



Strasbourg, 14 décembre 2009

**Avis n° 559 / 2009**

**CDL-AD(2009)049**

Or.angl.

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

**AVIS**

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

**adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 11-12 décembre 2009)**

**établi en consultation avec  
la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques  
du Conseil de l'Europe**

**sur la base des observations de**

**M. Kong-Hyun LEE (membre, République de Corée)  
M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)**

## I. Introduction

1. À la suite d'une demande formulée en ce sens par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a adopté un Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 mars 2009). Ce projet d'amendements visait, entre autres, à renforcer l'autonomie locale en Azerbaïdjan grâce, notamment, au nouvel article 146.

2. Par courrier en date du 20 octobre 2009, les autorités azerbaïdjanaises ont demandé à la Commission de Venise de lui donner son avis d'expert sur le projet de loi portant ajouts à la loi sur le statut des municipalités (CDL(2009)164), destinée à l'application de l'article 146 de la Constitution.

3. Le présent avis est établi en consultation avec la Direction des institutions démocratiques (Direction générale de la démocratie et des affaires politiques du Conseil de l'Europe), à partir des observations formulées par M. Kong Hyun Lee et M. Jean-Claude Scholsem. Il a été adopté par la Commission lors de sa 81<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009).

## II. Remarques préliminaires

4. La Charte européenne de l'autonomie locale repose sur l'idée que l'autonomie locale contribue de manière essentielle à la démocratie et à la décentralisation des pouvoirs et que les collectivités locales doivent être démocratiquement constituées et jouir d'une large autonomie (préambule).

5. L'Azerbaïdjan a ratifié le 15 avril 2002 la Charte européenne de l'autonomie locale, qui est entrée en vigueur sur son territoire le 1<sup>er</sup> août 2000. Dans sa Résolution 1305 (2002) sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitait les autorités azerbaïdjanaises à conformer leur législation aux principes de la Charte, ainsi qu'à définir et à mettre en œuvre une véritable stratégie de décentralisation qui tienne compte de toutes les recommandations formulées par la Direction générale I du Conseil de l'Europe et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (§ 5).

6. Le projet de loi portant ajouts à la loi en vigueur sur le statut des municipalités vise à mettre en œuvre les nouveaux principes constitutionnels applicables à l'autonomie locale énoncés par l'article 146 de la Constitution, libellé comme suit :

*I. Les communes ont toute indépendance pour exercer leurs compétences ; cependant, cela n'exclut pas leur responsabilité devant les citoyens résidant sur leur territoire. Les règles et dispositions relatives à la sélection des représentants municipaux, à la fin de leurs mandats et à la dissolution anticipée des instances municipales doivent être contenues dans la loi.*

*II. Dans l'exercice indépendant de leurs compétences, les communes ne peuvent porter atteinte à la souveraineté de l'Etat azerbaïdjanais.*

*III. L'Etat contrôle les activités des communes.*

*IV. Les communes soumettent des rapports au Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan dans les cas et selon les modalités prescrits par la loi.*

*V. Les communes sont sous la protection des tribunaux et ont droit au remboursement des dépenses supplémentaires dues à des décisions des organes de l'Etat.*

7. Dans son Avis sur le projet d'amendements à la Constitution (CDL-AD(2009)010), la Commission de Venise estimait que les nouveaux alinéas ajoutés à l'article 146 étaient source d'un certain nombre de préoccupations et ne reflétaient pas les normes de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle considérait également que l'adoption d'*une série de dispositions légales* s'imposait pour mettre en œuvre les nouveaux principes constitutionnels.

### **III. Observations sur le projet de modifications apportées à la loi sur le statut des municipalités**

8. La réforme proposée par le projet de loi portant ajouts à la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan (ci-après le projet de loi) est assez limitée et comprend uniquement trois nouveaux articles.

#### Article 22-1. Suspension des pouvoirs des élus municipaux

9. L'actuel article 22 de la loi sur le statut des municipalités fixes les éventuels motifs de révocation du mandat d'un élu municipal (c'est-à-dire d'un conseiller municipal). Selon son § 6, le mandat d'un conseiller municipal peut prendre fin prématurément « *s'il n'assiste pas aux réunions du conseil municipal sans raison suffisante pendant une période définie par les statuts de la commune* ». Le nouveau projet d'article 22-1 vise à compléter l'article 22 § 6, en prévoyant que « *si un élu municipal n'assiste pas aux réunions du conseil conformément aux statuts de la commune, ses pouvoirs sont suspendus provisoirement jusqu'à la vérification des raisons invoquées* ».

