches déléguées, et ceci bien que les moyens financiers, humains et techniques de la capitale semblent être suffisants pour qu'elle assure ces tâches en tant que fonctions d'administration locale.

62. Également lors de la procédure de consultation, l'ACA a déploré que la loi sur l'autonomie locale et d'autres textes législatifs prévoient un grand nombre de compétences déléguées des collectivités locales, dont l'organisation et la mise en œuvre ne sont pas financées par l'État. Faute d'un financement suffisant, les collectivités locales sont dans l'incapacité d'exercer la plupart des compétences qui leur sont déléguées par la loi. L'ACA a également indiqué que certaines tâches déléguées étaient financées au moyen des ressources propres des communes, là encore faute d'un financement suffisant de la part de l'État. L'ACA a par ailleurs souligné l'absence de procédures concernant l'exercice de la plupart des compétences déléguées, bien que l'article 10.7 de la loi sur l'autonomie locale dispose que « les compétences déléguées par l'État sont exercées conformément à la procédure établie par le Gouvernement de la République d'Arménie ».

### 3.1.6 La structure organisationnelle des collectivités locales

#### 3.1.6.1 Le conseil municipal

63. Comme on l'a vu, le principal organe décisionnel de la commune est le conseil municipal. Ses membres sont élus lors des élections locales pour un mandat de cinq ans. Ils ne peuvent pas cumuler ce mandat avec un emploi au sein de l'administration municipale de la même commune ou de l'administration régionale, ni un poste de direction dans une entreprise ou une organisation dépendant de la commune ou de la région. Ils ne peuvent pas non plus être maires ou conseillers d'une autre collectivité. Enfin, les règles relatives aux conflits d'intérêts interdisent aux conseillers d'exercer un emploi au sein d'organes des forces de l'ordre, de la sécurité nationale ou de la justice. Il peut être mis fin prématurément au mandat d'un conseiller municipal dans les cas suivants : i) la perte de la nationalité arménienne ; ii) la perte du statut de résident de la commune ; iii) la mise en exécution d'une condamnation prononcée par un tribunal ; iv) la conscription ou l'engagement dans l'armée ; v) une

<sup>12</sup> L'article 10.5 de la loi sur l'autonomie locale dispose ce qui suit : « Les compétences des organes d'autonomie locale sont divisées en deux catégories : les compétences propres, portant sur les responsabilités obligatoires et facultatives ; les compétences déléguées par l'État, en vue de leur exercice plus efficace par les autorités publiques. »

déclaration d'incapacité ou de demi-incapacité, d'absence ou de décès faite par un tribunal et exécutoire ; vi) l'exercice d'une fonction incompatible avec celle de conseiller municipal ; vii) l'absence à plus de la moitié des réunions ou des votes du conseil ou de ses commissions permanentes (telle qu'attestée par les signatures des documents adoptés lors des séances) au cours d'une année ; viii) la démission.

64. Concernant les compétences et responsabilités du conseil municipal, la LAL contient une liste non exhaustive de ses compétences : notamment, le conseil adopte le Statut sur ses propres organisation et fonctionnement, il approuve le budget local et supervise son exécution ; il approuve aussi le programme de développement de la commune ; il peut décider d'entreprendre des tâches facultatives et peut convoquer des référendums locaux ; il peut décider de la formation d'associations intercommunales et, en vue de coordonner les activités des communes ainsi que de représenter et défendre les intérêts communs, peut adhérer à des associations nationales de collectivités locales. Par ailleurs, le conseil peut soumettre à l'organe d'État compétent une proposition sur la création d'une nouvelle collectivité au moyen d'une fusion avec une ou plusieurs autres. Il peut décider de créer, de restructurer et/ou de dissoudre, conformément à la législation, toute institution budgétaire dépendant de la collectivité et toute organisation commerciale ou autre à laquelle la collectivité participe.

65. Dans le domaine de la gestion économique et financière, le conseil définit le taux des impôts locaux dans les limites fixées par la loi. L'organe représentatif détermine aussi les taux des charges et redevances des services publics locaux assurés par la commune. Il peut prendre des décisions sur les prêts et autres ressources empruntées légitimement, ainsi que sur la location ou la cession de biens appartenant à la commune. Les collectivités locales doivent approuver un inventaire annuel de leurs biens.

66. D'après l'article 18, paragraphe 18, de la loi sur l'autonomie locale<sup>13</sup>, le conseil municipal définit les types et les taux des impôts, taxes et redevances locaux conformément à la loi. À ce sujet, lors de la procédure de consultation, l'ACA a fait part aux rapporteuses de critiques sur la possibilité concrète, pour le conseil municipal, d'exercer cette compétence, du fait de la combinaison de certains textes législatifs et de dispositions législatives contradictoires. Par exemple, l'ACA a mentionné la taxe hôtelière, qui d'après l'article 86 de cette même loi est considérée comme un type de recette fiscale entrant dans la composition du budget de la commune. L'ACA a souligné que, si la possibilité de définir une taxe hôtelière était bien prévue dans la loi sur l'autonomie locale, cette taxe n'était cependant pas citée dans le Code des impôts parmi les taxes locales (article 6, paragraphe 1, de ce Code, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018) ; de plus, d'après le paragraphe 2 de ce même article, « les taxes qui ne sont pas visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article ne peuvent pas être établies en République d'Arménie ». Les rapporteuses renvoient, sur ce point, à leur conclusion sur l'article 9.3 (voir le paragraphe 208 ci-après).

67. Enfin, le conseil dispose d'un pouvoir de décision pour donner ou modifier les appellations des rues, des places, des parcs d'envergure locale et des entreprises et organisations éducatives, culturelles et autres dépendant de la commune, ainsi que sur le blason de la commune.

68. Les règles de fonctionnement du conseil municipal prévoient notamment que la première séance du conseil nouvellement élu doit être convoquée au plus tard vingt jours après son investiture. Les séances sont convoquées et présidées par le maire.

69. Une séance extraordinaire du conseil municipal peut être convoquée par le chef de la commune à sa propre initiative ou à celle d'au moins un tiers des membres du conseil. Les séances du conseil municipal, qui doivent se tenir au moins une fois tous les deux mois, doivent réunir un quorum d'au moins la moitié de ses membres. En règle générale, les séances du conseil municipal sont publiques. Dans certains cas, cependant, le conseil peut décider, au moyen d'un vote des deux tiers de ses membres, que la séance se tiendra à huis clos.

70. Le conseil municipal, afin d'assurer ses fonctions, peut décider de la création de commissions permanentes ou ad hoc.

71. Le conseil adopte ses propres règles de procédure au moyen d'un vote majoritaire des conseillers présents.

---

13 <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=114406>

72. Le chef de la commune peut soumettre au conseil une contestation de ses décisions, lors d'une séance extraordinaire qu'il convoque dans un délai de trois jours après l'adoption des décisions contestées. Lors d'une telle séance, le conseil examine chaque objection et prend des décisions les concernant à la majorité simple des membres présents. Les décisions du conseil municipal peuvent aussi faire l'objet d'un recours juridique de la part du chef de la commune.

### 3.1.6.2 Le chef de la commune (maire)

73. L'exécutif local est dirigé par le chef de la commune (maire). Celui-ci prépare les principales décisions du conseil municipal, dont il exécute les décisions.

74. Tout citoyen arménien, s'il a le droit de vote, s'il réside dans la commune concernée depuis au moins un an et s'il est âgé d'au moins 25 ans et possède les qualifications requises (enseignement secondaire professionnel ou enseignement supérieur), est éligible à la fonction de chef de la commune. Une même personne ne peut pas être élue à cette fonction pour plus de deux mandats consécutifs.

75. Le chef de la commune ne peut pas occuper simultanément une autre fonction publique ni avoir un autre emploi rémunéré, à l'exception des activités artistiques, scientifiques ou pédagogiques.

76. Le Gouvernement peut mettre un terme de manière anticipée au mandat d'un chef de commune dans les cas suivants :

- s'il démissionne ;
- s'il perd la nationalité arménienne ;
- s'il cesse de résider dans la commune ;
- si une décision exécutoire d'un tribunal constate son incapacité, sa semi-incapacité, son absence ou son décès ;
- en conséquence d'une décision judiciaire finale ;
- en cas de décès
- en cas de conflit d'intérêts.

Il est à noter que la LAL dispose que le Gouvernement peut mettre fin de manière anticipée aux fonctions d'un chef de commune, lorsque la commune en question, conformément à la procédure prévue par la loi, est réorganisée au sein d'une autre entité territoriale administrative.

77. La LAL encadre le pouvoir du maire de convoquer et présider les séances du conseil municipal conformément à la procédure contenue dans cette loi et aux règles de procédure locales définies par le conseil municipal. Le maire propose les statuts des organes et institutions budgétaires et non commerciaux. Il soumet pour approbation par le conseil municipal les projets de décisions sur les structures du personnel et des institutions budgétaires. Il joue un rôle décisif dans la gestion des biens et du budget de la commune, en préparant les décisions pertinentes du conseil.

78. Le maire assure la gestion des ressources humaines (administration municipale) : il propose les statuts de la commune et nomme (et révoque) le chef-adjoint de la commune, le secrétaire du personnel et les chefs des subdivisions structurelles.

79. Dans l'exercice des tâches administratives déléguées par l'État, le maire est indépendant du conseil : sous sa propre responsabilité, il organise et dirige l'exécution des compétences déléguées par l'État conformément à la législation ou la procédure définie par le gouvernement. Dans ce domaine, conformément à la législation ou la procédure définie par le gouvernement, le maire encadre le développement urbain, la protection de la nature et la gestion des cadastres agricoles et autres de portée locale. Il prend des mesures concernant l'organisation de la défense civile, la lutte contre les épidémies, etc.

80. Bien que la Charte européenne de l'autonomie locale n'exige pas d'égalité entre les hommes et les femmes au sein des autorités locales, il est à noter qu'en Arménie la proportion des femmes au sein des organes électifs locaux est extrêmement faible. En 2017, seulement 8 des 501 communes avaient une femme maire, tandis que la proportion des femmes parmi les conseillers municipaux était de seulement 10,1 %.

### 3.1.6.3 La relation entre le conseil municipal et le chef de la commune

81. Concernant la relation entre le conseil municipal et le maire, le premier contrôle les décisions du second du point de vue de leur conformité avec la législation en vigueur et avec ses propres décisions. D'après la Constitution, le chef de la commune est responsable devant le conseil municipal<sup>14</sup>. Cette disposition constitutionnelle semble renvoyer à la responsabilité politique de l'exécutif local devant le conseil, dont les modalités détaillées sont contenues dans la LAL<sup>15</sup>. D'après ces dispositions, le conseil municipal examine une proposition de révocation du chef de la commune, sur demande écrite d'au moins un tiers du nombre total des conseillers municipaux. Le conseil ne peut examiner une telle proposition qu'un an au moins après que le chef de la commune a accepté cette fonction. Sur la base d'une demande soumise en bonne et due forme, le conseil peut décider de la révocation du maire par un vote de plus de la moitié du nombre total des conseillers municipaux. Cependant, cette procédure ne constitue pas à proprement parler une responsabilité politique du maire devant le conseil municipal, puisque le vote de censure du conseil municipal doit être notifié au *marzpet* dans un délai de trois jours. Le *marzpet* transmet ensuite cette notification au Gouvernement dans un délai de trois jours, en l'accompagnant d'une déclaration contenant son propre avis. Le Gouvernement, après examen de la demande du conseil municipal ou du gouverneur régional, dispose d'un mois pour se prononcer sur la révocation ou non du chef de la commune.

82. Une procédure similaire permet au conseil municipal de proposer la révocation du chef de la commune en cas de violation de la Constitution, de la législation ou de décisions du conseil municipal. En cas d'absence non justifiée du chef de la commune lors d'une séance du conseil municipal, celui-ci établit un procès-verbal qui sera soumis au gouverneur régional dans un délai de trois jours. Ce procès-verbal peut être utilisé par le *marzpet* pour ouvrir une procédure de révocation du chef de la commune devant le Gouvernement. En cas d'approbation par le Gouvernement, le chef de la commune dispose d'un droit de recours contre la décision de révocation dans un délai de dix jours après réception de cette décision.

83. En cas de révocation d'un maire conformément à la procédure prévue par la LAL, le Gouvernement doit nommer un maire par intérim dans un délai de trois jours et organiser des élections extraordinaires. Il est à noter que dans une telle situation le maire par intérim ne peut pas se présenter à l'élection partielle du nouveau maire.

