



Strasbourg, le 3 décembre 2009

Avis 559 / 2009

CDL(2009)181*

Fr.seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

SUR

**LE PROJET DE LOI PORTANT AJOUTS A
LA LOI SUR LE STATUT DES MUNICIPALITES
DE LA REPUBLIQUE D'AZERBAIJAN**

de

M. Jean-Claude SCHOLSEM, (membre suppléant, Belgique)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

1. La Commission de Venise a rendu récemment un avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan (opinion du 16 mars 2009, n° 518 /2008, CDL-AD (2009) 010). Ces amendements touchaient partiellement le statut des collectivités locales.

À cet égard, la Commission a relevé que les quatre paragraphes nouveaux ajoutés à l'article 146 de la Constitution n'étaient pas en mesure de répondre aux standards découlant de la Charte européenne de l'autonomie locale (points 34 et 35).

Elle a spécialement manifesté son inquiétude à propos du nouvel article 146(III) de la Constitution qui introduit la notion de supervision des pouvoirs locaux en rappelant : « It is therefore essential that this supervision be interpreted as a mere « administrative supervision » for the purpose of Article 8 of the Charter. Such a supervision shall normally aim only at ensuring compliance with the law and with constitutional principles . »(point 36)

Quant à l'article 146(IV) nouveau qui comporte l'obligation pour les municipalités de déposer des rapports devant la Milli Majlis, la Commission écrivait ceci : « ...the rationale behind the obligation for the municipalities to submit reports to the Milli Majlis is unclear. It suggests some form of control by the Legislature, which would go beyond the administrative supervision mentioned above. This unusual form of supervision may undermine the independence of local self-government. »(point 37)

2. Analysant le projet de réforme constitutionnelle, la Commission avait insisté sur le rôle majeur du législateur chargé de mettre en œuvre les nouveaux principes. Elle avait envisagé une série de réformes législatives(point 37).

La réforme proposée actuellement est beaucoup plus limitée et se résume en trois articles nouveaux, dont le principal concerne les rapports à soumettre par les municipalités à la Milli Majlis.

Ces articles sont discutés dans l'ordre ci-dessous.

3. Article 22-1. Suspension of powers of members of the municipalities.

Cette disposition nouvelle prend place après l'article 21(perte du mandat de conseiller municipal) et 22(fin du mandat). Elle énonce que si un membre du conseil communal est en défaut d'assister aux réunions du conseil, son mandat est temporairement suspendu dans l'attente de la vérification des raisons alléguées.

Ce texte est très large et peut éventuellement conduire à certains abus. Apparemment, c'est le statut même de la municipalité qui va préciser les cas où cette « suspension » est appelée à s'appliquer.

On ne peut concevoir, par exemple, qu'une seule absence pour des raisons de maladie ou des raisons familiales puisse déclencher ce mécanisme.

Que se passe-t-il en cas d'absence plus longue ? L'article 22-5 de la loi actuelle fournit une réponse, à tout le moins partielle, en énonçant que la décision d'un panel médical, agissant sous la supervision d'une Cour, et qui conclut à une incapacité physique de plus de quatre mois met définitivement fin au mandat.

L'intervention d'une Cour est un élément essentiel du système(voir l'article 23 de la loi actuelle). Sans cette garantie, il est à craindre que le mécanisme de la suspension puisse être utilisé par une majorité pour exclure des opposants politiques, sous prétexte de l'une ou l'autre absence.

4. Article 25-1. Report of municipalities

Cet article met en œuvre l'article 146(IV) nouveau de la Constitution et encadre l'obligation pour les municipalités de présenter des rapports à l'autorité centrale.

La procédure mise sur pied par cette disposition semble renforcer les craintes déjà émises par la Commission de Venise dans son précédent rapport à propos de l'article 146(IV) lui-même.

En très bref, les municipalités doivent dans les 10 jours transmettre leur rapport aux autorités exerçant la tutelle. Si la procédure n'est pas correctement suivie (if these requirements are not followed) ou si le rapport ne reflète pas la réalité (the report does not reflect reality), ces autorités de tutelle saisissent l'organe du pouvoir exécutif compétent. Dans ce cas, les organes ayant le droit d'initiative législative (article 96(I) de la Constitution) peuvent soumettre le problème à la Milli Majlis qui décide conformément à l'article 146(IV) de la Constitution. Si la Milli Majlis estime le rapport inadéquat (inadequate), la Commission centrale électorale décide la dissolution du conseil municipal et provoque de nouvelles élections.

5. Cette procédure se caractérise par le vague des termes employés. On évoque, par exemple, l'hypothèse dans laquelle « these requirements are not followed ». Toute infraction, même formelle, aux règles de présentation du rapport pourrait ainsi déboucher sur une menace de dissolution. Plus grave encore, le texte utilise des expressions telles que « the report does not reflect reality » ou « is inadequate ». Ces termes laissent une très grande marge à la subjectivité et peuvent, dans les mains d'un corps politique, conduire à l'arbitraire.

Cette procédure paraît également heurter le principe de proportionnalité consacré par l'article 8 §3 de la Charte européenne de l'autonomie locale qui prescrit que « (l)e 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. »

Toute « inadéquation » entre le rapport et la réalité ne peut que déboucher sur la dissolution du conseil et de nouvelles élections. Ceci apparaît excessif. Pour établir la nécessaire gradation, d'autres méthodes devraient être prévues, comme, par exemple, la possibilité de corriger le rapport. Dans cette échelle de mesures, la dissolution devrait être l'*ultima ratio*.

Enfin, la procédure est conçue en termes purement politiques puisque la décision finale est dans les mains du Parlement. Aucun recours n'est prévu. Ceci semble en contradiction avec l'article 11 de la Charte qui prévoit que « (l)es 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. »

6. Article 31-1. Pre-term dismissal of the municipality.

Cette nouvelle disposition se réfère à une loi dont la Commission n'a pas connaissance (Law of the Republic of Azerbaijan on Joint Activity, Division and Termination of Municipalities)

Cette disposition est difficile à interpréter. Elle semble indiquer que si, à la suite de consultations populaires, deux ou plusieurs municipalités décident de fusionner ou, au contraire, si une municipalité décide, dans les mêmes circonstances, de se scinder en un plus grand nombre d'entités, la Commission électorale centrale prononcera la dissolution des entités existantes et provoquera de nouvelles élections.

Cette émergence de la démocratie directe quant aux limites territoriales des entités municipales paraît aller plus loin que l'article 5 de la Charte qui ne prévoit, dans ce cas, qu'une simple consultation préalable.

En outre, le texte en projet semble inconciliable avec l'article 12-1 de la loi actuelle(Local self-government shall be implemented by municipalities within territories approved by the legislature of the Republic of Azerbaijan) ainsi qu'avec l'article 13 de la même loi (Determinations or changes of borders of municipalities as well as determinations and changes of borders of municipalities after municipalities have been established, consolidated, separated, re-established or cancelled, shall be defined taking into consideration their socio-economic situation, historical and other local conditions, opinions of the relevant territory's population, in accordance with the law of the Republic of Azerbaijan.)