



Strasbourg, le 18 juin 2014

Avis n° 752 / 2013

CDL-AD(2014)022  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS CONJOINT**

**DE LA COMMISSION DE VENISE**

**ET**

**DE LA DIRECTION DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE DE LA  
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRATIE DU CONSEIL DE  
L'EUROPE**

**SUR**

**LA VERSION RÉVISÉE DU PROJET DE LOI PORTANT  
MODIFICATION DE**

**LA LOI SUR « LE STATUT DES MUNICIPALITÉS »**

**DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN**

**Sur la base des observations de**

**M. Il-Won KANG (membre, République de Corée)**  
**M. Jean-Claude SCHOLSEM (membre suppléant, Belgique)**  
**M. Gérard MARCOU (expert, Direction de la gouvernance  
démocratique)**

## I. Introduction

1. Par une lettre en date du 5 décembre 2013, la Présidence de la République d'Azerbaïdjan a prié la Commission de Venise de rendre un avis sur la version révisée du projet de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan (respectivement dénommés ci-après « le projet de loi » et « la loi sur les municipalités », voir CDL-REF(2014)018).

2. M. Il-Won Kang et M. Jean-Claude Scholsem ont fait fonction de rapporteurs pour la Commission de Venise. M. Gérard Marcou, France, a examiné le projet de loi pour le compte de la Direction de la gouvernance démocratique (dénommée ci-après « la Direction »).

3. Le présent avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la gouvernance démocratique, établi sur la base des observations formulées par les experts susmentionnés, a été adopté par la Commission de Venise à sa 99<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 13-14 juin 2014).

## II. Observations liminaires

4. Le présent avis a pour objet d'examiner la compatibilité du projet de loi avec les normes internationales et constitutionnelles relatives à l'autonomie locale. Il a été établi à partir d'une version anglaise du projet de loi. Celle-ci étant susceptible de ne pas refléter fidèlement la version originale, certaines observations et omissions peuvent s'expliquer par des problèmes de traduction.

5. Il est pris note de ce que le projet de loi soumis pour examen est une version révisée du projet de loi portant modification de la loi sur le statut des municipalités de la République d'Azerbaïdjan (CDL(2009)164, dénommé ci-après « le projet de loi de 2009 ») dont l'objet est de mettre en œuvre l'article 146 de la Constitution de l'Azerbaïdjan.

6. À la demande des autorités azerbaïdjanaises, la Commission de Venise a adopté un avis sur le projet de loi de 2009 lors de sa 81<sup>ème</sup> session plénière (11-12 décembre 2009) (voir CDL-AD(2009)049). Elle y signale divers problèmes juridiques relatifs à la suspension des conseillers municipaux de leurs fonctions (article 22-1) et aux rapports municipaux (article 25-1).

7. Pour ce qui est de l'article 22-1 (« *Si les conseillers municipaux ne participent pas aux séances du conseil conformément aux dispositions de la loi sur les municipalités, leurs fonctions sont provisoirement suspendues jusqu'à ce que les raisons de leur absence soient vérifiées* ».), la Commission a estimé qu'il posait quelques problèmes au regard de l'article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale (dénommée ci-après « la Charte européenne »). Premièrement, comme les conditions précises de l'application de cet article sont définies dans le « Règlement municipal », les conséquences de l'absence peuvent varier d'une municipalité à l'autre (suspension ou non), ce qui risque d'aller à l'encontre des principes d'égalité ou de proportionnalité. Deuxièmement, cet article prévoit la vérification des motifs de l'absence, mais ne fixe aucune procédure claire et précise à cette fin. Et surtout, troisièmement, la suspension, qui est une sanction provisoire, ne devrait intervenir qu'une fois vérifiées les raisons de l'absence du conseiller.

8. L'article 25-1 du projet de loi de 2009 énonce l'obligation pour les municipalités de présenter des rapports sur leurs activités à l'autorité administrative de contrôle. Si ce rapport est ensuite jugé « inadéquat » par le Milli Majlis, la Commission électorale centrale est fondée à suspendre les conseillers municipaux de leurs fonctions avant leur terme et à organiser de nouvelles élections.

9. La Commission de Venise avait estimé que cet article posait d'importants problèmes. Pour elle, l'objet de l'obligation de faire rapport devrait être de communiquer à la population des renseignements appropriés et exacts, de façon à renforcer le contrôle démocratique. Cet

objectif ne pouvait être atteint que par une procédure visant à ce qu'un meilleur rapport soit présenté et non à prononcer la dissolution anticipée du conseil municipal. Cet article prévoyait toutefois que le simple non-respect des règles de procédure purement formelles relatives à la présentation de rapports pouvait se solder par la dissolution du conseil municipal et que les fonctions de conseiller municipal pouvaient être suspendues avant leur terme si le rapport était jugé « inadéquat » par le Milli Majlis, sanction qui semble disproportionnée au regard des articles 7 et 8 de la Charte européenne.