84. D'après certains interlocuteurs de la délégation, dès 2017, le Gouvernement a tenté d'amender la loi sur l'autonomie locale afin de pouvoir révoquer les maires dans certaines situations, mais ces amendements n'ont pas été adoptés. Les rapporteuses ont appris que divers moyens d'étendre le pouvoir de révocation du Gouvernement étaient à l'étude. Par exemple, l'ACA s'est inquiétée de modifications apportées à la législation fiscale, qui selon elle pourraient faciliter les poursuites contre les maires pour des irrégularités liées à la collecte des impôts.

85. Mentionnons également que depuis le changement de gouvernement en 2018 un certain nombre de maires ont démissionné, ou auraient fait l'objet de pressions à cette fin. Certains maires sont restés en fonction en dépit de vives critiques et de campagnes en faveur de leur démission. Il semble cependant que les maires exposés à des pressions n'ont que très rarement été traduits devant des tribunaux sur la base d'accusations de corruption ou d'autres infractions pénales et que le plus souvent les maires qui ont démissionné n'ont pas été poursuivis.

86. De plus, il est à noter qu'en théorie au moins, les fusions de communes peuvent aussi être l'occasion de « révoquer » les maires des communes concernées puisqu'après cette fusion un seul maire doit être élu (au lieu de plusieurs précédemment). L'expérience montre cependant que la plupart des chefs administratifs de localité des communes fusionnées sont d'anciens maires. Néanmoins, la plupart d'entre eux sont aussi extrêmement mécontents de leur nouveau statut, qu'ils qualifient de « précaire ». Lors de la procédure de consultation, le MATI a souligné qu'il ne considérait pas ce mécontentement des maires comme une conséquence négative de la réforme, puisque celle-ci sert l'intérêt public général en renforçant la capacité des collectivités locales à proposer des services plus nombreux et de meilleure qualité. Selon le MATI, le fait que de nombreux anciens maires poursuivent leur mission dans le secteur (même si c'est dans un rôle différent) prouve que les compétences

<sup>14</sup> Article 182, paragraphe (4), de la Constitution.

<sup>15</sup> Article 17 de la loi sur l'autonomie locale.

individuelles et leurs caractéristiques personnelles ont été reconnues et sont appréciées par les nouvelles communes.

#### 3.1.6.4 Le personnel administratif des communes

87. La fonction et la responsabilité légale du personnel administratif des communes (administration municipale) sont de garantir l'exécution complète et effective des décisions du conseil municipal et du maire. L'administration municipale est placée sous l'autorité du maire, mais dirigée par le secrétaire de mairie, qui assume les tâches et fonctions qui lui sont assignées par la loi ou par les statuts. En particulier, il prépare les séances du conseil municipal, établit leurs procès-verbaux et contrôle l'exécution des décisions du conseil.

88. Concernant la gestion du personnel administratif, le maire doit, dans un délai d'un mois après son entrée en fonction, soumettre une proposition indiquant le nombre d'agents et leur barème officiel de rémunération, pour approbation par le conseil municipal.

#### 3.1.7. Financement des collectivités locales

##### 3.1.7.1 Les garanties de l'autonomie économique et budgétaire des communes

89. La Constitution et la LAL garantissent toutes deux l'autonomie des communes en termes de gestion financière. Les biens de la commune, par exemple, jouissent d'une protection constitutionnelle et légale, et une commune ne peut être privée de ses biens que dans des cas exceptionnels et sur la base d'une législation qui prévoit le versement préalable d'une compensation appropriée. Cependant, il est à noter que les biens des communes sont très limités. Leur liste est détaillée dans la LAL. Ainsi, les écoles maternelles publiques, les services publics communaux et autres services de communications, d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées, de chauffage et de ramassage des ordures opérant dans la commune, ainsi que tous leurs réseaux locaux internes, peuvent relever des biens de la commune.

90. La LAL énonce le principe d'adéquation des finances des collectivités locales, disposant que « [l']État ne peut pas, en vertu de ses lois, étendre les compétences des communes ou réduire leurs revenus sans leur accorder une compensation financière adéquate »<sup>16</sup>.

91. Les communes peuvent décider de manière autonome de leur budget annuel. Chaque année, le maire prépare le projet de budget de la commune et le soumet pour approbation au conseil municipal. Si le projet n'est pas accepté avant le début de l'année suivante et si, par conséquent, le budget ne peut pas être adopté en temps voulu, les dépenses locales doivent être financées selon les proportions du budget de l'année précédente. La déclaration sur l'exécution du budget local est également soumise à l'approbation du conseil municipal. Ce budget doit comporter un fonds de réserve destiné aux dépenses engagées sans avoir été prévues dans le budget annuel ou à un financement additionnel des dépenses envisagées. Le fonds de réserve du budget de fonctionnement de la commune peut être de 5 à 20 % des revenus imputables à ce budget.

##### 3.1.7.2 Les revenus locaux

92. En 2017, les revenus propres des communes se sont élevés à 39 003,3 millions AMD (au lieu de 34 658,1 millions AMD en 2016), ou 30,8 % des revenus totaux (26,9 % l'année précédente). Le MATI voit dans ces changements des effets positifs de la réforme territoriale, résultant d'une meilleure administration des impôts et d'un renforcement du personnel des nouvelles communes.

93. La part la plus importante des revenus locaux ou « propres » provient des taxes et impôts locaux qui peuvent être levés par les communes dans la limite des taux prescrits par la loi. L'article 86 de la loi sur l'autonomie locale définit les sources entrant dans la composition du budget des communes : le budget de la commune se compose des revenus prévus dans les budgets des communes en vertu de cette loi et d'autres textes législatifs. Il inclut :

<sup>16</sup> Article 71 de la loi sur l'autonomie locale.

Recettes fiscales :

- a. provenant des impôts locaux :
  - taxe foncière sur les terrains situés sur le territoire administratif de la commune ;
  - taxe immobilière sur les biens situés sur le territoire administratif de la commune ;
  - taxe hôtelière,
- b. une part raisonnable de l'impôt sur le revenu,
- c. une part raisonnable de l'impôt sur les bénéfices,
- d. une part raisonnable de la taxe environnementale,
- e. les amendes versées par les contribuables pour les violations de la législation fiscale concernant le versement des taxes locales et de la taxe immobilière. Les pourcentages des contributions aux budgets des communes provenant de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les bénéfices et de la taxe environnementale sont définis chaque année par la loi sur le budget de l'État.

94. Il est à noter que certains interlocuteurs de la délégation du Congrès ont évoqué une « taxe hôtelière » en tant que taxe locale, mais que celle-ci n'apparaît pas dans la liste des impôts et taxes figurant dans le Code des impôts et n'est pas encore en vigueur. Les taux des impôts locaux sont définis, dans les limites de la loi, par le conseil municipal dans le budget annuel de la commune.

95. Les redevances sont versées pour l'utilisation des services publics assurés par les communes. Les services publics locaux sont énumérés dans la loi « sur les redevances et paiements locaux » (20 services liés à des redevances et 19 services liés à des paiements locaux). Notamment, les communes peuvent définir, conformément à la législation, les redevances dues pour l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées, l'irrigation, le chauffage, le ramassage des ordures, l'entretien des immeubles d'habitation et d'autres services. Les « droits de timbre » doivent probablement être classés dans ce groupe, car il s'agit de redevances payées pour couvrir le coût de certains actes administratifs tels que l'enregistrement de titres d'état civil, la délivrance de copies aux personnes physiques, l'introduction d'amendements, d'ajouts ou de changements dans les registres, ainsi que les services notariaux.

96. Les communes peuvent tirer des revenus de l'exploitation de biens municipaux, comme les versements relatifs à la location et l'usage de terrains communaux ou des terrains réservés de l'État situés sur le territoire de la commune, des loyers perçus pour l'utilisation de biens inscrits au bilan d'organisations dépendant de la commune ou des bénéficiaires d'entreprises municipales. De plus, des recettes en capital peuvent provenir de la cession d'actifs propres des communes.

97. L'article 30, paragraphe 1, de la loi « sur le système budgétaire de la République d'Arménie » dispose que le chef de la commune, sur décision du conseil municipal et avec l'accord de l'organe d'État compétent (à savoir le ministère des Finances), peut emprunter des fonds (si l'emprunt se fait auprès d'une autre collectivité, l'accord du conseil municipal de cette dernière est également nécessaire) afin d'effectuer en temps voulu les dépenses définies par le budget administratif (dépenses courantes). La commune peut contracter un nouvel emprunt après le remboursement intégral du précédent. La législation permet d'emprunter des fonds à la fois pour les dépenses courantes et les dépenses d'investissement, en les créditant respectivement aux postes budgétaires de financement et/ou administratifs de la commune.

98. Les prêts accordés aux communes sur le budget de l'État le sont en vertu des textes suivants : la loi de la République d'Arménie « sur l'autonomie locale », la loi de la République d'Arménie « sur le système budgétaire », la loi de la République d'Arménie « sur le budget de l'État » pour chaque année et la décision gouvernementale n° 168 du 9 mars 1998 « portant approbation de la procédure d'octroi de prêts sur le budget de l'État de la République d'Arménie ». Aux termes de l'article 10 de la loi sur le système budgétaire, « les prêts budgétaires sont des financements monétaires accordés aux communes sur le budget de l'État sur la base des principes de remboursement, de maturité, d'évaluation et de capacité de paiement ».

99. Ainsi, le chef de la commune, sur décision du conseil municipal et avec l'accord du ministère des Finances de la République d'Arménie, peut emprunter des fonds destinés à effectuer en temps voulu les dépenses prévues par le budget administratif de la commune (dépenses courantes, incluant les dépenses de fonctionnement).

100. Cela s'applique aussi aux conditions d'emprunt auprès des banques commerciales.

101. Aux termes de la LAL, « sur décision du conseil municipal et avec l'accord de l'organe compétent de l'État, le chef de la commune peut contracter des emprunts à des fins d'investissement dans les infrastructures sociales de la commune ou émettre des obligations conformément aux exigences légales » ; le conseil, avec le consentement de l'organe compétent de l'État, « peut contracter l'emprunt à la condition que le service annuel (remboursement du principal et des intérêts) prescrit par l'échéancier de remboursements ne dépasse pas 20 % des revenus collectés pour le budget d'investissement de la commune au cours de l'année en question ». De plus, les communes peuvent aussi emprunter afin de compléter le remboursement des prêts en cours.

### 3.1.7.3 Subventions du pouvoir central et péréquation financière

102. L'Arménie dispose d'un système de péréquation financière, régi par la nouvelle loi sur la péréquation financière soutenue par les experts du Conseil de l'Europe et adoptée le 20 octobre 2016 en remplacement de la loi précédente datant de 1998.

103. Cette loi dispose que les subventions versées au titre de la péréquation financière ne sont pas réservées et que les communes ont toute liberté pour décider de la manière dont elles les dépensent. En particulier, l'article 3 de cette loi définit les principes de la péréquation financière :

- a. l'atténuation des disparités entre les communes en termes de ressources financières ;
- b. l'octroi aux communes, sans condition ni réserve, de dotations sur le budget de l'État ;
- c. la garantie de la liberté et de l'indépendance des communes pour l'exercice des compétences et l'utilisation des ressources financières ;
- d. la définition par la loi du montant total minimal des dotations fournies sur le budget de l'État ;
- e. l'approbation par chaque commune du montant de la dotation fournie sur le budget de l'État, conformément à la présente loi et à la loi « sur le budget de l'État de la République d'Arménie ».

104. L'objectif de cette loi était de prendre en compte les disparités des communes en termes de capacités financières et économiques et de compenser ces disparités par le biais du système de contributions budgétaires, sur la base de critères et de formules définis dans la loi mentionnée.

