

35^e SESSION

Rapport
 CG35(2018)18final
 7 novembre 2018

La démocratie locale et régionale en Géorgie

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Michalis ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE)
 Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Recommandation 426 (2018)	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Ce rapport fait suite à la troisième visite de suivi organisée en Géorgie depuis sa ratification de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 2004.

Le rapport souligne les progrès substantiels réalisés par la Géorgie dans le domaine de la démocratie locale depuis les dernières visites de suivi et de post-suivi. Les rapporteurs relèvent avec satisfaction l'inscription des principes de subsidiarité et de commensurabilité, ainsi que d'une clause de compétence générale dans la constitution. Ils se réjouissent également de la mise en place de mesures importantes telles que le développement d'une stratégie holistique pour la décentralisation et la modernisation de la gouvernance locale, l'introduction d'élections directes pour les maires, le renforcement des capacités financières des collectivités locales et du statut constitutionnel de la République Autonome d'Adjarie, la modernisation du système d'audit, et la reconnaissance officielle de la position représentative de l'Association Nationale des Autorités Locales de Géorgie (NALAG).

Cependant, les rapporteurs expriment leurs préoccupations quant aux difficultés rencontrées par certains membres de l'opposition en ce qui concerne leur accès aux informations détenues par les administrations municipales et les risques de concentration des pouvoirs dans les mains du maire, et ce, au vu de son rôle dans la nomination des maires adjoints. Ils regrettent également les déficiences dans la procédure de péréquation financière et le manque de clarté dans la distribution des compétences.

Par conséquent, les rapporteurs suggèrent l'adoption de différentes mesures visant à restaurer la confiance mutuelle entre les représentants du parti au pouvoir et de l'opposition, ce qui est nécessaire pour le bon fonctionnement de la démocratie locale. Ils recommandent aux autorités géorgiennes d'établir un cadre juridique adéquat concernant la législation sectorielle afin de renforcer le rôle du Sakrebulo dans la nomination des maires adjoints, d'améliorer la formule de péréquation financière et de continuer les efforts de développement régional.

Enfin, les autorités géorgiennes sont invitées à ratifier les articles de la Charte qui sont *de facto* appliqués en Géorgie et non encore ratifiés, et à signer et ratifier le Protocole Additionnel de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
 SOC : Groupe socialiste
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
 NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

RECOMMANDATION 426 (2018)²

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 Résolution statutaire (2015) 9 relative au Congrès, selon lequel 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 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2015) 9 relative au Congrès, 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, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. au chapitre XVII des *Règles et procédures* du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux précédentes recommandations du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Géorgie (157(2004) et 334(2013)) et à la Feuille de route post-suivi pour la Géorgie (2015) ;

e. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Géorgie, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Géorgie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 29 mai 2002 et l'a ratifiée le 8 décembre 2004. La Charte est entrée en vigueur pour le pays le 1^{er} avril 2005. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, de la Charte, la Géorgie a déclaré ne pas être liée par l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3 ;

b. la Géorgie n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ;

c. la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie a fait l'objet d'un rapport de suivi du Congrès en 2013. 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 et régionale en Géorgie à la lumière de la Charte. Elle a chargé M. Michail Angelopoulos, Grèce (L, PPE/CCE), et M. Stewart Dickson, Royaume-Uni (R, GILD), en tant que rapporteurs, d'actualiser le rapport susmentionné relatif à la démocratie locale et régionale en Géorgie et de le soumettre au Congrès ;

d. la délégation du Congrès a effectué une visite de suivi en Géorgie les 17 et 18 avril 2018. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document.

3. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe et les autorités géorgiennes aux niveaux central, régional et local, l'Association des autorités locales de Géorgie (NALAG), les experts ainsi que ses autres interlocuteurs pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

a. les progrès substantiels réalisés dans le domaine de la démocratie locale et régionale depuis les dernières visites de suivi et de post-suivi en Géorgie ;

b. l'intégration des principes de la Charte dans les dispositions constitutionnelles, notamment la reconnaissance expresse des principes de subsidiarité et de proportionnalité et l'introduction d'une clause de compétence générale ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2e séance (voir le document CG35(2018)18, exposé des motifs), co-rapporteurs : Michail ANGELOPOULOS, Grèce (L, PPE/CCE), et Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD).

c. la volonté politique claire dont ont fait preuve les autorités géorgiennes pour appliquer les recommandations du Congrès, notamment pour ce qui concerne une plus grande intégration des principes directeurs de l'autonomie locale dans la législation interne ;

d. l'institution de l'élection directe des maires, comme le suggérait la Recommandation 334 (2013) du Congrès ;

e. la création de nouveaux mécanismes de participation citoyenne à la prise de décision publique ;

f. le renforcement de la capacité financière des collectivités locales au moyen de recettes fiscales supplémentaires ;

g. la modernisation du système d'audit et le recrutement d'agents d'audit spécialisés ;

h. la conception d'une stratégie de réforme générale visant la décentralisation et la modernisation de la gouvernance locale et l'élaboration d'une stratégie de développement régional destinée à supprimer les disparités régionales encore présentes en Géorgie ;

i. le renforcement du statut constitutionnel de la République autonome d'Adjarie ;

j. la reconnaissance officielle de la représentativité de NALAG en tant qu'interlocuteur et partenaire, et son implication active dans les discussions et négociations portant sur toutes les questions qui concernent directement les collectivités locales.

5. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant :

a. le manque de clarté concernant la répartition de certaines compétences, notamment dans le domaine de l'approvisionnement en eau, du fait de l'incohérence entre la législation sectorielle et le Code de l'autonomie locale, combinée à la lenteur du processus d'harmonisation de la législation sectorielle avec les politiques de décentralisation du gouvernement (article 4, paragraphe 4) ;

b. le défaut de concordance entre la formule de péréquation et les intérêts des communes les plus faibles, qui ne sont pas suffisamment encouragées à accroître leurs recettes propres puisque cela diminuerait le montant de la dotation de péréquation (article 9, paragraphe 5) ;

c. les difficultés rencontrées par certains membres de l'opposition pour avoir accès aux informations dont disposent les administrations municipales, difficultés dont ils affirment qu'elles les empêchent d'assumer leur rôle au sein des assemblées et autres organes municipaux et qu'elles aggravent les tensions entre les élus du parti au pouvoir et ceux de l'opposition ;

d. les risques de concentration excessive du pouvoir entre les mains du maire, eu égard notamment à son rôle dans la désignation des maires-adjoints, qui pourrait limiter la responsabilité directe de l'exécutif devant le Sakrebulo ;

e. la formule de calcul du nombre d'employés des communes, qui restreint l'autonomie organisationnelle des collectivités locales ;

f. les retards en matière de transfert de biens immobiliers et de terres agricoles aux communes.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités géorgiennes :

a. à accélérer l'harmonisation du cadre légal, notamment de la législation sectorielle, avec les politiques de décentralisation, afin de garantir que les compétences données aux collectivités locales soient pleines et entières ;

b. à réviser la formule de calcul des transferts de péréquation, en particulier les critères applicables à la répartition, et à renforcer le fonds de péréquation afin d'éliminer les disparités entre les régions et entre les communes ;

c. à élaborer des programmes de renforcement des capacités pour les conseillers municipaux, en particulier ceux des communes excentrées, concernant l'utilisation de tous les instruments juridiques

disponibles pour la protection de leurs droits, et à adopter de nouvelles mesures destinées à rétablir entre les élus du parti au pouvoir et ceux de l'opposition la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie locale ;

d. à introduire une disposition légale concernant l'approbation des maires adjoints par le Sakrebulo, à la lumière de ce qui se fait à Tbilissi, afin d'accroître la responsabilité directe de l'exécutif devant le conseil municipal ;

e. à réviser la formule servant au calcul du nombre d'employés afin de la rendre plus souple et adaptable aux besoins et situations spécifiques des communes ;

f. à accélérer la « municipalisation » des biens immobiliers et des ressources naturelles en vue d'élargir et de diversifier le fondement financier de l'administration locale ;

g. à renforcer la capacité financière des collectivités locales, y compris leur capacité à générer des ressources propres, par tous les moyens disponibles et notamment en élargissant l'assiette fiscale ;