10. Bien que la législation puisse imposer une obligation d'assister aux réunions du conseil municipal et prévoir la possibilité de démettre un conseiller de ses fonctions en cas d'absence prolongée injustifiée, l'actuel libellé du projet d'article 22-1 peut susciter quelques préoccupations au regard de l'article 7 de la Charte européenne. Les modalités spécifiques d'application de cette disposition doivent être définies par les statuts de la commune, de sorte que les conditions dans lesquelles les pouvoirs d'un conseiller municipal peuvent être suspendus varient considérablement d'une commune à une autre (par exemple le nombre d'absences recensées dans chaque commune, ce qui est considéré ou non comme une raison valable). Des situations différentes peuvent par conséquent aboutir à une même sanction (éventuellement excessive) et aller ainsi à l'encontre du principe de proportionnalité. L'égalité de traitement des conseillers municipaux peut également s'en trouver compromise.

11. Deuxièmement, bien que le projet de loi prévoie la vérification des raisons de cette absence, la procédure de vérification n'est pas clairement exposée. Le projet de loi n'indique pas précisément si l'article 23, en vertu duquel la révocation d'un élu municipal doit être décidée à la majorité des voix par le conseil municipal, sera également applicable au nouvel article 22-1. Si tel n'est pas le cas, le projet de loi ne précise pas l'autorité compétente pour prendre cette décision. Par ailleurs, pour que la suspension soit véritablement « provisoire », le projet de loi devrait fixer un délai raisonnable durant lequel une décision devrait être prise au sujet de cette suspension. Il est, de plus, indispensable que l'intéressé puisse saisir d'un recours une juridiction, comme le prévoit l'actuel article 23 de la loi sur le statut des municipalités. Cette garantie devrait figurer expressément dans le projet de loi, afin d'assurer le libre exercice du mandat d'élu local, conformément à la Charte européenne (article 7.1).

12. Enfin, il convient qu'une sanction provisoire, comme la suspension, ne soit pas infligée avant que la raison de l'absence du conseiller n'ait été examinée.

### Article 25-1. Obligation de faire rapport imposée aux communes

13. Le nouvel article 25-1 du projet de loi met en œuvre l'article 146 § IV de la Constitution, qui impose aux communes de faire rapport au *Milli Majlis*. Il définit la procédure de compte rendu et met en place le mécanisme de contrôle de son application. Il ne semble pas imposer une obligation *directe* de faire rapport au Parlement.

14. Les communes sont tenues de remettre leur rapport une fois par an « à l'autorité assurant le contrôle administratif des activités des municipalités ». À cet égard, la Commission de Venise estime que l'autorité de contrôle devrait être précisée par la loi, soit directement (en mentionnant son nom dans le texte de l'article 25-1), soit indirectement, en faisant référence à une autre disposition légale (si cette disposition existe), qui désigne cette « autorité ».

15. Si la procédure fixée n'est pas respectée ou si le rapport ne reflète pas la réalité, l'autorité compétente informe « l'organe compétent du pouvoir exécutif ». Dans ce cas, les organes disposant de la compétence d'initiative législative (conformément à l'article 96 de la Constitution, auquel le texte fait référence) saisissent de cette question le *Milli Majlis*, qui se prononce sur le rapport conformément à l'article 146 § IV de la Constitution. Lorsque le *Milli Majlis* estime que le rapport qui lui est fait présente un caractère « inadéquat », la Commission électorale centrale ordonne la dissolution du conseil municipal et convoque de nouvelles élections.

16. Selon la Commission de Venise, s'il y a lieu de se féliciter de l'obligation faite aux communes de rédiger et de publier un rapport annuel sur leurs activités, la procédure prévue est source de plusieurs préoccupations.

17. Le libellé actuel n'est ni suffisamment clair, ni suffisamment précis. Ainsi, le non-respect de conditions purement formelles liées à la procédure de transmission du rapport risque d'entraîner une dissolution du conseil municipal. L'étendue des éléments examinés du rapport (c'est-à-dire « l'action menée, y compris les données relatives à l'utilisation des ressources financières et du patrimoine communal ») est excessive. En outre, si le rapport « ne reflète pas la réalité », l'autorité chargée du contrôle en informe l'organe compétent du pouvoir exécutif. Conférer à l'autorité de contrôle un pouvoir discrétionnaire aussi étendu semble excessif, dans la mesure où cela lui permet de contrôler intégralement les activités de la commune. Un tel pouvoir n'est pas davantage conforme au principe de proportionnalité garanti par l'article 8 § 3 of de la Charte européenne de l'autonomie locale, selon lequel : « 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 ».

18. Quant au *Milli Majlis*, selon le nouvel article 25-1, il « entend le rapport de la commune ». Il n'a pas précisé si le conseil municipal concerné peut participer à cette audition et, dans l'affirmative, de quelle manière.