105. L'exécution des tâches et fonctions obligatoires est financée par le budget des communes. Lors de leurs visites, les rapporteuses ont recueilli des informations contradictoires sur la nature des dotations centrales. Certains de leurs interlocuteurs ont indiqué que les communes n'étaient pas tenues de dépenser les ressources budgétaires provenant du budget de l'État pour couvrir des dépenses spécifiques ; d'autres ont affirmé que les dotations de l'État étaient réservées pour des dépenses spécifiques. Lors de la procédure de consultation, le MATI a souligné que la loi sur la péréquation financière précise la manière dont les subventions de péréquation financière sont réglementées et calculées et que ces subventions sont différentes des dotations gouvernementales allouées pour des projets ou des finalités spécifiques. Le MATI a également informé les rapporteuses que la nouvelle politique de subventions sur le budget de l'État était mise en œuvre actuellement afin de construire et d'améliorer les différentes infrastructures des communes. Dans ce cadre, les communes sélectionnent des infrastructures et soumettent des demandes de subventions. Le MATI a précisé qu'au cours des deux dernières années quelque 8,5 milliards AMD (16,2 millions EUR) avaient été alloués chaque année sur le budget de l'État, en tant que subventions ciblées.

106. L'exécution des tâches déléguées est financée sur le budget de l'État.

107. D'après les informations recueillies à Erevan, la part des dotations centrales dans le budget de cette ville est d'environ 60 %.

### 3.1.7.4 Dépenses des collectivités locales

108. D'après la LAL, le volet dépenses du budget municipal est divisé en deux parties : les dépenses courantes et les dépenses d'investissement. Tandis que les dépenses courantes des communes sont couvertes par les recettes locales et les subventions sur le budget de l'État pour l'exécution des compétences déléguées et par les dotations du pouvoir central, les dépenses d'investissement sont financées par des dotations du pouvoir central ou d'autres sources destinées spécifiquement à l'investissement, par la vente de biens municipaux, par des intérêts bancaires, etc.

109. Lors de la procédure de consultation, le MATI a informé les rapporteuses qu'une part non négligeable des investissements municipaux ont été réalisés en coopération entre le pouvoir central et les collectivités locales concernées, avec un financement sur le budget de l'État. Le MATI a souligné également que la première étape du processus d'attribution des dotations (subventions) gouvernementales réservées est celle où les communes présentent leur proposition aux autorités centrales et que les communes ont la possibilité de participer à la prise de décision sur les projets devant être cofinancés sur le budget de l'État.

110. D'après les données disponibles, la part des dépenses d'investissement était de 13,8 % en 2017. Par conséquent, les dépenses courantes devraient représenter 85,2 % des budgets municipaux à l'échelle du pays. Le principal poste de dépenses des communes est le secteur de l'éducation, avec 34,2 % des dépenses (dont 14,0 % pour l'enseignement préscolaire, 5,5 % pour l'enseignement primaire, 7,5 % pour le secondaire, 6,4 % pour la formation hors-programme et 0,8 % pour les autres activités d'enseignement). Cependant, ces données incluent probablement les subventions du pouvoir central allouées aux communes pour l'exécution des tâches déléguées, car parmi ces tâches seule la gestion des écoles maternelles relève du domaine de responsabilité des collectivités locales. La part des services de transports dans les dépenses est de 11,8 %, tandis que 9,8 % des dépenses des collectivités locales vont à la protection de l'environnement (y compris l'évacuation des déchets). La part des loisirs, de la culture et de la religion dans les dépenses des collectivités locales est de 7 %, tandis que 3,0 % des dépenses totales vont aux services sociaux et 0,2 % aux soins de santé (tous ces chiffres sont ceux de 2017).

### 3.1.7.5 Évaluation générale des finances des collectivités locales

111. Concernant la part de l'ensemble du secteur des collectivités locales au sein du système financier national, cette part était de 9,9 % en 2017, tandis que les dépenses des collectivités locales ont représenté 8,1 % du budget consolidé de l'État.

112. Les recettes des communes ont augmenté six fois au cours de la période 2000-2010, tandis qu'elles ont augmenté de 45 % entre 2011 et 2017. En 2017, les recettes totales des communes ont été de 126 554 millions de drams (128 623,6 millions AMD en 2016), affichant une baisse (1,6 %) pour la première fois depuis la création du système d'administration locale de l'Arménie en 1996. Cette baisse s'explique par la réduction massive des fonds alloués sur le budget de l'État pour l'exécution des tâches déléguées.

113. Pour ce qui concerne les dépenses des collectivités locales, leur part au sein du PIB a varié entre 1,4-1,7 % entre 2004 et 2009 et entre 2,3-2,57 % entre 2010 et 2016, tandis que de 2016 à 2017 elle a baissé de 0,33 %, représentant 2,24 % du PIB de l'Arménie.

114. Dans la pratique, aussi limité que soit le domaine de responsabilité des communes, les fonds alloués pour l'exécution de leurs tâches et fonctions sont insuffisants. Lors de la visite de la délégation du Congrès, il lui a été indiqué que, faute de ressources suffisantes, certaines tâches publiques n'étaient pas assurées du tout, ou ne l'étaient que partiellement par un certain nombre de communes, notamment pour des services publics essentiels tels que l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées, la protection de l'environnement ou les services collectifs municipaux.

115. Dans de nombreuses petites communes, même la rémunération des personnels administratifs locaux peut poser de graves difficultés.

116. Il est également à noter que dans le domaine de la gestion financière des collectivités locales, certaines possibilités ne sont pas utilisées. En 2017, par exemple, aucune commune n'a reçu de prêt de la part de sources extérieures. L'article 82, paragraphe 1, de la LAL définit ce programme quinquennal : « Un programme quinquennal de développement de la commune est un document reflétant la situation socio-économique de la commune ; il recense les problèmes, évalue les ressources financières, économiques, naturelles et humaines nécessaires pour mener un ensemble complet d'actions de développement ciblées et apporte une solution stratégique aux problèmes de la commune ».

### 3.1.8 Contrôle des communes

117. Aux termes de la LAL, l'État exerce, « par le biais de l'Assemblée nationale et du Gouvernement », un contrôle des communes et des associations intercommunales. De fait, en vertu de cette même loi,

les gouverneurs régionaux exercent un contrôle sur les collectivités locales. En théorie, ce contrôle porte principalement sur la seule légalité des actes des communes. Cependant, la LAL permet aux gouverneurs régionaux d'effectuer un contrôle financier et économique des actes des communes et des associations intercommunales. Si le gouverneur régional constate qu'une décision d'une commune est contraire à la loi, il peut porter l'affaire devant un tribunal.

118. De fait, plusieurs sources différentes ont indiqué aux rapporteuses que les *marzpets* exercent effectivement un contrôle bien plus étendu – financier et professionnel – qu'un simple contrôle de la légalité des actes des communes. Le contrôle professionnel n'est pas contestable s'il porte sur l'exécution des tâches déléguées, mais dans le cas des compétences et responsabilités des collectivités locales, la pratique d'un tel contrôle constitue une violation manifeste du principe pertinent de la Charte, qui n'autorise que le contrôle de légalité, même si la LAL permet aux *marzpets* de contrôler les questions économiques et financières.

119. Le pouvoir de contrôle financier des gouverneurs régionaux est un peu surprenant, dans la mesure où la Cour des comptes réalise des contrôles financiers. Il est vrai cependant que cette instance ne contrôle pas de manière systématique la gestion financière des collectivités locales<sup>17</sup>.

120. Le contrôle de légalité de l'exercice des compétences du maire et du conseil municipal d'Erevan est assuré par l'organe gouvernemental compétent dans le domaine de l'administration territoriale, tandis que le contrôle de légalité de leurs normes juridiques est assuré par le ministère de la Justice.

121. Certaines grandes communes appliquent des systèmes d'audit interne. En 2017, 43 communes ont appliqué ce type de contrôle (introduit en 2012), tandis que d'autres ont confié cette tâche à des entreprises privées. Les petites et moyennes communes n'ont pas les moyens d'effectuer des audits internes sur leurs propres deniers.

### 3.1.9 Associations intercommunales

122. La Constitution énonce explicitement le droit des communes d'établir des unions intercommunales afin « d'améliorer l'efficacité de l'autonomie locale » (article 189 de la Constitution). Ce type d'association peut aussi être créé au moyen d'une loi, sur proposition du Gouvernement, dans le cas d'une compétence déléguée. Une union intercommunale ne peut exercer que les compétences qui lui sont réservées par la loi ou par les décisions des conseils des communes fondatrices. Elle a le statut d'une personne morale de droit public, ce qui signifie qu'elle peut se voir attribuer des compétences et responsabilités publiques.

123. Le statut juridique des associations intercommunales est défini par la LAL et par une loi spécifique sur les « unions intercommunales » adoptée le 7 mars 2017. D'après ces deux lois, la création de telles unions a pour objectif principal de résoudre conjointement divers problèmes des communes et de réduire les dépenses. Les unions intercommunales peuvent être établies par le biais d'un contrat entre les communes concernées.

124. Les associations sont dotées d'un conseil composé des chefs des communes concernées, qui élit parmi eux un président du conseil.

125. Il a été indiqué aux rapporteuses que l'amendement constitutionnel de 2015, dont le but initial était pourtant d'encourager la mise en place d'une telle coopération entre les collectivités locales, n'a pas encore été appliqué ; aucune association intercommunale n'a été créée en vertu de la nouvelle réglementation. Cependant, plusieurs associations de collectivités locales avaient été créées précédemment en vue de l'exercice conjoint de certaines compétences, telles que la gestion des bases de données sur la taxe foncière ou la collecte des impôts locaux. On ne dispose cependant pas de statistiques sur ces cas de coopération.

<sup>17</sup> Article 3, paragraphe 1, de la loi sur la Cour des comptes.

### 3.1.10 Mécanismes de consultation entre les autorités centrales et locales

126. Concernant la consultation entre les associations de communes et le Gouvernement, la situation n'a pas évolué sensiblement depuis le précédent rapport de suivi, ce qui signifie qu'il n'y a toujours pas de procédure formalisée pour les consultations entre les différents niveaux d'autorité.

127. La Constitution prescrit depuis son amendement de 2015 qu'en cas de fusion ou de scission de communes l'Assemblée nationale est tenue d'entendre l'avis des communes concernées [article 190]. Cependant, la législation requise pour préciser la nature de cette consultation n'a pas été adoptée depuis la modification de la Constitution. Lors de la procédure de consultation, le MATI a indiqué que le Gouvernement et l'Assemblée nationale examinaient actuellement la possibilité d'adopter un nouvel ensemble de textes réglementant les mécanismes de consultation par l'Assemblée nationale (auditions parlementaires) et l'organisation de référendums locaux.

128. Les rapporteuses souhaitent souligner, en particulier, que lors de la première phase des fusions de 2015 des référendums locaux sur les fusions envisagées ont été organisés dans 22 communes et que toutes les fusions prévues ont été mises en œuvre. En 2017, lorsque 34 communes multi-localités ont été formées au moyen de fusions incluant 325 communes, aucun référendum local n'a été organisé. Le MATI s'est référé au rapport de suivi du Congrès sur l'Arménie en date du 26 mars 2014, où il était indiqué que la consolidation des ressources humaines, financières et matérielles accessibles aux collectivités locales n'était réalisable qu'au moyen d'une fusion des communes les plus faibles et les plus petites. Le ministère a souligné que les récentes réformes administratives territoriales menées en Arménie avaient abouti à la fusion de 465 communes et ainsi à la formation de 52 collectivités fusionnées. Avant cette fusion, la République d'Arménie comptait 915 communes, dont 48 % avaient moins de 1 000 habitants. Le MATI a expliqué qu'au cours du processus de fusion des communes, des consultations et des débats se sont tenus plusieurs fois dans chaque commune, avec la participation directe des autorités politiques du ministère. Il a affirmé que les représentants des collectivités locales fusionnées avaient également participé à toutes les auditions de l'Assemblée parlementaire relatives aux fusions de communes. De plus, lors de la phase suivante des réformes, une feuille de route pour la décentralisation de compétences des organes de l'État a été élaborée. Actuellement, dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Développement de la démocratie, décentralisation et bonne gouvernance en Arménie », des stratégies et des normes législatives sont en cours d'élaboration en vue de la mise en œuvre de ce projet.

129. Cependant, il a été indiqué aux rapporteuses que, dans certains cas, la population locale n'avait été informée qu'un processus de fusion de leur commune était engagé que tardivement, alors que le projet de loi correspondant avait déjà été publié. La délégation a observé une certaine incertitude parmi les communes et leurs associations. En effet, bien qu'elles aient connaissance de l'intention du pouvoir central de poursuivre les fusions dans un avenir proche, elles n'avaient aucune information précise sur les projets spécifiques et – faute de mécanismes de consultation institutionnalisés, c'est-à-dire garantis par la loi – ne pouvaient pas obtenir de telles informations auprès de sources fiables.