10. Pour ce qui est de la suite donnée à l'avis de 2009, il convient de relever que si le projet d'article 22-1 relatif à la suspension des fonctions de conseiller municipal a été provisoirement écarté, l'article 25-1 du projet de loi de 2009 se retrouve dans une certaine mesure – s'agissant de la présentation de rapports – dans la version actuelle de la loi sur les municipalités à la suite des modifications apportées ultérieurement (voir l'actuel article 52-2 sur les « Rapports établis par les municipalités » ). En même temps, la nouvelle version du paragraphe 6 de l'article 22 précise plus avant les conditions de révocation anticipée du mandat de conseiller municipal pour absence répétée aux séances du conseil.

11. L'actuel projet de loi propose une nouvelle fois la suspension des fonctions de conseiller municipal dans le cadre de la procédure de révocation pour absences répétées (nouveau paragraphe 6 de l'article 22) ainsi que des modifications de l'actuel article 52-2 prévoyant la dissolution anticipée (au lieu de la suspension qui était prévue dans les projets d'amendements de 2009) du conseil municipal en cas de présentation d'un rapport inadéquat (voir les observations à cet égard ci-dessous).

### III. Normes

12. L'instrument international clé est la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par l'Azerbaïdjan le 15 avril 2002 et entrée en vigueur dans ce pays le 1<sup>er</sup> août 2002.

13. L'article 7 de la Charte européenne dispose que « *le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat* ».

14. En ce qui concerne le contrôle administratif des activités des autorités locales, il est prévu à l'article 8 de la Charte européenne que :

*« 1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.*

*2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.*

*3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. »*

15. Dans sa résolution 1305 (2002) sur le respect des obligations et engagements de l'Azerbaïdjan, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a appelé les autorités azerbaïdjanaises à mettre leur législation en conformité avec les principes énoncés dans la Charte et à définir et à appliquer une véritable stratégie de décentralisation en prenant en considération l'ensemble des recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe.

16. Dans sa recommandation 326 (2012) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan<sup>1</sup>, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, relevant que la plupart des recommandations adressées à l'Azerbaïdjan en 2003<sup>2</sup> étaient restées lettres mortes, s'est notamment dit préoccupé par « *le manque de clarté de la loi sur le statut des municipalités concernant la procédure de contrôle des municipalités, et notamment l'obligation, telle que prévue par l'article 146-IV de la Constitution, pour les collectivités locales de rendre compte de leurs activités devant le parlement* ». À cet égard, le Congrès a recommandé au Comité des Ministres d'inviter l'Azerbaïdjan « *à supprimer l'obligation pour les collectivités locales de rendre compte de leurs activités devant le parlement et à limiter le pouvoir de contrôle du gouvernement central au seul contrôle de la légalité des actes municipaux* », et à « *clarifier la législation et à définir le rôle exact des autorités administratives habilitées à exercer un contrôle juridique sur les municipalités, en levant ainsi l'ambiguïté de la législation actuelle, qui est en contradiction avec la Charte européenne de l'autonomie locale* ».

#### **IV. Cadre constitutionnel et légal**

17. Le fondement du système d'administration locale azerbaïdjanais est énoncé au chapitre IX de la Constitution de 1995 relatif aux "Municipalités". En vertu du paragraphe 1 de l'article 142, « *l'administration locale relève des municipalités* ».

18. Les principes constitutionnels régissant l'administration locale sont énoncés à l'article 146 de la Constitution (telle que modifiée), qui dispose:

*« I. Les municipalités exercent leurs pouvoirs de façon autonome, ce qui n'exclut pas leur responsabilité devant les citoyens résidant sur leur territoire. Les règles relatives à la sélection des conseillers et à l'ordre de leur sélection, à la cessation de leurs fonctions et à la dissolution anticipée des conseils municipaux sont fixées par la loi.*

*II. L'exercice autonome de leurs pouvoirs par les municipalités est sans préjudice de la souveraineté de l'État azerbaïdjanais.*

*III. L'État contrôle les activités municipales.*

*IV. Les municipalités font rapport au Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan dans les cas et selon les modalités prévus par la loi.*

*V. La protection des municipalités est assurée par les tribunaux ; toute dépense supplémentaire occasionnée par une décision d'un organe de l'État est remboursée ».*

19. Les nouveaux principes introduits à l'article 146 ont été évalués par la Commission de Venise dans son avis de 2009<sup>3</sup> sur les amendements à la Constitution de l'Azerbaïdjan compte tenu de la Charte européenne. Pour la Commission, cet article n'offre pas aux collectivités locales des garanties explicites qui soient pleinement conformes aux normes établies par la Charte. L'article 146 se borne ainsi à énoncer le principe selon lequel « les municipalités exercent leurs pouvoirs de façon autonome », mais ne consacre pas les autres principes énoncés dans la Charte, pourtant tout aussi essentiels. La Commission soulignait toutefois que l'adoption d'une législation appropriée pouvait éloigner ses préoccupations.