h. à développer le cadre juridique, en particulier pour ce qui concerne les lois sectorielles, afin de faciliter et promouvoir la coopération intercommunale ;

i. à poursuivre les efforts de développement régional, tout en garantissant un certain degré de continuité avec ce qui a déjà été réalisé en matière de stratégie et de politiques dans ce domaine, afin de garantir un développement régional socio-économique équilibré et durable ;

j. à ratifier l'article 4 paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3, qui sont appliqués de fait en Géorgie ;

k. à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE.....	6
3.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	7
3.1	Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)	7
3.2	Statut de la capitale	12
3.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	14
3.4	Rapports et recommandations précédents du Congrès.....	14
4.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE.....	11
4.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	15
4.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	16
4.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	18
4.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales	20
4.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs	21
4.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	21
4.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	21
4.8	Article 9 – Ressources financières	21
4.9	Article 10 – Droit d'association des collectivités locales.....	21
4.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale.....	21
5.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE	34
6.	LA RÉPUBLIQUE AUTONOME D'ADJARIE.....	35
7.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Géorgie.....	39

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

1. Conformément à la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée : « [I]e 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, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ».

2. La Géorgie a adhéré au Conseil de l'Europe le 27 avril 1999. Elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte ») le 29 mai 2002 et l'a ratifiée le 8 décembre 2004. La Charte est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005, mais la Géorgie n'a pas ratifié l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3.

3. La Géorgie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales le 24 juillet 2006 (STE n° 106, entrée en vigueur le 25 octobre 2006). Elle a signé (le 2 novembre 2005) mais n'a pas encore ratifié le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159). Elle n'a pas signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

4. La Recommandation 334 (2013) du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Géorgie est la dernière recommandation sur la démocratie locale et régionale dans ce pays.

5. Le présent rapport fait suite à la visite effectuée en Géorgie par une délégation du Congrès du 17 au 18 avril 2018 afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans le pays en lien avec la Charte. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « commission de suivi ») a nommé M. Michail Angelopoulos (Grèce, PPE/CCE) et M. Stewart Dickson (Royaume-Uni, GILD) en tant que corapporteurs sur la démocratie locale et régionale, respectivement. Ils ont été assistés par M. Nikolaos-Komninos Chlepas, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale et par le secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré le ministre du Développement régional et des Infrastructures, le vice-ministre des Finances, le Président du Parlement, la première adjointe au Défenseur public et l'adjointe au Défenseur public, l'auditeur général adjoint, des responsables gouvernementaux de la République autonome d'Adjarie, des maires, les chefs des conseils municipaux et des conseillers municipaux de Tbilissi, de Mtskheta et d'autres villes, les représentants de l'Association nationale des autorités locales de Géorgie (NALAG) ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG). Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

7. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation géorgienne du Congrès et les associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

8. La nation géorgienne est l'une des plus anciennes d'Europe, puisque ses racines sont aussi lointaines que d'anciens royaumes comme la Colchide et l'Ibérie. Au début du IV^e siècle, le christianisme devient religion d'État et sa diffusion coïncide avec la création de l'alphabet géorgien. Le Royaume d'une Géorgie unifiée connaît un âge d'or au XII^e siècle, mais l'hégémonie exercée par diverses puissances régionales signe son déclin et finalement sa désintégration. À la fin du XVIII^e siècle, le Royaume de Kartli-Kakhétie, un État de la Géorgie situé à l'est, s'allie à l'empire russe, qui annexe le royaume en 1801 et envahit le Royaume d'Iméréthie, un État géorgien situé à l'ouest, en 1810. Au lendemain de la révolution russe, la Géorgie déclare unilatéralement la restauration de son indépendance et forme, en avril 1918, la République fédérative démocratique de Transcaucasie. En mai 1918, à peine un mois plus tard, la fédération est divisée en trois États indépendants, dont la République démocratique de Géorgie. En février 1921, l'Armée rouge envahit la Géorgie, incorporée de force à l'URSS en mars 1922 au sein d'une nouvelle fédération transcaucasienne qui sera dissoute en 1936 ; la Géorgie devient une république socialiste soviétique.