130. Lors de la procédure de consultation, l'ACA a souligné que les dispositions légales applicables au processus de consultation devraient établir clairement des points tels que la finalité de la consultation, les droits et responsabilités des parties concernées, le calendrier du processus de consultation, les formes spécifiques de consultation, les résultats du processus et ses implications juridiques. Les collectivités locales devraient aussi disposer d'un droit de protection juridictionnelle en cas de violation de leur droit d'être consultées. L'ACA a souligné qu'il n'y avait actuellement aucune garantie légale assurant la consultation de fait des collectivités locales ou de leurs associations, que ce soit au niveau du pouvoir législatif ou exécutif. Les rapporteuses souscrivent à cette analyse et renvoient aux conclusions sur les articles 4.6, 5 et 9.6 *infra*.

### 3.1.11 Formes de participation directe des citoyens

131. La participation directe de la population des communes à la gestion des affaires publiques locales est garantie formellement par la Constitution, laquelle dispose que les résidents peuvent prendre part à « la résolution des problèmes publics de portée municipale par le biais de référendums locaux ». Aux termes de la LAL, le conseil municipal, sur proposition du chef de la commune, peut initier et convoquer un référendum local conformément à la loi, en l'occurrence la loi du 16 décembre 2016 sur les référendums locaux. Néanmoins, comme on l'a vu, il n'existe actuellement aucune base législative pour la tenue de référendums locaux contraignants concernant la modification des limites territoriales des

collectivités locales. Lors de la procédure de consultation, il a été indiqué aux rapporteuses que le Gouvernement et l'Assemblée nationale réfléchissent actuellement à la possibilité d'adopter une telle législation (référendums locaux et auditions parlementaires), étant entendu que les résultats des référendums ne seront pas contraignants.

132. De fait, hormis les référendums locaux de 2015 sur les fusions de communes, aucun des interlocuteurs de la délégation n'avait connaissance de référendums locaux. Cette forme de participation citoyenne ne semble pas être utilisée aujourd'hui en Arménie.

133. Certains interlocuteurs de la délégation ont évoqué les auditions publiques qui peuvent être organisées par les conseils municipaux concernant les affaires publiques locales. Les conseils locaux établissent les règles applicables à ces auditions, qui doivent être annoncées quatorze jours à l'avance. Il a été indiqué aux rapporteuses qu'en réalité de telles auditions ne sont organisées que dans les grandes villes.

### **3.2 Statut de la capitale**

134. Erevan, la capitale de l'Arménie, a fait partie de l'administration d'État en tant que *marz* jusqu'à la modification de la Constitution de 2005, lorsqu'elle est devenue une commune, tandis que ses 12 arrondissements ont perdu leur exécutif local distinct.

135. Les organes d'autonomie locale d'Erevan sont le conseil et le maire. Le premier est l'organe d'autonomie locale suprême, qui supervise l'activité du second.

### **3.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale**

136. Concernant la relation entre le droit international et le droit interne, l'Arménie possède un système dualiste, en vertu duquel l'Assemblée nationale peut, sur recommandation du Gouvernement, ratifier, suspendre ou révoquer les traités internationaux au moyen d'une loi. La Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par le Parlement en 2002, figure dans l'ordre juridique arménien en tant que traité international. Aux termes de l'article 5(3) de la Constitution, en cas de conflit entre les normes des traités internationaux ratifiés par la République d'Arménie (comme la Charte) et les normes du droit interne, les normes des traités internationaux s'appliquent. Cette disposition constitutionnelle garantit la primauté des principes et articles de la Charte en cas de conflit avec la législation interne.

137. Les rapporteuses notent avec satisfaction que l'Arménie a reconnu toutes les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale comme étant contraignantes.

### **3.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès**

138. À ce jour, l'Arménie a fait l'objet de deux rapports de suivi et deux recommandations du Congrès, la première en 2003 (Recommandation 140 (2003) sur la démocratie locale en Arménie, adoptée par le Congrès en novembre 2003, et la seconde en 2014 (Recommandation 351 (2014) sur la démocratie locale en Arménie, adoptée en mars 2014), tandis qu'une Feuille de route post-suivi a été signée en 2016 (CG/MON/2015(295).

139. Les recommandations du précédent rapport de suivi et de la mission post-suivi ont l'une et l'autre formulé un certain nombre de propositions adressées aux autorités arméniennes afin de développer la démocratie locale.

140. La Feuille de route, prenant note des amendements constitutionnels en cours touchant à la réglementation des collectivités locales, a souligné que la bonne application de la Charte exigeait notamment de mettre en place des procédures de consultation en cas de fusion de communes prévues par la loi, de garantir la transparence et la participation à un stade raisonnable, de distinguer clairement les compétences obligatoires et déléguées des communes compte tenu du fait que certaines compétences déléguées sont devenues des compétences propres obligatoires des communes (consolidées) et, enfin, d'améliorer et renforcer la capacité des communes au moyen de la coopération intercommunale. De plus, les rapporteurs ont proposé d'accorder aux communes une source de revenus stable, ainsi que des ressources financières suffisantes et proportionnées aux responsabilités qui leur sont allouées par la loi. Ils ont par ailleurs estimé qu'il était nécessaire de réglementer de manière détaillée le mécanisme de transferts de dotations réservées, en précisant les critères et la formule de

péréquation, afin de garantir la sécurité juridique et de respecter la discrétion des communes dans l'utilisation de ces ressources.

141. Compte tenu du fait que les propositions contenues dans la Feuille de route étaient largement conformes à celles de la Recommandation 351 (2014) sur la démocratie locale en Arménie, la mission de post-suivi n'a constaté que peu de progrès dans la mise en œuvre de la Charte. Pour cette raison, au cours de la nouvelle procédure de suivi, les rapporteuses ont aussi examiné attentivement la mise en œuvre des recommandations de 2014 et 2016.

#### **4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE SUR LA BASE DE LA CHARTE**

##### **4.1 Article 2 : Fondement de l'autonomie locale**

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

142. L'article 2 de la Charte requiert des pays signataires qu'ils reconnaissent le principe d'autonomie locale dans leur législation.

143. En Arménie, la Constitution et la LAL reconnaissent le principe d'autonomie locale. Comme on l'a vu, l'article 179, paragraphe 1, de la Constitution et l'article 3 de la loi sur l'autonomie locale reconnaissent et définissent les collectivités locales. Au sens de ces textes, l'autonomie locale désigne le droit et la capacité des organes élus démocratiquement de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, les affaires publiques locales.

144. Sur cette base, le système juridique inclut plusieurs garanties de l'autonomie des organes d'autorité locale. On peut par conséquent conclure que la situation en Arménie est conforme à l'article 2 de la Charte.

##### **4.2 Article 3 : Concept de l'autonomie locale**

###### *4.2.1 Article 3.1*

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.

145. L'article 3, paragraphe 1 dispose que les collectivités locales doivent avoir « sous leur propre responsabilité (...) une part importante des affaires publiques ». Bien que la Charte ne précise pas les tâches et fonctions devant relever de la compétence des collectivités locales, celles-ci doivent régler et administrer au premier chef les affaires publiques qui les concernent et dont elles peuvent s'occuper le plus efficacement.

146. Les rapporteuses n'ont trouvé aucun élément indiquant que les compétences et responsabilités des communes avaient été étendues depuis le précédent rapport de suivi, qui avait conclu que « [l]es services publics locaux les plus importants et les plus coûteux sont assurés par l'État. Les collectivités locales n'ont qu'un rôle limité dans l'offre de services. »<sup>18</sup> Même les fusions de communes mises en œuvre depuis 2015 n'ont pas joué un rôle plus important dans l'offre des services publics, bien qu'elles aient précisément eu pour objectif d'accroître l'efficacité et la capacité des communes. Les fusions n'ont pas été suivies d'un transfert de compétences et de responsabilités du pouvoir central conformément au principe de subsidiarité. Même si la notion de « part importante des affaires publiques » est relativement vague, elle requiert que les collectivités locales aient non seulement des compétences résiduelles ou des tâches secondaires, mais aussi qu'elles soient en mesure de concevoir de véritables politiques locales dans leur domaine de responsabilité et de fournir un certain niveau de services publics pour la population locale. Toutefois, il convient de se rappeler que la réforme de fusion n'est pas encore achevée.

<sup>18</sup> CG/MON(25)5prov, Exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Arménie, paragraphe 99.

147. Notons également que si certaines communes (surtout Erevan et les grandes communes) exercent aussi des responsabilités déléguées par l'État, cela n'équivaut pas à une application du principe de subsidiarité, car ces tâches et fonctions sont exercées sous le contrôle intégral de l'État.

148. Par conséquent, d'après les informations fournies aux rapporteuses lors de la visite, l'article 3, paragraphe 1, de la Charte n'est pas respecté en Arménie.

#### 4.2.2 Article 3.2

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.

149. Le caractère démocratique des collectivités locales, fondé sur leur légitimité directe et la tenue d'élections libres, sont des valeurs essentielles de la Charte inscrites dans son article 3, paragraphe 2.

150. En Arménie, le principal organe législatif et décisionnel des communes, le conseil municipal, est élu à bulletin secret, au suffrage direct, égal et universel.

151. Dans chaque commune, le chef de la commune (c'est-à-dire le maire) est le principal organe exécutif. Formellement, il est responsable devant le conseil municipal, dans la mesure où l'organe représentatif peut sous certaines conditions (par exemple si aucune séance du conseil municipal n'est convoquée sur une période de six mois) engager une procédure pour sa révocation (LAL, article 26). La décision est transmise au Gouvernement pour suivi et convocation d'une nouvelle élection du maire. Cependant, le conseil municipal ne dispose pas dans ce domaine crucial du pouvoir de décider en dernier ressort, puisque la décision appartient au Gouvernement. Cette ingérence du pouvoir central dans l'organisation des collectivités locales ne semble pas justifiée. En principe, cette compétence pourrait découler du contrôle du Gouvernement sur les collectivités locales, mais même dans ce cas la possibilité pour le pouvoir central de révoquer un maire élu démocratiquement poserait problème du point de vue de la Charte. Lorsque, conformément à la loi, une commune est réorganisée au sein d'une autre unité administrative, il peut également être mis fin prématurément au mandat du maire et de nouvelles élections locales sont alors organisées.

152. En conclusion, l'article 3, paragraphe 2, est respecté en Arménie.

### 4.3 Article 4 : Portée de l'autonomie locale

#### 4.3.1 Article 4.1

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.

153. Il est important pour l'autonomie locale que seuls la Constitution nationale ou des actes législatifs puissent préciser les tâches obligatoires des collectivités locales.

154. De fait, l'article 182, paragraphe 1, de la Constitution de l'Arménie dispose ce qui suit : « Les organes d'autonomie locale disposent de compétences propres pour assurer les tâches obligatoires et facultatives de la commune, ainsi que les tâches déléguées par l'État. Les tâches obligatoires des communes sont définies par la loi, tandis que leurs tâches facultatives sont définies par les conseils municipaux » ; l'article 12 de la loi sur l'autonomie locale définit vingt tâches obligatoires des communes.

155. Cela étant, d'autres textes législatifs, à savoir des lois sectorielles, assignent des tâches obligatoires aux collectivités locales, de sorte qu'on peut considérer que cette exigence est, du moins formellement, respectée par le système juridique arménien, puisque l'article 182(5) dispose que « [l]es compétences des organes d'autonomie locale sont définies par la loi ».

#### 4.3.2 Article 4.2

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.

156. Ce paragraphe concerne le droit des collectivités locales d'entreprendre des tâches facultatives si elles en ont la capacité.

157. Comme il est expliqué au point 3.1.5.2. du présent rapport, en Arménie la loi permet aux communes d'entreprendre des tâches facultatives si celles-ci ne relèvent pas de la responsabilité d'autres autorités publiques et si leur exercice ne nuit pas à l'exécution des fonctions obligatoires et déléguées. Dans les faits, la LAL donne aux communes une capacité générale à entreprendre des tâches d'intérêt local.

158. Ce principe de la Charte est donc respecté, quoique principalement de manière théorique, puisqu'une très large majorité de communes, faute des ressources et de la capacité nécessaires, ne sont pas en mesure d'entreprendre des tâches et fonctions facultatives. Les rapporteuses concluent donc à la mise en œuvre formelle de cet article, malgré l'absence de progrès dans ce domaine par rapport aux constatations des précédentes procédures de suivi.

#### 4.3.3 Article 4.3

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.