---

<sup>1</sup> [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982467&Site=COE#P74\\_5480](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1982467&Site=COE#P74_5480)

<sup>2</sup> Voir la recommandation 126 (2003) sur la démocratie locale et régionale en Azerbaïdjan, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=36939&Site=COE>

<sup>3</sup> Voir (CDL-AD(2009)010), *Avis sur les projets d'amendements à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan adopté par la Commission de Venise lors de sa 78<sup>ème</sup> session plénière* (Venise, 13-14 mars 2009), paragraphes 30 à 36.

20. La loi de 1999 sur le statut des municipalités de l'Azerbaïdjan (la « loi sur les municipalités ») régit les aspects institutionnels de l'administration municipale. Ce texte a fait l'objet de plusieurs séries d'amendements depuis son adoption, les modifications les plus récentes ayant été apportées en 2010 et 2011. Cette loi a aussi été complétée par la loi sur les élections locales en 1999 et par une série d'autres lois essentiellement adoptées entre 1999 et 2003 (voir les paragraphes 10 et 11 ci-dessus).

## V. Observations sur le projet de loi

21. La loi sur les municipalités comporte des dispositions visant aussi bien à protéger les conseillers municipaux dans l'accomplissement de leur mandat (article 20) qu'à faire en sorte qu'ils rendent compte devant les électeurs et, en cas de comportement répréhensible, devant la loi (articles 21 à 23).

22. Les amendements examinés visent à renforcer l'obligation des conseillers de rendre compte et celle des municipalités de faire rapport aux électeurs. Alors que le projet d'article 22-1 prévoit la suspension temporaire des fonctions de conseiller municipal en cas d'absences répétées, le projet d'article 22-2 habilite le Parlement (Milli Majlis) à dissoudre les conseils municipaux dans les cas indiqués à l'article 52-2, troisième partie, de la loi sur les municipalités. On notera d'emblée que même s'ils ne sont que de portée limitée, ces amendements sont susceptibles d'entraver gravement le fonctionnement et de compromettre l'existence même des organes élus de l'autonomie locale en Azerbaïdjan.

### A. Article 22-1. Suspension des fonctions des conseillers municipaux

23. La loi sur les municipalités définit le statut de conseiller municipal (conseiller) (art.20), les circonstances/motifs de révocation (art.21) ou de cessation du mandat de conseiller municipal (art.22), et fixe les règles de procédure applicables (art.23).

#### a. Cessation du mandat

24. Conformément à la loi sur les municipalités, il peut être mis fin au mandat de conseiller municipal avant que celui-ci n'arrive à son terme dans les cas énumérés à l'article 22. Conformément au nouveau paragraphe 6<sup>4</sup>, le mandat peut aussi cesser lorsque le conseiller « *n'a pas participé à trois séances consécutives du conseil municipal ou à plus de la moitié de celles-ci pendant l'année en cours sans raison valable* ». Dans l'ancienne version de ce paragraphe 6, examinée par la Commission en 2009, il pouvait être mis fin aux fonctions de conseiller municipal pour absence « *sans raison valable pendant une période déterminée par la charte municipale* ».

25. Le nouveau libellé du paragraphe 6 de l'article 22 semble à première vue plus précis et il ne renvoie plus à la charte de chaque municipalité, ce qui marque un progrès par rapport à l'ancienne version. On notera toutefois que, contrairement aux autres cas visés à l'article 22 de la loi sur les municipalités (décompte erroné des voix lors d'élections municipales, démission, absence de qualification, cumul de mandats et inaptitude pour raison médicale, notamment), il revient uniquement et directement à la municipalité d'apprécier les raisons de l'absence (y compris lorsque des raisons médicales sont invoquées), aucun tribunal n'étant chargé d'examiner cette question. Comme l'exige l'article 23, le mandat « *prend fin (...) sur décision prise à la majorité des voix des conseillers municipaux, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution de l'Azerbaïdjan* »<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir CDL-REF(2014)018.

<sup>5</sup> L'article 144 (par. I, point 1<sup>o</sup>) de la Constitution dispose que la municipalité est compétente pour reconnaître l'autorité de conseiller municipal, ainsi que sa perte et sa suspension conformément à la loi.

26. Il est difficile de dire que ces dispositions sont compatibles avec l'article 7 (paragraphe 1) de la Charte européenne en vertu duquel : « *le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat* ». Si les autres motifs (objectifs) de cessation anticipée du mandat énumérés à l'article 22 ont trait à des manquements graves, la règle des trois absences consécutives (paragraphe 6) semble quant à elle un motif plus léger, susceptible en outre d'être fondée en cas de « raison valable ». Il est aussi relevé que les articles 144 et 145 de la Constitution et les articles 22 et 23 de la loi sur les municipalités ne garantissent pas le droit du conseiller à ce que sa cause soit entendue équitablement, et qu'en cas de conflit dans une municipalité, les conditions relatives à la révocation du mandat sont aisément manipulables : ainsi, des obstacles peuvent être mis à la participation du conseiller aux séances. Aucun recours n'est prévu par la loi pour assurer le respect de la disposition énonçant le principe selon lequel « *l'État fait en sorte que les conseillers municipaux exercent leurs fonctions efficacement et sans entrave* » (article 20, paragraphe 1, de la loi sur les municipalités).

