



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 2 mars 2001

<cdl\doc\2001\cdl\027-f.doc>

Restricted
CDL (2001) 27

Fr.seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LES ARTICLES 104 A 110
RELATIFS A L'AUTONOMIE LOCALE
DU PROJET DE REVISION DE LA CONSTITUTION
DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE**

établi par

**M. HERTZOG,
(Expert, Direction Générale des Affaires juridiques)**

**NOTE
SUR LE PROJET DE REVISION DE LA
CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE
(Articles 104 à 110 relatifs à l'autonomie locale)**

La constitution de la République d'Arménie du 5 juillet 1995 traite de l'administration locale au chapitre VII, « Administration territoriale et autogestion locale », articles 104 à 110. Il est prévu de modifier ces articles dans le cadre d'une révision générale de la constitution.

I - UNE CLARIFICATION HEUREUSE : LA DISTINCTION ENTRE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE D'ETAT ET L'ADMINISTRATION AUTONOME DECENTRALISEE.

Le texte actuellement en vigueur, relativement bref sur le sujet, a pour principal inconvénient de réunir dans un même chapitre des dispositions qui sont relatives les unes à l'administration territoriale de l'Etat, qui est établie dans des départements (provinces dans les traductions en anglais), et les autres à l'administration décentralisée, établie dans des communes (districts, en anglais) où s'exerce « l'autogestion locale » (art. 105).

Cette proximité formelle de deux types d'administrations, qu'en raison de leur nature différente la Charte européenne sur l'autonomie locale (CEAL) demande de bien distinguer, n'a pas manqué de susciter des difficultés, car la séparation n'était pas toujours bien comprise par les autorités publiques et par les citoyens.

Les autorités arméniennes, au vu d'une expérience de plusieurs années, et suite probablement aussi aux observations faites par le Conseil de l'Europe¹, ont estimé qu'une clarification était nécessaire et qu'il convenait de bien marquer la distinction entre les deux catégories d'administrations. Elles profitent d'une révision générale de la constitution pour en modifier sensiblement les art. 104 et s., dorénavant consacrés exclusivement aux institutions de l'autonomie locale (self-government).

Parallèlement, elles préparent deux projets de loi importants, l'un sur l'administration territoriale d'Etat et l'autre sur les collectivités décentralisées.

Cette modification de forme et de présentation est, par elle-même, une amélioration très appréciable apportée à la consécration de l'autonomie locale par la nouvelle constitution.

II - DES AMELIORATIONS APPORTEES A LA DEFINITION DES AUTORITES DECENTRALISEES.

¹ Voir notamment le RAPPORT AU BUREAU DU CPLRE SUR LA DEMOCRATIE LOCALE EN ARMENIE (CG/Bur (6) 139). Nous précisons également que la Direction Générale I – Affaires Juridiques, ayant effectué l'expertise du projet de loi de la République d'Arménie sur l'administration territoriale, a également formulé des observations dans le même sens.

Chaque article apporte, dans sa nouvelle version, un progrès par rapport au texte en vigueur qui, en raison de sa trop grande brièveté, n'offre pas aux pouvoirs locaux des garanties suffisantes de nature constitutionnelle. On se permet, toutefois, de suggérer encore quelques perfectionnements dans la rédaction.

L'article 104 définit la commune, sans maintenir l'ancienne distinction entre communes rurales et urbaines, qui n'avait pas donné de résultats pratiques satisfaisants. Il serait peut-être judicieux d'écrire que l'autonomie (right of self governance) est assurée « *par des assemblées élues* ». La phrase suivante, au lieu de faire deux fois référence à la propriété, pourrait s'écrire ainsi : « *La commune est dotée de la personnalité morale ; elle dispose du droit de propriété, d'un budget autonome et de compétences propres* ».

Art. 105 : Il faudrait rédiger autrement la fin de la première phrase, « other state bodies », qui crée une confusion, en remplaçant *state* par *public*. En effet, la commune n'est pas un des organes de l'Etat.

A la fin de l'article, il serait plus juste de remplacer « to the communities by law » par : « to the community *authorities* by law », car les pouvoirs délégués par l'Etat le sont aux organes de la commune, conseil ou maire (président), plutôt qu'à celle-ci.