159. Cet article de la Charte énonce le principe de subsidiarité, sans lequel aucun système d'administration locale démocratique ne peut exister. Ce principe permet que des tâches et fonctions publiques soient assignées à des organes administratifs qui ne sont pas établis sur la base d'autorités locales élues, au nom de l'efficacité et de l'opportunité.

160. Dans la pratique, la mise en œuvre de ce principe ne peut être évaluée que conjointement avec le champ de responsabilités des collectivités locales. Comme nous l'avons vu, la plupart des affaires publiques d'intérêt local sont gérées par des organes de l'administration d'État de l'Arménie ou, même si certaines d'entre elles sont confiées aux communes, elles sont administrées en tant que compétences et responsabilités déléguées soumises à un contrôle professionnel strict de la part du pouvoir central. On peut difficilement affirmer que des affaires publiques telles que l'éducation, la santé et l'aide sociale, qui ont un impact considérable sur la vie des populations locales, peuvent être gérées plus efficacement depuis le niveau central ou administrées plus démocratiquement par des organes publics non électifs.

161. Les rapporteuses ne contestent pas le fait que les communes les plus petites et les plus faibles économiquement ne sont pas en mesure d'assurer des services publics qui requièrent une expertise, un personnel et des institutions spécifiques. Cependant, il est à noter également que c'est précisément pour leur permettre d'assurer ces fonctions que les processus de fusion ont visé à créer des communes consolidées plus grandes et plus puissantes. En tout état de cause, l'argument selon lequel les communes ne doivent pas se voir accorder plus de revenus en raison de leur incapacité à assurer des services publics coûteux relève du cercle vicieux, de même que celui qui consiste à affirmer que les communes ne doivent pas se voir transférer plus de tâches et de fonctions du fait qu'elles ne disposent pas des ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour les assumer. Lors de la procédure de consultation, le MATI a affirmé que plusieurs améliorations étaient déjà visibles dans les communes agrandies, comme l'expansion des services publics, la création ou la rénovation d'infrastructures publiques, la mise en place de nouveaux services, la diminution des coûts administratifs et la multiplication des unités de prestation de services et l'augmentation de la capacité organisationnelle pour la gestion des ressources humaines, des ressources financières, de l'administration fiscale et de l'offre de services administratifs.

162. Cependant, l'expérience montre que des mesures de réforme effectives sont encore nécessaires pour renforcer la capacité des communes à assurer plus de tâches et fonctions publiques, et notamment à déployer et achever les réformes territoriales, à poursuivre le développement de la capacité humaine et institutionnelle et à concevoir et mettre en œuvre une stratégie de décentralisation cohérente destinées à renforcer les capacités locales et la démocratie locale.

163. Tant que ces tâches ne sont pas menées à bien, les rapporteuses ne peuvent conclure que la situation générale en Arménie est conforme à l'article 4, paragraphe 3.

#### 4.3.4 Article 4.4

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.

164. L'existence de compétences pleines et entières est une condition essentielle de l'autonomie locale, ce qui signifie que les communes doivent pouvoir décider de manière autonome de la façon dont elles assurent leurs tâches obligatoires et disposer de ressources suffisantes pour exercer ces tâches. Ce caractère plein et entier des compétences ne permet qu'un contrôle juridique des organes de l'État sur les collectivités locales.

165. Il est indéniable que les communes assurent par elles-mêmes certains services publics d'importance secondaire, mais ces fonctions sont peu nombreuses (notamment la gestion des écoles maternelles ou des équipements culturels). Les rapporteuses ont par ailleurs constaté que de nombreuses tâches assurées par les communes, comme la gestion des services publics collectifs ou des transports locaux, le sont souvent conjointement avec des organes administratifs du pouvoir central. Dans ces cas, les communes n'ont que des fonctions complémentaires ou secondaires (comme l'entretien des structures d'adduction d'eau et de ramassage des ordures), parfois sans véritable pouvoir décisionnel.

166. En conséquence, les rapporteuses considèrent que ce paragraphe de la Charte n'est que partiellement respecté.

#### 4.3.5 Article 4.5

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.

167. La raison d'être des compétences déléguées est de laisser aux collectivités locales une marge de discrétion pour décider de la meilleure manière d'assurer ces tâches aux conditions locales. Bien que les communes n'aient qu'un rôle très restreint concernant les compétences et fonctions déléguées, les rapporteuses ont cependant eu le sentiment, lors de la visite, que les collectivités locales pouvaient adapter l'exercice des compétences déléguées aux conditions locales.

#### 4.3.6 Article 4.6

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.

168. L'exigence contenue dans la Charte concernant le droit des collectivités locales d'être consultées « en temps utile et de façon appropriée » pour les questions qui les concernent directement n'apparaît pas dans la LAL, que ce soit de manière générale ou spécifique.

169. Comme on l'a vu (point 3.1.10 ci-dessus), il n'existe toujours pas de mécanisme de consultation institutionnalisée entre le pouvoir central et les communes d'Arménie. Le gouvernement transmet régulièrement les projets de lois aux organisations publiques, y compris les associations de pouvoirs locaux, pour avis. Le conseil public, qui relève du ministère de l'Administration territoriale, ne garantit pas une consultation exclusive des collectivités locales, puisqu'il constitue une plateforme destinée à toutes les organisations publiques. Bien qu'il y ait des contacts directs entre le Gouvernement et l'association nationale des communes, ces contacts ne peuvent pas remplacer un système de consultation effectif et bien réglementé qui non seulement fournirait aux communes des informations pertinentes sur les questions qui les concernent mais aussi garantirait leur participation effective aux processus décisionnels avant que les décisions soient prises.

170. Lors de la procédure de consultation, le MATI a contesté ce point de vue et souligné que les questions juridiques étaient traitées au moyen des processus parlementaires (commission permanente de l'Assemblée nationale, réunions avec les électeurs, campagnes de sensibilisation, mise en commun des informations remontant des communes, échange entre les autorités centrales et locales, analyses

et rapports lors de travaux de groupe, etc.). En outre, les questions de procédure administrative et d'application sont traitées au moyen d'un soutien méthodologique, par la diffusion de documents explicatifs de la part des ministères spécialisés en coordination avec le MATI et lors de réunions thématiques (délocalisées ou au niveau central). Le MATI a également cité le site web [www.e-draft.am](http://www.e-draft.am) créé par le Gouvernement en tant que plate-forme en ligne permettant de recueillir les commentaires des communes, le Journal officiel (Bulletin périodique) du Gouvernement, le Bulletin sur la passation de marchés, etc. D'après le MATI, diverses formes spécifiques de consultation prévues par la loi permettent de réglementer de nombreux aspects des interactions entre le pouvoir central et les communes, par exemple dans le domaine de l'activité législative, de l'élaboration des budgets ou du développement socio-économique local. Le MATI a souligné que les communes elles-mêmes avaient proposé plusieurs initiatives de cette manière (par exemple des propositions de projets de développement économique local en vue du cofinancement de projets spécifiques et les subventions).

171. Selon le MATI, bien qu'aucune association ne puisse jouer un rôle exclusif dans ces consultations, la qualité de ces dernières devrait être améliorée afin d'établir un meilleur dialogue entre les parties au sujet des décisions publiques.

172. Cependant, bien qu'il existe des organisations nationales spécialisées réunissant les responsables financiers des communes et les conseillers municipaux, l'Association des communes d'Arménie est la seule association d'envergure nationale à représenter les intérêts des communes. Il a été indiqué aux rapporteuses que les contacts entre le Gouvernement, ses ministères compétents et l'association nationale n'étaient qu'occasionnels et dépendaient de la volonté du Gouvernement, ce qui place les collectivités locales dans une situation de vulnérabilité. Il leur a également été signalé que, dans certains cas, des communes avaient appris dans la presse qu'un processus de fusion les concernant était en cours.

173. Les rapporteuses souhaitent souligner que, faute d'un processus de consultation établi formellement, clair et transparent, ni les communes ni leurs habitants n'ont la possibilité de peser sur les décisions du Gouvernement touchant à leurs intérêts ni d'être entendus avant que ces décisions ne soient prises. En conclusion, les rapporteuses estiment que cette disposition de la Charte n'est pas respectée en Arménie.

#### **4.4 Article 5 : Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

174. La Charte requiert que toute modification des limites territoriales locales donne lieu à une consultation préalable avec les collectivités locales concernées, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

175. Comme on l'a vu, le processus de fusion a marqué le pas depuis les récents changements politiques mais devrait se poursuivre. À ce sujet, malgré la disposition constitutionnelle pertinente [article 190], il est inquiétant que la loi ne contienne aucune garantie que l'avis des communes concernées et de leurs résidents sera entendu. Les auditions organisées de manière occasionnelle et la pratique des communications sporadiques ou des consultations informelles ne suffisent pas à remplacer une consultation préalable et une participation de la population locale effectives et garanties par la loi.

176. Lors de la procédure de consultation, le MATI a estimé que la consultation sur la réforme territoriale, menée sous la forme d'un mécanisme de consultation institutionnalisée entre le Gouvernement et l'association nationale, était contestable et présentait certaines limites, du fait d'intérêts spécifiques des responsables locaux et des membres de l'association nationale. Toutefois, le MATI a également indiqué à la délégation que les deux projets d'instruments juridiques étaient en cours d'examen devant l'Assemblée nationale afin de prendre en considération les auditions officielles tenues à l'Assemblée dans le cadre de l'examen de la législation relative aux fusions et, deuxièmement, la possibilité de tenir des référendums locaux concernant la fusion.

177. Les rapporteuses saluent ces initiatives visant à améliorer le processus de consultation et espèrent qu'elles seront adoptées prochainement. Cependant, elles souhaitent rappeler que le suivi donne une vision instantanée au moment de la visite et qu'en conséquence l'évaluation sur la conformité avec la

Charte porte sur la situation constatée et ne peut pas s'appuyer sur des lois en préparation ou dont l'entrée en vigueur est prévue à un stade ultérieur.

178. Sur la base de leurs échanges avec divers interlocuteurs lors de la visite, les rapporteures estiment que la situation actuelle en Arménie n'est pas conforme à l'article 5 de la Charte.

#### 4.5 Article 6 : Adéquation des structures et des moyens administratifs

##### 4.5.1 Article 6.1 (analyse et conclusion)

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.

179. Les collectivités locales doivent avoir le droit de définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter et doivent pouvoir les adapter à leurs besoins spécifiques en vue de permettre une gestion efficace. Dans les faits, cette autonomie organisationnelle ne peut être restreinte qu'en vertu de la loi, en vue de garantir le fonctionnement démocratique de toutes les entités d'autonomie locale. La Charte dispose que le statut des élus locaux doit effectivement assurer le libre exercice de leur mandat.

180. En Arménie, d'après les données fournies par le MATI, en 2017 le nombre total des fonctionnaires municipaux était de 6 324, tandis que le nombre total des employés publics dans le secteur de la gouvernance locale était de 39 324<sup>19</sup>. Cela signifie que le nombre moyen d'agents administratifs des communes était de 12,6, ce qui semble extrêmement faible sachant que ce chiffre inclut aussi les communes les plus grandes.

181. Lors de la visite, les rapporteures ont eu l'impression que l'Arménie possède un système fortement centralisé, placé sous l'autorité du ministère de l'Administration territoriale et des Infrastructures. Toutefois, lors de la procédure de consultation, le MATI a affirmé que le rôle du Gouvernement se limitait à aider les communes et leur fournir des conseils méthodologiques en matière de politique du personnel et de recrutement. Le nombre des agents des collectivités locales est défini par le conseil municipal.

182. Les rapporteures notent avec satisfaction que, ces dernières années, plusieurs programmes internationaux de développement ont été mis en œuvre dans le pays afin de proposer des formations professionnelles aux agents locaux et que la législation en vigueur oblige chaque fonctionnaire municipal à participer à une formation professionnelle au moins une fois tous les trois ans.

183. Bien que l'attention des rapporteures ait été attirée sur la situation précaire d'un grand nombre de collectivités locales en termes de ressources financières et de personnel, rien ne leur permet de conclure que cette disposition de la Charte n'est pas respectée.

##### 4.5.2 Article 6.2

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.