9. Le 31 mars 1991, les Géorgiens votent massivement pour leur indépendance vis-à-vis de l'Union soviétique lors d'un référendum (99 % votent pour, taux de participation : 90,5 %). Le 9 avril 1991 (deuxième anniversaire de la « tragédie du 9 avril »), la Géorgie proclame sa souveraineté et son indépendance vis-à-vis de l'Union soviétique.

10. Zviad Gamsakhourdia est élu à la tête du nouvel État géorgien après la proclamation de l'indépendance. Cependant, le 28 novembre 1991, l'oblast d'Ossétie du Sud proclame son indépendance de la Géorgie, suivi par l'Abkhazie – soutenue par la Russie – en juillet 1992. En janvier 1992, le Gouvernement géorgien est renversé par l'opposition et Edouard Chevardnadze (ex-chef du Parti communiste géorgien) devient président par intérim en attendant la formation du nouveau gouvernement. En 1995, il est élu président de la République. Réélu en 2000, son second mandat est marqué par une grave crise économique.

11. Le mécontentement croissant de l'opinion, excédée par la corruption endémique et l'inefficacité des services gouvernementaux, ainsi que par la tentative du Gouvernement géorgien en place de manipuler les élections législatives nationales en novembre 2003, sont à l'origine de manifestations qui s'étendront à tout le pays. La « Révolution des roses » pousse Chevardnadze à la démission et à l'élection présidentielle anticipée de 2004, remportée par Mikheil Saakachvili, le dirigeant du Mouvement national uni (UNM). Saakachvili engage des réformes visant à libéraliser l'économie et mène une politique étrangère pro-occidentale ; il présente la candidature de la Géorgie à l'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il est réélu en 2008 pour un second mandat, principalement marqué par la montée des tensions avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, séparatistes, qui aboutissent au conflit armé entre la Russie et la Géorgie en 2008.

12. Le 26 août 2008, la Russie (suivie par le Nicaragua, le Venezuela et le Nauru) reconnaît officiellement l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, désormais séparées physiquement de la Géorgie par des « lignes de démarcation administratives » (« administrative boundary lines », ABL). Depuis 2014, la Fédération de Russie est engagée dans un processus d'intégration des régions sécessionnistes géorgiennes en vertu d'un « traité d'alliance et d'intégration » qui permet d'intégrer *de facto* les systèmes politiques et judiciaires des régions et les forces armées d'Ossétie du Sud dans la Fédération de Russie. Le mécontentement de l'opinion publique quant à l'issue du conflit, la détérioration de la situation économique et les restrictions aux libertés fondamentales ont signé la défaite de Saakachvili aux élections législatives de 2012 et la victoire de la coalition Rêve géorgien, le parti du milliardaire Bidzina Ivanichvili. Le président Saakachvili reconnaît sa défaite. Sur sa proposition, le Parlement géorgien nomme Ivanichvili au poste de Premier ministre, conformément aux amendements constitutionnels approuvés par le précédent Parlement en octobre 2010.

13. Le 27 octobre 2013, Giorgi Margvelachvili (candidat de la coalition Rêve géorgien) remporte l'élection présidentielle, mettant ainsi fin à une année de partage du pouvoir plutôt tendue entre Saakachvili et Ivanichvili. La politique étrangère menée par le nouveau Premier ministre Irakli Garibachvili, principalement axée sur l'intégration dans l'OTAN et l'Union européenne, s'inscrit dans la continuité des gouvernements précédents, tout en réussissant à éviter de nouvelles tensions avec la Russie. Le 24 juin 2014, la Géorgie signe un accord d'association dans le but de renforcer les liens politiques et économiques avec l'UE. En décembre 2015, le Premier ministre Garibachvili démissionne et est remplacé par Giorgi Kvirikachvili.

14. L'économie géorgienne connaît depuis dix ans une croissance annuelle moyenne de 5 %, principalement grâce aux investissements directs étrangers (en 2016, les premiers investisseurs étrangers étaient l'Azerbaïdjan, la Turquie et le Royaume-Uni). Le taux de pauvreté a chuté de 35 % en 2006 à 17,1 % en 2016.