27. Pour garantir pleinement l'exercice libre et indépendant de leurs fonctions par les conseillers municipaux, comme le prévoit la Charte européenne, ces dispositions doivent être interprétées strictement et elles ne doivent être appliquées que dans des cas exceptionnels.

#### ***b. Suspension des fonctions à titre provisoire***

28. Le projet de loi comporte un nouvel article 22-1 qui vient après l'article 22. En vertu de ce nouvel article, les fonctions du conseiller municipal faisant l'objet d'une procédure de révocation anticipée parce qu'il a été absent trois fois de suite ou n'a pas participé à plus de la moitié des séances du conseil municipal pendant l'année en cours sont suspendues<sup>6</sup> jusqu'à ce que les raisons de l'absence soient vérifiées, même si la municipalité peut toujours en reconnaître le bien-fondé conformément à l'article 22.

29. La critique<sup>7</sup> émise par la Commission de Venise dans son avis précédent demeure valable pour l'essentiel.

30. Premièrement, le projet de loi ne tient pas compte de l'observation faite par la Commission de Venise dans son avis de 2009 selon laquelle « *une sanction provisoire telle que la suspension ne devrait être appliquée qu'une fois vérifiées les raisons de l'absence du conseiller* » (paragraphe 12).

31. En outre, lorsqu'une infraction pénale a été commise ou en cas de manquement grave de nature à porter préjudice à la municipalité concernée, la suspension peut être justifiée pour empêcher ce préjudice ou pour y mettre fin. Il est toutefois plus difficile de justifier la suspension des fonctions d'un conseiller qui ne s'acquitte pas des obligations découlant de son mandat. En France, par exemple, la révocation d'un conseiller pour manquement aux obligations découlant de son mandat est prononcée par le tribunal administratif à l'issue d'une procédure juridictionnelle et non par le conseil municipal lui-même (Code général des Collectivités territoriales: art. L.2121-5).

32. Deuxièmement, les conditions d'application du projet d'article 22-1 ne sont pas suffisamment précises, ce qui pose problème. Ainsi, on peut se demander si la suspension est ou non automatique (« *sont provisoirement suspendues* »<sup>8</sup>) et, dans la négative, qui est habilité à ordonner cette « suspension provisoire ». L'on peut déduire des autres dispositions que la décision relève de la municipalité, ce qui ne fait qu'aggraver le risque d'abus à l'échelon local.

---

<sup>6</sup> « *sont provisoirement suspendues jusqu'à ce que les raisons avancées dans les cas visés au paragraphe 6 de l'article 22 de la présente loi soient vérifiées* ».

<sup>7</sup> Voir CDL-AD(2009)049, paragraphe 11.

<sup>8</sup> Souligné par nous

33. De plus, comme la Commission de Venise l'a souligné dans ses précédentes observations, le projet de loi prévoit la vérification des motifs de l'absence, mais ne dit rien de précis sur la procédure prévue à cet égard. On ne comprend toujours pas bien si l'article 23 de la loi sur les municipalités, selon lequel la *cessation des fonctions* du conseiller municipal suppose un vote à la majorité, s'applique aussi à la *suspension provisoire* en vertu du nouvel article 22-1. Pour que la suspension soit véritablement « provisoire », le projet de loi devrait fixer un délai raisonnable pour prendre une décision sur la suspension. Ici encore, de la même manière que pour l'article 22, le droit du conseiller d'être entendu équitablement n'est pas prévu.

34. La suspension signifie en outre qu'à partir du moment où le conseiller est visé par une procédure de révocation, celui-ci ne peut plus s'adresser aux citoyens lors des séances publiques (notamment pour faire rapport à ses électeurs, ainsi que prévu au paragraphe 4 de l'article 15) ni poser de questions aux organes exécutifs municipaux. Il s'ensuit que la possibilité pour le conseiller de se défendre lui-même est plus limitée encore pendant la période nécessaire au prononcé d'une décision définitive sur la révocation de son mandat.

35. Compte tenu de ce qui précède, l'ensemble du système créé par l'article 22-1 risque de compromettre le libre exercice de leurs responsabilités par les conseillers municipaux, tel que garanti par le paragraphe 1 de l'article 7 de la Charte européenne. C'est pourquoi il est recommandé d'écarter l'amendement concerné.