184. Se référant au point précédent, les rapporteures notent que les capacités administratives d'une large majorité des communes ne sont pas suffisantes pour assurer pleinement des services publics de qualité satisfaisante et que les faibles ressources budgétaires permettent uniquement de rémunérer le personnel municipal. La capacité administrative limitée et le manque de ressources humaines qualifiées sont des problèmes graves, en particulier dans les petites communes. Par exemple, à Solak, commune d'environ 2 700 habitants, moins d'une vingtaine de personnes sont employées par la commune, et même la collecte des impôts locaux constitue une difficulté. Lors de la procédure de consultation, le MATI a indiqué que la réforme territoriale et la consolidation des communes visaient, entre autres objectifs, à améliorer la capacité organisationnelle et que plusieurs initiatives nouvelles favorisaient

<sup>19</sup> Source : ministère de l'Administration territoriale et du Développement.

directement le développement des compétences des personnels municipaux dans divers secteurs fonctionnels et diverses disciplines, en lien avec les nouvelles situations (par exemple l'agrandissement des communes) et la demande croissante de bonne gouvernance et de réactivité de la part des citoyens. Le ministère a aussi souligné qu'il examinait actuellement le système de formation en vigueur afin de l'adapter et de l'actualiser, sur la base des besoins réels et en lien avec la performance des employés, l'équilibre entre les composantes centrales et décentralisées du système, etc.

185. Les rapporteuses sont convaincues que les initiatives en cours amélioreront le statut du personnel des collectivités locales et qu'elles montrent que le gouvernement est conscient de l'importance de ces questions. Cependant, dans les conditions actuelles, la plupart des collectivités locales sont dans l'incapacité de garantir une formation adéquate de leur personnel et de proposer une carrière durable dans la fonction publique. Par conséquent, de l'avis des rapporteuses, cette disposition de la Charte n'est que partiellement respectée en Arménie.

#### **4.6 Article 7 : Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

##### *4.6.1 Article 7.1*

1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
--

186. Compte tenu des conclusions concernant le paragraphe précédent, de la situation précaire des personnels administratifs des communes et du climat politique actuel, que plusieurs interlocuteurs ont qualifié d'« incertain », les conseillers municipaux d'un grand nombre de communes peuvent difficilement exercer leur mandat librement. Cependant, ce constat ne peut pas être généralisé à l'ensemble des communes.

187. Aux termes de la LAL, le chef de la commune a l'obligation de créer au sein de la commune les conditions nécessaires pour garantir les activités du conseil municipal conformément à cette loi et aux réglementations du conseil.

188. Compte tenu de la garantie légale des conditions nécessaires pour les travaux du conseil municipal, les rapporteuses concluent que ce paragraphe est respecté.

##### *4.6.2 Article 7.2*

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.
---

189. Du fait des difficultés financières que connaissent la plupart des collectivités locales, il leur est évidemment difficile d'assurer la compensation de tous les coûts légitimes liés à l'exercice des droits et fonctions des conseillers municipaux.

190. Il convient cependant de noter que les conseillers municipaux ont droit à un remboursement des frais liés à l'exercice de leurs fonctions, bien que la loi ne leur garantisse pas un salaire, même dans les grandes villes.

191. Néanmoins, les rapporteuses n'ont pas eu connaissance de critiques fondées à ce sujet et peuvent donc conclure que ce paragraphe semble être respecté.

##### *4.6.3 Article 7.3*

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.
---

192. Puisque les règles relatives aux conflits d'intérêts sont énoncées dans la LAL de manière suffisamment détaillée et semblent être appliquées dans les faits sans susciter de critiques de la part des collectivités locales, cette disposition de la Charte est dûment mise en œuvre.

## 4.7 Article 8 : Contrôle administratif des actes des collectivités locales

### 4.7.1 Article 8.1

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.

193. Le contrôle permet au pouvoir central d'exercer une influence directe sur la gestion des collectivités locales. Il est donc très important que la portée de ce contrôle soit limitée à la légalité des actes des communes.

194. Puisque la Constitution, la LAL et d'autres textes législatifs (relatifs par exemple à la Cour des comptes) déterminent la portée du contrôle central et définissent les organes publics habilités à exercer ce contrôle, le système juridique arménien est conforme à cette disposition.

### 4.7.2 Article 8.2

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.

195. Le contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la loi et des principes constitutionnels. Un contrôle d'opportunité peut toutefois être exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. Une autre exigence importante découle des dispositions de la Charte : la loi doit déterminer précisément quelles autorités administratives sont habilitées à exercer un contrôle légal sur les communes, levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle.

196. Comme on l'a vu (point 3.1.8.), le contrôle exercé par les gouverneurs régionaux va bien au-delà d'un contrôle de légalité des décisions des collectivités locales, pour ce qui concerne les tâches et fonctions obligatoires des collectivités locales.

197. Il a été indiqué aux rapporteuses que les compétences de contrôle des gouverneurs et de la Cour des comptes se chevauchent, en particulier dans le domaine de la gestion financière des collectivités locales. Cette situation peut être une source d'incertitude pour les communes et fait qu'il leur est plus difficile de se préparer pour les contrôles.

198. En conséquence, la réglementation et la pratique actuelles en matière de contrôle administratif des collectivités locales d'Arménie ne sont pas conformes aux exigences de la Charte.

### 4.7.3 Article 8.3

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.

199. Concernant la proportionnalité de l'intervention de l'autorité de contrôle, il est à souligner que si les gouverneurs régionaux qui exercent le contrôle de légalité exercent aussi un contrôle financier sur les communes et disposent en outre d'un pouvoir administratif considérable sur leur territoire, il existe un risque élevé que l'influence de l'administration centralisée de l'État soit décisive non seulement au niveau régional mais aussi au niveau local et que les communes se trouvent inévitablement dans une situation de subordination. Certains signes indiquent que ce risque pourrait s'être vérifié en Arménie.

200. Le contrôle du pouvoir central est naturellement plus fort et plus étendu dans le cas des compétences déléguées, dont la caractéristique essentielle est d'accorder une marge de discrétion aux communes. Dans le cas contraire les compétences déléguées font des communes des organes décentralisés du pouvoir central. Bien que les rapporteuses aient eu le sentiment que dans certains cas les communes ne jouaient majoritairement qu'un rôle mineur dans l'exercice des compétences déléguées, lors de la visite de suivi elles n'ont eu connaissance d'aucune objection concernant une

éventuelle disproportion du contrôle exercé par le pouvoir central ; les rapporteurs concluent donc à la conformité de cette disposition de la Charte.

#### 4.8 Article 9 : Ressources financières

##### 4.8.1 Article 9.1

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.

201. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. L'autonomie financière est un aspect essentiel du principe de l'autonomie locale. Elle est également indispensable à l'exercice d'un large éventail de responsabilités dans le domaine des affaires publiques locales. Ces aspects se cumulent entre eux, ce qui signifie que toutes les conditions énoncées dans l'article 9 de la Charte doivent être obligatoirement réunies.

202. Quoiqu'ayant constaté que les collectivités locales, au moyen des taxes et impôts locaux ainsi que d'autres ressources, sont habilitées par la Constitution et la législation à disposer de ressources financières propres, les rapporteurs ont observé que l'une des caractéristiques majeures des communes d'Arménie était le manque permanent de ressources financières.

203. Le montant total des recettes budgétaires des communes était de 126 554 millions AMD en 2017, soit un peu moins que l'année précédente (depuis 1996, année de création du système d'administration locale de l'Arménie, 2017 a cependant été la première année où les recettes totales ont diminué). Sur le montant total des recettes des communes, la part des recettes locales ou « propres » n'était que de 30,4 % pour cette année, ce qui montre que les communes dépendent lourdement des dotations et autres transferts budgétaires du pouvoir central.

204. Aussi spectaculaire que soit l'augmentation de 45 % des recettes totales de l'ensemble du secteur local entre 2011 et 2017, il doit aussi être tenu compte du fait que la part des dépenses des collectivités locales reste faible, tant par rapport au total des dépenses publiques (8,1 %) qu'en comparaison avec le PIB (2,23 %)²⁰.

205. Le manque chronique de ressources financières suffisantes empêche la plupart des communes de mettre en œuvre des politiques locales autonomes. Par conséquent, cette disposition de la Charte n'est qu'en partie respectée.

##### 4.8.2 Article 9.2

2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

206. Cet article signifie que les ressources financières dont disposent les collectivités locales doivent être suffisantes et proportionnées à leur tâches et fonctions obligatoires. Ce principe suppose aussi que toute nouvelle tâche assignée aux collectivités locales doit être accompagnée du financement correspondant permettant de couvrir les coûts liés à son exécution.

207. L'article 186 de la Constitution arménienne dispose qu'aux fins de l'exercice des tâches obligatoires d'une commune, la loi prescrit les sources fiscales et non fiscales nécessaires pour l'exécution des tâches en question. Les compétences déléguées par l'État font l'objet d'un financement obligatoire sur le budget de l'État. D'après les constatations des rapporteurs, dans la pratique bon nombre de collectivités locales d'Arménie ne disposent pas de ressources financières suffisantes et ce manque de ressources des communes découle non seulement du fait qu'un grand nombre d'entre elles, en particulier les plus petites, n'ont que très peu de possibilités de générer des recettes propres, mais aussi du fait que les dotations allouées par le pouvoir central pour l'exécution des tâches obligatoires, de l'avis de la plupart des interlocuteurs des rapporteurs, ne couvrent pas totalement le coût de leur exécution. Lors de la procédure de consultation, le MATI a affirmé que la nouvelle politique de subventions

20 Source : [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov\\_10a\\_main&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en).

provenant du budget de l'État était mise en œuvre actuellement afin de créer et d'améliorer diverses infrastructures des communes, au sein desquelles celles-ci sélectionnent des infrastructures et soumettent des demandes de subventions. Le MATI indique qu'au cours des deux dernières années quelque 8,5 milliards AMD (16,2 millions EUR) de subventions ciblées ont été accordés sur le budget de l'État.

208. Cependant, les subventions de l'État accordées en particulier pour l'exercice des tâches déléguées sont insuffisantes. Ce problème n'est pas négligeable, puisqu'en 2017 le financement des compétences déléguées représentait 24 % de l'ensemble des recettes des communes. Le financement insuffisant des compétences déléguées pose aussi problème du fait qu'un certain nombre de communes ne sont pas en mesure de compenser ce manque sur leurs recettes propres.

209. Comme on l'a vu (section 3.1.5.3 ci-dessus), lors de la procédure de consultation l'ACA a souligné que dans le domaine de l'autonomie locale la plupart des compétences déléguées aux collectivités locales par la loi ne sont pas exercées, du fait que les ressources financières allouées sur le budget de l'État sont insuffisantes et que le gouvernement n'a pas établi les procédures nécessaires pour leur exercice.

210. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteuses concluent que l'article 9, paragraphe 2, de la Charte n'est pas respecté en Arménie.

#### 4.8.3 Article 9.3

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.

211. La compétence des communes d'imposer des taxes et impôts locaux est reconnue à la fois aux niveaux de la Constitution<sup>21</sup> et de la législation<sup>22</sup>. Les collectivités locales ont la liberté de fixer le taux des impôts locaux, dans les limites de la loi.

212. En conséquence, cette disposition est respectée formellement en Arménie, même si certains de ces impôts ne peuvent pas à proprement parler être considérés comme des impôts locaux, soit parce qu'ils ne sont pas levés par les communes ou parce que leurs taux ne sont pas fixés par celles-ci dans les limites de la loi.

#### 4.8.4 Article 9.4

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.

213. Selon l'esprit de la Charte, la diversification des recettes aide les collectivités locales à réagir promptement à l'évolution du coût des services locaux et les protège contre des difficultés économiques imprévues, tandis que le caractère « évolutif » des ressources correspond à la capacité des collectivités locales d'ajuster leurs recettes aux circonstances nouvelles, le plus souvent en vue d'accroître leurs ressources propres.

214. D'après l'évaluation des rapporteuses, d'un point de vue formel cette exigence de la Charte est respectée dans la mesure où la législation en vigueur permet aux collectivités locales de tirer des revenus de sources différentes, telles que les taxes et impôts locaux, l'emprunt, l'utilisation des biens locaux, les dotations générales et spécifiques, etc.

215. Le problème demeure, comme on l'a vu, que le revenu découlant de ces multiples sources est insuffisant et que dans de nombreux cas (notamment l'emprunt) la possibilité est purement formelle et n'a aucune incidence concrète. De plus, pour ce qui concerne en particulier l'absence de recettes d'investissement (sauf pour Erevan et les grandes villes), les communes ne disposent pas des moyens financiers et techniques nécessaires pour élaborer des stratégies de développement local adéquates ou

<sup>21</sup> Article 185(3) de la Constitution.