L'article 106 pourrait indiquer que l'Etat a le droit d'établir un contrôle sur les finances locales dans des conditions définies par la loi et qui ne portent pas atteinte à la liberté de gestion des autorités communales.

Art. 107 § 2, dans la longue liste des compétences du conseil municipal, ajouter après « ... of the community in question » : « *et toutes autres compétences déterminées par la loi* ».

Cet article pourrait également être enrichi au §3 par la précision suivante : « The powers of the head of the community, *who is elected by the population* (ou si on préfère par le conseil)... ».

L'article 108 traite du statut d'Erevan, qui a été un problème récurrent dans les observations faites à propos du respect de la CEAL.

En effet, la ville-capitale a été dotée du statut de département, c'est à dire de circonscription de l'Etat où « s'exerce le pouvoir étatique » par des préfets nommés, qui mettent en oeuvre la politique du gouvernement (art. 107). Elle est, par conséquent, gérée par un maire nommé, étroitement dépendant du gouvernement et assisté d'un conseil aux pouvoirs très réduits. L'autonomie locale ne s'exerce à Erevan qu'au niveau des communes d'arrondissement composant le département (art. 108).

Il était donc souhaité que soient distinguées, au niveau d'Erevan, d'une part une administration d'Etat confiée à un préfet nommé, doté éventuellement d'un pouvoir plus large que les autres préfets, en matière de sécurité et d'ordre public par exemple, et, d'autre part, une administration de nature communale, élue et dotée de son propre budget, chargée de gérer les affaires d'intérêt communal dépassant le cadre des communes d'arrondissement.

La nouvelle constitution, si l'on comprend bien, fait droit à ce souhait en érigeant Erevan en entité autonome, dirigée par un maire et dotée d'un budget.

Trois précisions seraient bienvenues.

Premièrement, il conviendrait de dire qu'Erevan est une **collectivité autonome, mais de nature particulière**, voire unique, car elle ne peut être une commune si les actuelles communes d'arrondissement conservent leur statut.

Deuxièmement, il faudrait mentionner qu'il existe un **conseil** d'Erevan, élu directement au suffrage universel ou composé de délégués des communes d'arrondissement.

Troisièmement, on pourrait préciser ce qui paraît implicite dans le texte, à savoir que la « loi sur la ville d'Erevan » peut apporter des **aménagement**s à la répartition des pouvoirs par rapport au droit commun de l'administration territoriale et de l'administration des collectivités autonomes.

III - A propos des principes de la libre administration des collectivités locales.

Les dispositions de la constitution sur les collectivités locales sont un peu sèches et techniques, ce qui n'appelle pas de critique en soi.

Toutefois, la *Loi de la République d'Arménie sur l'autonomie locale* du 22 juillet 1996 proclame dans ses articles 1 à 4 une impressionnante série de principes d'un réel intérêt juridique, notamment pour un juge constitutionnel, et d'une grande valeur symbolique. Ils auraient pu logiquement figurer dans la constitution, mais peut-être n'y avait-on pas suffisamment pensé au moment où ce texte fut adopté, et ne les a-t-on explicités que quelque temps après, lors de la rédaction de la loi de 1996.

Les autorités arméniennes peuvent choisir de ne pas conserver ces déclarations de principes, quoiqu'elles indiquent vouloir en respecter les termes, qui sont souvent très proches de ceux de la CEAL.

Mais si elles souhaitent les garder, il serait alors plus judicieux de les inscrire dans la constitution plutôt que de les reprendre dans la nouvelle loi sur l'autonomie locale.

Leur objet et leur fonction juridique les destinent à être des normes constitutionnelles, ce qui leur offrirait une garantie supplémentaire, comme le préconise la CEAL (art. 2). Le contrôle de la Cour Constitutionnelle sur les lois (art. 100 et 101 actuels de la C.), dépend, en effet, de l'étendue des références textuelles sur lesquelles elle peut s'appuyer pour construire sa jurisprudence en matière d'administration locale. Cette idée a déjà été évoquée devant les autorités arméniennes, qui ont déclaré vouloir l'examiner.

10 février 2001