## **B. Article 22-2. Dissolution anticipée du conseil municipal**

### **a. Cadre juridique: législation en vigueur**

36. L'article 52-2 met en œuvre l'article 146 de la Constitution, telle que modifiée en 2009, qui consacre l'exercice autonome de leurs compétences par les municipalités sous réserve de leur responsabilité à l'égard des citoyens résidant sur leurs territoires et du contrôle de l'État prévu par la loi. En vertu de l'article 146 (IV), les « municipalités présentent des rapports au Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan dans les cas et selon les modalités prévus par la loi ».

37. Ainsi qu'indiqué précédemment, la Commission de Venise avait critiqué en son temps le nouveau texte constitutionnel du fait de son incompatibilité avec la Charte européenne (pour ce qui est, plus précisément, de l'article 146 (IV), la Commission avait souligné que « *la raison de l'obligation des municipalités de faire rapport au Milli Majlis n'est pas claire. Elle laisse supposer l'existence d'une certaine forme de contrôle exercé par le corps législatif, qui irait au-delà du contrôle administratif évoqué plus haut. Cette forme inhabituelle de contrôle peut nuire à l'autonomie de l'administration locale* » (voir CDL-AD (2009) 010, paragraphe 36).

38. L'actuel article 52-2, résultat d'une modification adoptée entre 2010 et 2012, dispose que les municipalités font rapport au Milli Majlis sur deux points:

1) Mise en œuvre des pouvoirs supplémentaires accordés aux municipalités par le Parlement conformément à la deuxième partie de l'article 144 de la Constitution : en vertu de cette disposition constitutionnelle, les municipalités peuvent se voir attribuer des pouvoirs supplémentaires de nature législative ou exécutive, la mise en œuvre de ces pouvoirs étant contrôlée par les organes législatifs et exécutifs concernés, respectivement. Cette disposition reflète les paragraphes 1 et 5 de l'article 4 de la Charte européenne relatifs aux pouvoirs délégués.

2) « *Utilisation des fonds alloués aux budgets locaux prélevés sur le budget de l'État (...) dans les cas prévus par la loi sur le statut des municipalités* ». La loi prévoit trois raisons pour lesquelles des fonds peuvent être transférés du budget de l'État vers les budgets locaux: a) crédits censés couvrir la part de dépenses non financée par les revenus propres (art.41, paragraphe 2); b) allocations visant à améliorer le niveau de vie de la population

dans les domaines pertinents des activités municipales lorsqu'il est en deçà des normes sociales minimales fixées par l'État (art.41, paragraphe 3); c) moyens financiers nécessaires à l'accomplissement des tâches déléguées aux municipalités en vertu de l'article 144.II de la Constitution.

39. Les rapports doivent être établis au 1<sup>er</sup> avril de chaque année. Aucune sanction directe n'est prévue à cet égard.

#### ***b. Amendements proposés***

40. Les nouvelles propositions d'amendements à l'article 52-2 sont de deux ordres. Les premières, qui restructurent l'article selon les paragraphes numérotés 1 et 2, n'appellent pas d'observation particulière.

41. Le second amendement vise à compléter l'article 52-2 par un troisième paragraphe afin de renforcer l'obligation des municipalités de faire rapport à leurs électeurs et d'étendre le contrôle administratif de l'adéquation dudit rapport. Les municipalités sont tenues de soumettre un rapport annuel « à l'autorité chargée du contrôle administratif des activités municipales ». Cette autorité, dont la compétence est apparemment limitée à l'évaluation du respect des conditions de forme (respect des conditions de forme et d'élaboration des comptes rendus des séances concluant à l'inadéquation du rapport), transmet le rapport municipal à « l'organe compétent du pouvoir exécutif ». Si celui-ci juge le rapport inadéquat, le Milli Majlis est saisi en vue d'une dissolution anticipée du conseil municipal et, si le caractère inadéquat du rapport est confirmé, l'affaire est renvoyée à la Commission électorale centrale qui est habilitée à « se prononcer sur la dissolution anticipée du conseil municipal ». Le contenu de cet amendement et la manière dont il est intégré dans le projet de loi appellent des observations.

##### *1. Obligation de faire rapport aux citoyens*

42. Ainsi qu'indiqué précédemment, l'objet du paragraphe 3 est de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle relative à la responsabilité des municipalités devant les électeurs (art.146, paragraphe 1), ce qui est conforme au paragraphe 2 de l'article 3 de la Charte européenne relatif à la participation citoyenne en vertu duquel l'exercice des droits inhérents à l'autonomie locale « *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* ». La présentation de rapports aux électeurs est un autre type de participation citoyenne directe.