<sup>22</sup> Article 57 de la LAL.

suivre l'évolution des conditions sociales. Faute de ressources suffisantes, les collectivités locales sont exposées à l'influence du pouvoir central, même lorsqu'il s'agit d'intérêts locaux essentiels.

#### 4.8.5 Article 9.5

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.

216. La péréquation financière est une méthode usuelle d'assistance pour les collectivités locales les plus faibles économiquement et un mécanisme de redistribution reconnu permettant de compenser les disparités régionales ou la capacité financière variable des communes.

217. Comme il a été constaté, il existe en Arménie un système distinct de péréquation financière destiné à compenser les désavantages économiques des communes les plus faibles sur le plan financier. De plus, les disparités régionales, ainsi que les différences économiques et sociales entre les communes, font aussi l'objet d'un traitement indirect par le biais du système général de dotations de l'État.

218. Bien que la péréquation puisse se faire selon des méthodes et des modalités diverses, visant à corriger les effets des inégalités de développement et de capacités des collectivités locales, les rapporteurs considèrent qu'en Arménie les différences importantes entre les communes ne sont pas efficacement compensées dans la pratique.

219. En conséquence, de l'avis des rapporteurs, la situation en Arménie n'est qu'en partie conforme à cette exigence de la Charte.

#### 4.8.6 Article 9.6

6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

220. Sachant que la Charte a pour fonction essentielle d'établir et de promouvoir les droits des collectivités locales, la consultation entre les autorités centrales et locales (ou leurs associations) peut être définie comme un processus par lequel les parties sollicitent mutuellement des informations, des conseils ou des avis sur des thèmes spécifiques et/ou débattent de ces thèmes. Du point de vue des collectivités locales, la consultation a pour objet essentiel d'obtenir des informations pertinentes sur les décisions des autorités centrales touchant à leurs intérêts, de leur permettre d'exprimer leurs vues et opinions sur les textes législatifs et réglementaires pertinents à tous les stades du processus décisionnel et de formuler des propositions à leur sujet, et de soumettre des réclamations ou des plaintes aux autorités centrales, avec obligation pour ces dernières de leur répondre.

221. Les mentions « manière appropriée » et « en temps utile » visent à ce que la consultation se tienne d'une manière qui permette réellement aux collectivités locales de se forger une opinion et de formuler des propositions. Lors de la procédure de consultation, le MATI a souligné que les consultations avec les représentants des collectivités locales, de l'Union des responsables financiers municipaux et des diverses autres ONG concernées étaient organisées régulièrement. Il a mentionné le site web [www.e-draft.am](http://www.e-draft.am) créé par le Gouvernement, qui recense tous les projets de loi (y compris relatifs à l'autonomie locale) et les débats de la commission permanente de l'Assemblée nationale sur l'administration territoriale, l'autonomie locale, l'agriculture et l'environnement. Le ministère a souligné en particulier que le ministère des Finances de l'Arménie fournit une aide méthodologique sur les questions liées à la planification et l'exécution des budgets par les communes, au moyen d'éclaircissements sur les questions spécifiques soulevées par ces dernières (habituellement dans un délai de dix jours).

222. Comme on l'a vu (voir paragraphe 20 et sections 3.1.10 et 4.3.6 ci-dessus), il n'existe pas de mécanisme, institutionnalisé et garanti légalement, permettant une consultation régulière entre le pouvoir central et les autorités locales. Eu égard une nouvelle fois au caractère fragmentaire du système arménien d'administration locale et au manque constant de ressources financières des communes, l'article 9, paragraphe 6, n'est que partiellement respecté en Arménie.

#### 4.8.7 Article 9.7

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.

223. Dans le contexte de la Charte, une des formes que peuvent prendre les dotations du pouvoir central consiste en dotations « réservées » pour le financement d'une tâche spécifique. Dans cet article, lorsqu'une dotation du pouvoir central est destinée à des projets d'investissement spécifiques, il est précisé qu'il s'agit de dépenses d'investissement. La Charte traduit une préférence pour les dotations non spécifiques, car ce mode de financement permet aux collectivités locales de décider de l'utilisation de ces dotations d'après leurs décisions stratégiques et leurs préférences en matière de dépenses.

224. Lors de la visite, les rapporteuses ont recueilli des informations contradictoires sur la nature des dotations centrales. Lors de la procédure de consultation, le MATI a cependant indiqué aux rapporteuses que bon nombre des dotations du pouvoir central allouées dans le cadre des mécanismes de péréquation financière n'étaient pas réservées à un usage spécifique. D'autres dotations du pouvoir central (« subventions ») sont réservées. Le MATI a également indiqué que ce sont les communes qui soumettent au gouvernement des demandes de financement de projets spécifiques et que la nouvelle politique de subventions provenant du budget de l'État était mise en œuvre actuellement afin de créer et d'améliorer diverses infrastructures des communes, au sein desquelles celles-ci sélectionnent des infrastructures et soumettent des demandes de subventions. Néanmoins, les rapporteuses souhaitent souligner que même si ce sont les communes qui soumettent au gouvernement des demandes de financement de projets spécifiques, dans un contexte où les communes manquent en permanence de ressources, celles-ci ne semblent disposer que d'une marge de manœuvre réduite pour décider de la manière dont elles dépensent leurs ressources, quel que soit le système de dotations du pouvoir central.

225. Les rapporteuses considèrent que les exigences de l'article 9, paragraphe 7, de la Charte ne sont qu'en partie remplies.

#### 4.8.8 Article 9.8

8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

226. Sur ce point, bien qu'il existe un cadre juridique permettant aux communes d'emprunter des capitaux, dans la pratique cette possibilité n'est accessible que pour les plus grandes villes, et avec l'accord du gouvernement. Par conséquent, ce mode d'acquisition de ressources financières additionnelles, s'il est possible sur le plan strictement juridique, n'est pas accessible pour une très large majorité des communes. Néanmoins, les collectivités locales ont accès au marché des capitaux pour trouver des ressources financières, de sorte que cette exigence de la Charte est formellement respectée.

### 4.9 Article 10 : Le droit d'association des collectivités locales

#### 4.9.1 Article 10.1

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.

227. La Charte requiert des États signataires qu'ils garantissent le droit des collectivités locales de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Chaque État membre doit reconnaître le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales.

228. Tant la Constitution que la LAL permettent aux communes de créer des associations en vue d'exercer leurs tâches et fonctions d'une manière à la fois plus efficace et plus efficiente. La LAL, par exemple, énonce en tant que principe de base de l'autonomie locale le droit des communes de créer des associations intercommunales en vue de résoudre conjointement des problèmes individuels.

229. Il existe actuellement plusieurs cadres pour la coopération intercommunale, mais ils pourraient être bien plus nombreux, compte tenu de la fragmentation des communes. À la connaissance des rapporteuses, depuis les derniers amendements constitutionnels de 2015, et bien que la volonté existe, aucune nouvelle association n'a été créée. Cette option pourrait contribuer à compenser les inconvénients de la fragmentation des communes et à surmonter certaines difficultés des petites communes. Elle pourrait même être une forme d'alternative aux fusions impopulaires. Toutefois, cela nécessiterait évidemment la mise en place de mesures d'incitation financière.

230. Quoi qu'il en soit, les cadres juridiques existent, de sorte que la situation en Arménie est conforme à ce paragraphe.

#### 4.9.2 Article 10.2

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.

231. Bien qu'uniquement de manière indirecte, la LAL reconnaît le droit des communes de former des associations, et d'y adhérer, dans l'objectif de coordonner leurs activités ainsi que de représenter et défendre leurs intérêts communs, puisqu'elle autorise les conseils municipaux à prendre des décisions sur ces questions (article 16(22)).

232. Il existe une association nationale des communes d'Arménie, à laquelle toutes les communes peuvent adhérer librement. (Pour plus de détails à ce sujet, voir Partie 5 ci-dessous). Il existe aussi une association des conseillers municipaux.

233. Par conséquent, le droit des communes de former des associations et d'y adhérer afin de protéger et de promouvoir leurs intérêts communs est garanti.

#### 4.9.3 Article 10.3

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

234. Des projets internationaux de développement mis en œuvre en Arménie attestent que les collectivités locales ne sont pas exclues de la coopération internationale.

### 4.10 Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

235. Pour ce qui concerne la protection légale des collectivités locales, les rapporteuses regrettent de ne pas avoir pu rencontrer les représentants de la Cour constitutionnelle. Elles n'ont donc aucune information sur la protection juridictionnelle des droits des collectivités locales en Arménie ni sur le fonctionnement des procédures disponibles.

236. Sachant que les communes ont le statut de personnes morales de droit public, elles ont probablement accès aux juridictions ordinaires pour protéger leurs droits, conformément à l'article 11 de la Charte.

## 5. AUTRES QUESTIONS LIÉES À L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

237. Le Congrès et le Gouvernement ont tous deux souligné en de nombreuses occasions la nécessité de disposer d'associations de pouvoirs locaux et régionaux opérationnelles capables de représenter et de défendre les intérêts de leurs membres et de constituer une plateforme de dialogue et de consultation avec les autorités nationales. Ces associations jouent un rôle majeur dans le système d'autonomie locale, en particulier pour ce qui concerne les mécanismes de consultation des collectivités locales envisagés dans la Charte européenne de l'autonomie locale. Dans ses Lignes directrices sur la consultation des collectivités locales par les niveaux supérieurs de gouvernement, adoptées en

novembre 2018, le Congrès souligne que les collectivités locales « ont besoin d'institutions capables de représenter et de protéger leurs intérêts, telles que des associations nationales de pouvoirs locaux pouvant allouer des ressources appropriées et suffisamment de temps pour garantir une représentation effective des collectivités locales dans les procédures de consultation ».

238. Les 502 collectivités locales d'Arménie sont membres de l'Association des communes d'Arménie (ACA), créée en 1997. Les instances dirigeantes de l'Association sont le Conseil républicain (incluant près de cent communes de toutes les régions) et le Bureau (composé de 31 membres élus par le Conseil).

239. Depuis 2014, le Congrès soutient le développement organisationnel de l'ACA, par le biais d'un projet de « Soutien institutionnel de l'Association des communes d'Arménie », financé par le Gouvernement de la Suisse. Le projet a notamment pour objectifs d'améliorer le système de gouvernance de l'Association, de promouvoir une culture de participation associant tous ses membres et d'encourager un processus interne de décision participative, en vue de modifier l'opinion du MATI et d'autres acteurs (dont certains membres de l'Association elle-même) selon laquelle celle-ci serait dominée par les intérêts d'un petit groupe de personnes. En 2018, l'évaluation conduite par la Suisse a salué l'évolution positive concernant la gouvernance interne et la prise de décisions avec l'ACA.

240. Cependant, la Réforme territoriale administrative lancée en 2015 en Arménie a placé le MATI et l'ACA dans une situation de conflit. Les relations entre le ministère et l'association ont été largement influencées par la position critique de l'ACA concernant certains aspects des réformes proposées, et bien que le Conseil républicain de l'ACA ait approuvé l'Appel officiel au Gouvernement, le MATI n'a cessé d'affirmer que les dirigeants de l'ACA manipulaient l'opinion de ses membres, restant convaincu que son Président exprimait ses positions personnelles plutôt que celles des membres de l'ACA. Lors de la procédure de consultation, le MATI a indiqué aux rapporteuses qu'il craignait que certains maires (membres des instances dirigeantes de l'ACA) s'opposent à cette réforme en raison d'intérêts spécifiques potentiels, ce qui de son point de vue limiterait les chances d'établir un véritable dialogue sur les changements proposés et leur importance pour développer la gouvernance locale en Arménie.

241. Également lors de la procédure de consultation, l'ACA a quant à elle déploré les tentatives visant à la présenter comme étant opposée aux fusions ainsi qu'à occulter et réduire son influence dans le pays. L'ACA a également rappelé qu'elle n'avait cessé, depuis 1999, d'affirmer que des changements administratifs étaient nécessaires en Arménie et de reconnaître le droit exclusif du Gouvernement de mettre en œuvre des changements administratifs-territoriaux, tout en affirmant que le droit des communes d'être entendues dans ce cadre devait aussi être garanti.