19. En définitive, le *Milli Majlis* semble n'avoir d'autre choix que de ne pas agir ou de conclure au caractère « inadéquat » du rapport, ce qui entraînerait automatiquement la dissolution du conseil municipal et l'organisation de nouvelles élections. Cette sanction paraît excessive. Dans sa Recommandation Rec(98)12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe demandait aux États membres, en prolongeant et en amplifiant les articles 7 et 8 de la Charte européenne, de n'autoriser les sanctions administratives infligées aux élus des collectivités locales (y

compris la dissolution du conseil municipal) qu'à titre exceptionnel. Il convient en outre que ces sanctions administratives s'accompagnent de garanties adéquates, afin qu'elles soient conformes au libre exercice d'un mandat électoral local.

20. Cette obligation de faire rapport devrait avoir pour but de veiller à ce que les citoyens disposent d'informations exactes et suffisantes, ainsi que de renforcer le contrôle démocratique. À cette fin, il importe que la procédure ne privilégie pas la dissolution anticipée du conseil municipal concerné, mais la remise d'une version améliorée du rapport. En ce sens, le projet de loi devrait prévoir la possibilité de remédier aux défaillances du rapport, par exemple en engageant un dialogue avec le conseil concerné et en lui demandant d'ajuster ou de compléter les informations qui figurent dans ce document.

21. La Commission de Venise estime également que le projet de loi devrait accorder à la municipalité concernée un droit de recours devant une juridiction, afin de garantir le libre exercice de ses pouvoirs et le respect du principe de l'autonomie locale, conformément à l'article 11 de la Charte européenne.

#### Article 31-1. Dissolution anticipée du conseil municipal

22. Cette nouvelle disposition porte sur la mise en place de nouveaux conseils municipaux, à la suite d'une fusion ou d'un démembrement. Elle se réfère à la loi azerbaïdjanaise relative à l'activité conjointe, à l'association, à la division et à la dissolution des communes, sur laquelle la Commission de Venise n'a pas eu la possibilité de se prononcer.

23. La dissolution des organes élus en place et l'organisation de nouvelles élections est, en principe, une conséquence normale de la création de nouvelles communes à la suite d'un remaniement territorial. Si la loi relative à l'activité conjointe, à l'association, à la division et à la dissolution des communes manque de clarté à ce sujet, la correction de ce défaut par l'ajout d'une nouvelle disposition semble justifiée. Mais il pourrait être plus judicieux de modifier directement la loi en question et non la loi sur le statut des municipalités, comme ce qui est prévu.

24. Cela étant dit, la Commission observe que cette disposition semble contraire à l'article 12 du projet de loi, qui prévoit que l'autonomie locale est mise en œuvre par les communes « *sur le territoire défini par le corps législatif de la République d'Azerbaïdjan* », ainsi qu'à l'article 13, selon lequel « *le tracé ou la modification du tracé des limites administratives des communes après la création de celles-ci [...] est défini [...] conformément à la législation azerbaïdjanaise* ».

#### **IV. Conclusion**

25. Le présent projet de loi a été établi à la suite de la modification de l'article 146 de la Constitution azerbaïdjanaise, consacré aux « garanties de l'indépendance des communes ». Ces modifications ont été examinées dans l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2009)010, dans lequel elle faisait part d'un certain nombre de préoccupations. Elle y a cependant fait remarquer qu'en cas d'adoption d'une législation adéquate, certaines inquiétudes exprimées dans son avis ne seraient plus de mise.

26. En ce sens, la Commission souhaite souligner que le projet de loi est primordial pour garantir le respect du principe de l'autonomie locale et l'indépendance des communes en Azerbaïdjan, conformément à la Charte européenne.

27. La Commission estime toutefois que le projet de loi examiné pose un certain nombre de problèmes, auxquels il convient de porter remède, notamment :

- les conditions de la suspension des pouvoirs d'un conseiller municipal et la procédure de vérification devraient être définies de manière claire et précise, dans le respect du principe selon lequel la révocation d'un élu est une mesure exceptionnelle, applicable uniquement en cas de graves manquements ;
- l'autorité de contrôle devrait être désignée par la loi et l'étendue de son contrôle devrait être clairement précisée, conformément à l'article 8 de la Charte européenne ;
- la procédure de compte rendu devrait permettre la participation de la commune concernée et la remise d'une version améliorée du rapport ;
- toutes les garanties procédurales, y compris l'intervention d'une juridiction, devraient être expressément prévues.

28. La Commission se tient prête à aider les autorités de la République d'Azerbaïdjan pour améliorer encore le projet de loi.