43. La portée du rapport est étendue comparée à celle de l'obligation de faire rapport au Parlement qui découle de l'actuel article 52-2. Le rapport porte sur les « activités menées » et contient des renseignements sur l'utilisation des ressources financières (donc ici, l'ensemble des ressources et pas uniquement les dotations budgétaires de l'État) et des biens municipaux. Cette idée est en soi bienvenue<sup>9</sup>. Ce rapport d'activité, document écrit approuvé par la municipalité, est publié sur différents supports pour que les citoyens puissent en prendre connaissance. Il est présenté chaque année le premier lundi de la troisième semaine de janvier. Il s'agit d'un autre aspect positif, même si on peut se demander s'il est réellement possible de faire rapport sur les questions financières dans un délai aussi court après la fin de l'exercice budgétaire. La troisième semaine de février ou de mars serait plus réaliste, surtout pour les plus petites municipalités.

44. Les dispositions de cette première partie du paragraphe 3, qui traduisent une volonté d'associer l'électeur au processus de contrôle administratif, sont bienvenues même si elles ne

---

<sup>9</sup> Voir CDL-AD(2009)049, paragraphe 16.



donnent que partiellement suite aux recommandations formulées en 2009 par la Commission de Venise.<sup>10</sup>

45. Les deuxième et troisième parties portent sur l'examen du rapport par les réunions de citoyens et sur les étapes ultérieures. Le rapport est tout d'abord présenté à ces réunions, ce qui permet aux citoyens de « voter « pour » que le rapport soit jugé inadéquat ». Tel est l'élément nouveau apporté par le projet de 2013. Le rapport est transmis à l'autorité de contrôle dans un délai de 10 jours à compter de son approbation. Deuxièmement, si 25% des citoyens résidant sur le territoire de la commune et ayant le droit de vote ont participé à ces réunions et si plus de 50% des citoyens présents ont invalidé le rapport, la participation et les résultats des votes doivent être consignés dans le compte rendu de la réunion, qui est ensuite transmis à l'autorité chargée du contrôle administratif des activités municipales. Il est regrettable que, comme en 2009<sup>11</sup>, cette autorité ne soit pas mieux spécifiée, que ce soit directement (en indiquant son nom) ou indirectement, en renvoyant à une autre disposition de loi.

46. Les deuxième et troisième parties ne soulèvent aucune objection de principe, l'objectif étant semble-t-il de joindre le contrôle des électeurs au contrôle administratif, ce qui n'est pas dénué d'intérêt. Il est pris note de ce que la loi sur les municipalités contient déjà certaines dispositions (voir le chapitre IV, articles 26 à 31) visant à réglementer et à encourager les processus de démocratie directe.

47. Des précisions seraient toutefois bienvenues sur plusieurs points de procédure essentiels qui, même s'ils sont purement techniques, peuvent avoir des répercussions sur l'existence même de l'organe de l'autonomie locale. La Commission de Venise et la Direction soulignent que cette procédure vise le cas très spécial dans lequel les autorités municipales ont *a priori* une position et des intérêts contraires à ceux d'une partie de la population. Les autorités municipales n'ont aucun intérêt à ce que leur rapport soit contesté. De nombreuses questions demeurent par conséquent sans réponse : ainsi, qui convoque les réunions d'électeurs? À quel moment ? Qui vérifie que la majorité et le seuil de 25% requis sont atteints ? Pourquoi y a-t-il dans le texte une distinction entre « réunion/réunions » et « compte rendu/comptes rendus »?

48. De plus, s'il est tout à fait justifié de soumettre l'examen des votes et l'élaboration de comptes rendus à des conditions strictes, la loi ne dit pas par qui les réunions sont présidées ni qui est chargé de rédiger les comptes rendus. Si les règles générales de procédure relatives aux réunions prévues par l'article 16 de la loi sur les municipalités – en particulier ses paragraphes 5 et 6 – sont applicables, il est recommandé, par souci de clarté, de l'indiquer dans le projet de loi.

49. Le projet de loi dispose en outre que l'autorité de contrôle s'assure de la compatibilité du compte rendu avec les conditions de forme et d'élaboration. Tout compte rendu ne répondant pas à ces exigences est renvoyé, mais le texte ne dit pas à qui ni à quelle fin.

50. Enfin, la formule « *les conditions de forme et d'élaboration du compte rendu sont définies par l'organe compétent du pouvoir exécutif* » est loin d'être suffisante. Ces règles doivent être les mêmes dans l'ensemble du pays et ne peuvent être laissées à l'appréciation des autorités exécutives locales. Il est recommandé de clarifier ces différents points dans le texte lui-même ou en renvoyant à une autre législation.

---

<sup>10</sup> Voir CDL-AD (2009)049, paragraphe 20.

<sup>11</sup> Voir CDL-AD (2009)049, paragraphe 14.

## 2. Pouvoir de dissolution d'un conseil municipal

51. Premièrement, l'idée de la dissolution anticipée n'est pas nouvelle puisqu'elle figurait déjà dans les projets d'amendements de 2009. Les préoccupations exprimées en 2009<sup>12</sup> demeurent en grande partie valables.