242. L'existence de relations saines entre le Gouvernement et les associations de pouvoirs locaux et régionaux étant indispensable pour une gouvernance multi-niveaux efficace, le Congrès insiste sur la nécessité pour les autorités nationales et ces associations de participer à des consultations sur toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales et d'entretenir des relations fonctionnelles, quelles que puissent être leurs divergences d'opinions, afin de garantir la bonne application de la Charte européenne de l'autonomie locale.

243. Les rapporteuses espèrent donc vivement que le MATI et les associations de pouvoirs locaux sauront insuffler un nouvel élan à leurs relations et engager un dialogue plus constructif sur l'avenir de la gouvernance locale en Arménie.

## 6. CONCLUSIONS

244. Les précédents rapports de suivi et de post-suivi sur la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale en Arménie faisaient le point sur les progrès réalisés par le pays et proposaient de nouvelles mesures pour renforcer la démocratie locale et régionale. Ces propositions prenaient en considération le temps nécessaire pour mener des réformes et saluaient les idées et les projets des autorités arméniennes pour l'avenir. Cependant, au terme de la visite de suivi de 2019, les rapporteuses ont constaté que les progrès réalisés par rapport à la situation observée il y a cinq ans étaient relativement limités. Bien que les représentants du pouvoir central aient souligné que les changements politiques de 2018 avaient retardé l'amélioration de la situation des collectivités locales, les rapporteuses considèrent que des progrès plus significatifs auraient pu être accomplis depuis le suivi précédent et la signature en 2016 de la Feuille de route sur la mise en œuvre des recommandations du Congrès. Dans

le même temps, les changements de 2018 ont ouvert en Arménie de nouvelles perspectives et possibilités de réformes démocratiques, qui auraient aussi une influence directe sur le système d'autonomie locale.

245. La consolidation du système des communes au moyen de fusions concernant les plus petites d'entre elles a débuté et s'est poursuivie depuis le précédent rapport sur le pays, mais les communes consolidées nouvellement créées ne se sont toujours pas vu accorder de nouvelles tâches ni des ressources supplémentaires. Le processus des fusions se poursuit et n'a pas encore produit tous ses résultats. Cependant, des dispositifs d'assistance multiple et des ressources supplémentaires ont été mis à la disposition des communes fusionnées, provenant notamment de donateurs et du budget de l'État, et ont semble-t-il amélioré la performance de communes.

246. Aucune nouvelle collectivité intercommunale n'a été formée ces dernières années et la réforme territoriale a été interrompue un certain temps, pour ne reprendre que récemment. D'aucuns affirment que, de certains points de vue, la situation des communes est plus désavantageuse encore que par le passé. Ainsi, par exemple, lors des récents processus de fusion il n'y a pas eu de consultation préalable avec les communes concernées. Il est évident que les avantages et inconvénients des fusions devraient être identifiés et largement diffusés.

247. Il est également à noter que les collectivités locales n'ont toujours que très peu de compétences et responsabilités propres et qu'elles sont confrontées en permanence à un manque de ressources.

248. Les principaux sujets de préoccupation soulignés dans le rapport sont les suivants :

- dans la répartition concrète des compétences et responsabilités relatives aux affaires publiques locales, le principe de subsidiarité n'est le plus souvent pas pris en considération (article 4.3) ;
- un certain nombre de compétences des collectivités locales ne sont pas pleines et exclusives (article 4.4) ;
- il n'existe pas de processus de consultation clair, transparent, régulier et garanti légalement entre le pouvoir central et les communes ou leur association nationale (article 4.6) ;
- les collectivités locales ne sont pas associées aux modifications de leurs limites territoriales par le biais d'une consultation préalable (article 5) ;
- les employés de nombreux services administratifs locaux ont de mauvaises conditions de travail (article 6.2) ;
- le contrôle administratif n'est pas limité à la légalité des décisions des collectivités locales, et divers organes de l'État partagent de mêmes activités de contrôle concernant les communes (article 8.2) ;
- de nombreuses communes, en particulier les plus petites d'entre elles, ne disposent pas d'un niveau adéquat de ressources financières propres (article 9.1) ;
- les communes ne reçoivent pas de ressources suffisantes pour assurer les fonctions qui leur sont déléguées (article 9.2) ;
- les collectivités locales ne sont pas associées de manière appropriée, par le biais d'un mécanisme de consultation, au processus décisionnel relatif à leur financement (article 9.6).

249. D'une manière générale, on peut dire que la plupart des recommandations formulées dans les précédents rapports sont encore valables aujourd'hui et il serait souhaitable que les autorités arméniennes les examinent attentivement.

250. Le principe de subsidiarité pourrait être mieux respecté si davantage de tâches publiques étaient assignées aux communes ou si, en d'autres termes, la délégation de tâches se faisait autant que possible au moyen d'une décentralisation plutôt que par la déconcentration et la délégation. Les rapporteuses ont évidemment conscience qu'un tel objectif ne peut être le résultat que d'un long processus et qu'il requiert une préparation adéquate, en permettant aux collectivités locales de se voir assigner des tâches qui sont assurées actuellement par les organes administratifs de l'État. Il faudrait cependant amorcer ce processus en augmentant progressivement les ressources financières des communes, en développant leurs ressources techniques et humaines et en élargissant leurs fonctions.

251. Ce type d'allocation de tâches et de fonctions publiques ne peut être remplacé par des compétences déléguées, qui réduisent le rôle des collectivités locales à de simples tâches d'exécution menées sous le contrôle direct de l'État.

252. Les compétences et responsabilités « propres » des communes devraient être révisées et précisées afin que le rôle des organes d'administration de l'État (principalement les gouverneurs régionaux) soit limité au contrôle de légalité des actes locaux. Naturellement, cela ne s'applique pas aux compétences déléguées, pour lesquelles une gestion directe par le pouvoir central peut être justifiée.

253. La consultation régulière devrait être garantie par la loi et devrait être organisée préalablement à tout processus décisionnel sur des questions stratégiques touchant aux intérêts des communes, d'une manière appropriée qui garantisse que les intérêts des collectivités locales seront pris en considération. La consultation entre le pouvoir central et les communes concernées est indispensable à chaque fois que les limites territoriales des communes sont modifiées. Il serait même encore préférable, préalablement à tout processus de fusion, non seulement que l'avis des communes concernées soit entendu mais aussi que la population locale soit associée à la prise de décision. La consultation devrait aussi porter sur les principes, les méthodes et le montant de l'aide accordée par le pouvoir central aux collectivités locales, afin que celles-ci puissent établir des budgets locaux solides et des programmes de développement à moyen terme.

254. Concernant le processus de fusion, avant de poursuivre l'intégration des petites communes planifiée au niveau central, il conviendrait d'étudier attentivement les résultats des fusions effectuées. Il est à craindre que dans de nombreux cas les fusions n'aient produit aucun bénéfice détectable ou perceptible. Ce constat devrait rester inchangé tant que les communes consolidées ne se verront pas assigner de nouvelles tâches accompagnées des ressources financières correspondantes. Quoi qu'il en soit, les rapporteurs suivront attentivement l'avancement de la réforme et ses résultats.

255. Les différents types de compétences de contrôle devraient être distingués, en se fondant sur l'idée que les autorités de l'État ne devraient exercer qu'un contrôle de légalité portant sur les compétences obligatoires des communes. Il est particulièrement important que le contrôle financier et économique soit exercé par la Cour des comptes, tandis que le contrôle professionnel et administratif devrait porter exclusivement sur l'exécution des tâches déléguées.

256. Les méthodes de calcul des dotations du pouvoir central devraient être révisées afin de les ajuster aux coûts réels de l'exécution des tâches et fonctions obligatoires, en tenant compte des différences légitimes entre les communes. Outre la simple reconnaissance du principe de proportionnalité du financement, des mécanismes effectifs devraient être mis en place afin de garantir l'octroi de ressources financières suffisantes pour que les tâches soient exécutées d'une manière vérifiable (naturellement, il faudrait aussi prendre en compte la capacité des collectivités locales à générer leurs propres ressources).

ANNEXE – Programme des visites de suivi du Congrès en Arménie

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN RÉPUBLIQUE D'ARMÉNIE**  
***Erevan, Tcharentsavan, Solak (13-14 mai 2019)***

**PROGRAMME FINALE**

**Délégation du Congrès**

**Rapporteuses :**

Mme Bryony RUDKIN	Rapporteuse sur la démocratie locale Chambre des pouvoirs locaux, SOC/V/DP <sup>23</sup> Conseillère municipale d'Ipswich, Royaume-Uni
Mme Gunn Marit HELGESEN	Rapporteuse sur la démocratie régionale Présidente de la Chambre des régions, PPE/CCE <sup>24</sup> Vice-Présidente du Congrès Conseillère du comté de Telemark, Norvège

**Secrétariat du Congrès :**

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

**Expert :**

Dr Zoltan SZENTE	Vice-Président du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
------------------	--

**Interprètes :**

M. Guevork GUEVORKIAN  
M. Aram BAYANDURYAN

La langue de travail des réunions sera l'anglais. Une traduction depuis et vers l'arménien sera assurée.

---

<sup>23</sup> SOC/V/DP : Groupe des socialistes, verts et démocrates progressistes

<sup>24</sup> PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès

**Lundi 13 mai 2019**  
**Erevan**

- **RÉUNION CONJOINTE AVEC DES MEMBRES DE LA DÉLÉGATION DE L'ARMÉNIE AUPRÈS DU CONGRÈS, DES MEMBRES DES ASSOCIATIONS NATIONALES ET DES EXPERTS**

***DÉLÉGATION NATIONALE DE L'ARMÉNIE AU CONGRÈS***

**M. Emin YERITSYAN**, Président de la délégation arménienne du Congrès, conseiller municipal de Parakar

**M. Vardan HOVHANNISYAN**, vice-président de la délégation arménienne du Congrès, maire de Jermuk

**M. Alina HARUTYUNYAN**, chef de la commune de Nor-Yerznka

**Mme Jemma HARUTYUNYAN**, maire de la commune d'Amasia

**M. Kamo KAKOYAN**, maire de la commune de Nor Kharbert

**Mme Arevik LOKYAN**, conseillère municipale de Vanadzor

***ASSOCIATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES D'ARMÉNIE***

**M. Emin YERITSYAN**, président

**Mme Natalya LAPAURI**, directrice exécutive

***EXPERTS***

**M. Marat ATOVMIYAN**, avocat, maître de conférences, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale

**Dr Narine ALEKSANYAN**, professeure adjointe, consultante internationale sur les collectivités locales, bureau du Conseil de l'Europe à Tirana

**M. Vahagn Petrosyan**, expert en autonomie locale, maître de conférences, directeur du département de droit à la faculté de droit d'Erevan

**M. Artak YERGANYAN**, expert financier

***ASSOCIATION DES AGENCES DE LA DÉMOCRATIE LOCALE D'ARMÉNIE (ADLA)***

**Mme Lusine ALEKSANDRYAN**, directrice

- **MAIRIE D'EREVAN**

**M. Hayk MARUTYAN**, maire d'Erevan

- **MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DU DÉVELOPPEMENT**

**M. Suren PAPIKYAN**, ministre

- **MINISTÈRE DES FINANCES**

**M. Edgar MKRTCHYAN**, chef de la Division de la politique de contrôle interne des finances publiques, chef adjoint du Département de la politique de gestion des finances publiques

**Mme Ruzanna GABRIELYAN**, cheffe par intérim du Département de l'organisation des processus budgétaires

**M. Gor HAKOBYAN**, spécialiste en chef à la Division de la politique de contrôle interne des finances publiques, Département de la politique de gestion des finances publiques

**Mme Tatevik BARSEGHYAN**, spécialiste de première classe à la Division de la politique de contrôle interne des finances publiques, Département de la politique de gestion des finances publiques

- **DÉFENSEUR DES DROITS DE L'HOMME**

**M. Mikayel KHACHATRYAN**, chef du service de la coopération internationale  
**Mme Nina PIRUMYAN**, conseillère du défenseur

**Mardi 14 mai 2019**  
**Erevan, Tcharentsavan, Solak**

- **ASSEMBLÉE NATIONALE**

**M. Varazdat KARAPETYAN**, président de la commission permanente sur l'administration du territoire, l'autonomie locale, l'agriculture et l'environnement

- **COUR DES COMPTES**

**M. Levon YOLYAN**, président

- **TCHARENTSAVAN**

**M. Hakob SHAHGALDYAN**, maire

- **SOLAK**

**M. Edgar KHACHATRYAN**, maire