52. Conformément au paragraphe 3 de la quatrième partie : « *Si l'organe compétent du pouvoir exécutif juge le rapport inadéquat, il saisit le Milli Majlis de la République d'Azerbaïdjan de la question de la dissolution anticipée de la municipalité* ». Cette disposition pose plusieurs problèmes.

### 2.1. Portée du contrôle administratif : respect de la loi / opportunité

53. Tout d'abord, la notion de rapport « inadéquat » n'est pas clairement définie dans le projet de loi qui ne comporte aucune norme ni aucun critère de nature à la préciser. Littéralement, « inadéquation » renvoie à un objectif. Toutefois, deux sortes d'inadéquation sont possibles : a) soit le rapport n'est pas bien conçu et n'offre pas les renseignements voulus mais il est impossible d'en déduire automatiquement que l'activité municipale est « inadéquate »; b) soit le rapport reflète l'inadéquation de l'activité municipale en général ou dans certains domaines.

54. Deuxièmement, l'imprécision du libellé, en particulier de l'adjectif « inadéquat », ne poserait pas de problème si le processus de présentation de rapports n'était qu'un processus politique, par exemple l'occasion pour les citoyens d'évaluer l'activité municipale, d'émettre des critiques, de poser des questions et d'engager un dialogue avec les conseils locaux. Néanmoins, ainsi qu'indiqué dans la quatrième partie, « l'organe compétent du pouvoir exécutif » examine également le rapport et, s'il le juge inadéquat, le transmet au Milli Majlis ce qui déclenche la procédure de dissolution anticipée. Il s'ensuit que cet organe apprécie le bien-fondé de l'activité municipale et qu'il ne s'en tient pas uniquement à l'examen de sa légalité.

55. Toutefois, le paragraphe 2 de l'article 8 de la Charte européenne, ratifiée par l'Azerbaïdjan, dispose que le contrôle ne doit viser qu'à assurer le respect de la légalité : « *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* ». Il résulte du paragraphe 2 de l'article 8 que l'adéquation est inhérente à l'opportunité. Par conséquent, n'étant pas limité aux tâches déléguées, le contrôle de « l'inadéquation » des activités municipales par l'autorité de contrôle de l'État n'est pas compatible avec la Charte européenne. À propos des amendements constitutionnels de 2009, la Commission avait souligné, en se référant à l'article 146. III de la Constitution, selon lequel « l'État contrôle les activités municipales », que ce contrôle devait s'entendre d'un simple « contrôle administratif » visant uniquement, comme il se doit, à s'assurer du respect de la loi et des principes constitutionnels<sup>13</sup>.

56. De plus, « l'organe compétent du pouvoir exécutif », habilité à évaluer le rapport de la municipalité, n'est pas mieux défini dans le projet de loi que « l'autorité de contrôle administratif des activités municipales ». En tout état de cause, la Commission de Venise et la Direction estiment que la possibilité pour un organe exécutif de dire que le rapport soumis par une municipalité est « inadéquat », ce qui peut gravement perturber le fonctionnement des organes représentatifs locaux et aboutir, notamment, à leur dissolution anticipée pose problème au regard de la protection constitutionnelle accordée aux municipalités par l'article 146. I de la Constitution et l'article 8 de la Charte européenne.

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2009)049, paragraphes 17 à 21.

<sup>13</sup> Voir CDL-AD(2009)010, paragraphe 35.

57. La procédure devant le Milli Majlis n'est pas clairement établie : il est dit que l'évaluation parlementaire est le résultat de « l'examen du rapport municipal ». On ne sait pas très bien si la municipalité peut être entendue avant qu'une décision soit prise ou si c'est seulement le rapport transmis par l'organe exécutif local qui est examiné.

58. Cela étant, et quelle que soit l'autorité de contrôle compétente, cette procédure qui repose sur l'appréciation de l'opportunité des activités municipales dans des domaines relevant des compétences propres des municipalités n'est pas compatible avec la Charte européenne.

59. Enfin, on peut aussi soulever le problème - plus technique – de l'incohérence d'un dispositif selon lequel l'autorité qui se prononce sur l'adéquation n'est pas compétente pour dissoudre et l'autorité qui est compétente pour dissoudre la municipalité (la Commission électorale centrale) ne l'est pas pour examiner les motifs pouvant justifier la dissolution.

## 2.2. *Principe de proportionnalité*

60. Le projet de loi ne permet malheureusement pas de tenir compte du caractère gravement inadéquat ou non du rapport examiné. La décision est la même quelle que soit la gravité de l'inadéquation : renvoi du dossier à la Commission électorale centrale, qui ne peut que dissoudre la municipalité, une fois que le Parlement a décidé que le rapport était inadéquat.

61. La Commission de Venise et la Direction réitèrent la préoccupation exprimée dans l'avis de 2009 de la Commission selon laquelle l'importante marge de manœuvre laissée aux organes de contrôle, leur permettant d'effectuer un contrôle complet de l'ensemble des activités municipales, est également contraire au principe de proportionnalité garanti par le paragraphe 3 de l'article 8 de la Charte européenne en vertu duquel « *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* ». La Commission et la Direction recommandent de tenir compte de ce principe comme il se doit et de l'énoncer clairement dans la loi. Elles rappellent que, s'appuyant sur les articles 7 et 8 de la Charte européenne, le Comité des Ministres a recommandé dans sa Recommandation *R (98) 12 sur le contrôle de l'action des collectivités locales*, que les sanctions administratives visant les représentants des collectivités locales (y compris la dissolution) ne soient admises qu'à titre exceptionnel et assorties des garanties aptes à en assurer la compatibilité avec le libre exercice des mandats électifs locaux.

62. La Commission et la Direction soulignent aussi l'importance d'une approche positive et constructive de la réglementation du contrôle et de la responsabilité des organes de l'autonomie locale. Ainsi qu'indiqué dans l'avis de 2009, « *l'objet de l'obligation de faire rapport doit être de faire en sorte qu'une information appropriée et exacte soit communiquée aux citoyens, de façon à renforcer le contrôle démocratique. Pour atteindre cet objectif, la procédure devrait être axée sur la fourniture d'un meilleur rapport et non sur la dissolution anticipée du conseil municipal concerné* ». La Commission et la Direction recommandent que la possibilité soit prévue, dans le projet de loi, de remédier aux défaillances du rapport par le dialogue avec les municipalités et les citoyens concernés.

## 2.3. *Recours*

63. Aucune information précise n'est donnée dans le projet de loi en ce qui concerne les recours judiciaires que peuvent exercer les conseils locaux dans le cadre d'une procédure de dissolution anticipée. Toutefois, les municipalités, organes et représentants municipaux, ainsi que les citoyens établis sur le territoire d'une municipalité peuvent accéder aux tribunaux (« en vue de faire annuler les actes contraires aux droits de l'autonomie locale »)

en application de l'article 50 de la loi sur les municipalités qui garantit « la protection judiciaire de l'autonomie locale ». Il est rappelé que l'article 146 (V) de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan énonce clairement que la protection des municipalités est garantie par les tribunaux. Cela étant, l'ajout d'une référence précise à cette protection judiciaire dans le cadre d'une procédure de dissolution anticipée permettrait de gagner en clarté.

## **VI. Conclusions**

64. La Commission de Venise et la Direction se félicitent des efforts déployés par l'Azerbaïdjan pour compléter et améliorer, conformément à l'article 146 de la Constitution, la législation relative au fonctionnement de l'administration locale. Elles réaffirment, compte tenu des remarques de 2009 sur les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale, l'importance de la législation d'application, y compris celle du présent projet de loi, pour assurer le respect du principe de l'autonomie locale et pour garantir l'autonomie des municipalités azerbaïdjanaises, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.

65. L'objectif des amendements contenus dans le projet de loi – renforcer la responsabilité des conseils locaux élus et de leurs membres, au moyen notamment de l'obligation de faire rapport aux électeurs – doit être salué.

66. La Commission de Venise et la Direction jugent toutefois préoccupant que, malgré les précédentes critiques - y compris les récentes recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe – et même si l'objet des amendements proposés semble conforme à la Charte européenne, leur traduction en dispositions de loi ne réponde pas aux normes applicables et aux principes constitutionnels pertinents et risque d'avoir une incidence négative sur l'existence même de certains organes locaux élus.

67. La proposition autorisant la dissolution anticipée d'organes locaux élus fondée sur l'examen de l'opportunité, et la procédure y afférant, posent d'importants problèmes de compatibilité avec la Charte européenne. Cette proposition ouvre la voie à la dissolution abusive et arbitraire d'organes locaux élus et, par l'imprécision de son libellé, donne au Gouvernement central un solide moyen de pression sur les municipalités susceptibles de contester ses politiques. La Commission de Venise et la Direction rappellent que les procédures et les pouvoirs des autorités de l'État visant à établir une sorte de tutelle politique sur les municipalités sont contraires aux normes européennes relatives à l'autonomie locale. De plus, si la participation de la population locale peut être bienvenue, davantage de précisions sont nécessaires en ce qui concerne le cadre de cette participation.

68. Pour remédier aux problèmes ci-dessus conformément aux normes applicables, la Commission de Venise et la Direction recommandent:

- De revoir la procédure de révocation des conseillers municipaux en cas d'absences répétées et d'abandonner le projet d'article 22-1 autorisant la suspension provisoire de leurs fonctions;
- De revoir la procédure de présentation de rapports pour la rendre plus précise;
- De revoir le système de contrôle autorisant la dissolution anticipée d'un conseil municipal si son rapport d'activité est jugé inadéquat.

69. La Commission et la Direction restent à la disposition des autorités azerbaïdjanaises en cas de besoin d'aide supplémentaire.