3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

3.1 Système d'administration locale (cadre constitutionnel et législatif, réformes)

15. La Constitution a été adoptée en 1995 et modifiée à de nombreuses reprises depuis. Le Parlement a modifié la Constitution le 15 décembre 2017³ (voir ci-dessous) et aboli l'élection présidentielle au suffrage direct. La Géorgie a ainsi achevé son évolution vers un système parlementaire engagée en 2010, lorsque cinq amendements majeurs (en vigueur depuis 2013) ont considérablement limité les pouvoirs présidentiels.

16. L'année 2013 a aussi été marquée par des développements importants concernant le statut constitutionnel des collectivités locales en Géorgie, avec l'ajout d'un nouveau chapitre sur l'autonomie locale dans la Constitution (chapitre 7-1) :

3. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2018\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2018)010-e). Version précédente : <http://civil.ge/eng/Article.php?id=30474>.

Article 101-1

1. La procédure d'établissement et l'activité des organes représentatifs et exécutifs d'autonomie locale sont définies par la loi organique. Les organes exécutifs sont responsables devant les organes représentatifs.

2. L'organe représentatif d'autonomie locale (Sakrebulo) est élu par les citoyens géorgiens enregistrés sur le territoire de l'unité d'autonomie locale au suffrage direct, universel, égalitaire et secret.

3. La procédure d'établissement et de suppression d'une unité d'autonomie locale, ainsi que la procédure de révision de ses frontières administratives sont définies par la loi organique. Une unité d'autonomie locale doit être consultée avant sa suppression ou la révision de ses frontières administratives.

Article 101-2

1. Les compétences des collectivités locales sont séparées de celles des institutions de l'État. L'unité d'autonomie locale dispose de pouvoirs propres et de pouvoirs délégués. Les compétences et les principes de base de la définition des pouvoirs des collectivités locales sont définis par des lois organiques.

2. L'unité d'autonomie locale exerce ses pouvoirs de façon indépendante et sous sa propre responsabilité, comme le prévoit la législation géorgienne. Les compétences définis par la loi organique sont entières.

3. L'unité d'autonomie locale peut, de sa propre initiative, prendre toute décision qui ne relève pas de la compétence d'un autre organe de l'État ou n'est pas interdite par la loi.

4. Les organes de l'État peuvent déléguer des droits et des compétences à une unité d'autonomie locale sur la base d'actes législatifs et d'accords, à condition de transférer les ressources matérielles et financières correspondantes. La procédure de calcul du montant de ces ressources est définie par la loi.

Article 101-3

1. L'autonomie locale dispose de ses [propres] biens et finances.

2. Les décisions prises par les collectivités locales dans le cadre de leurs compétences sont contraignantes sur le territoire des unités d'autonomie locale.

3. L'État contrôle les activités des collectivités locales dans les conditions fixées par la loi. Il contrôle la conformité des textes normatifs de l'autonomie locale avec la législation géorgienne et la mise en œuvre effective des pouvoirs délégués. L'État exerce son contrôle proportionnellement à ses objectifs.

17. L'administration locale en Géorgie s'exerce au niveau des collectivités locales, divisées en communes autonomes et villes autonomes. Les collectivités locales comprennent trois organes : le Sakrebulo (conseil) est l'organe représentatif et, de par sa fonction, législatif ; le *gamgeoba* (mairie) est l'organe administratif local, dirigé par le *gamgebeli* (chef de la collectivité ou parfois maire), qui est l'organe exécutif d'une collectivité autonome. Le chef d'une ville autonome est appelé *meri* (maire).

18. En 2013, le Gouvernement géorgien a lancé un processus global de réforme territoriale et administrative et proposé un nouveau Code de l'autonomie locale (ci-après le Code). L'Association nationale des autorités locales de Géorgie (NALAG) a critiqué la qualité du processus d'élaboration, estimant qu'il avait été adopté à la hâte et sans consultation en bonne et due forme. Le 5 février 2014, le Parlement géorgien a approuvé le nouveau Code (modifié en 2017) et abrogé des lois antérieures, notamment la loi organique sur l'autonomie locale, la loi sur le contrôle de l'État, la loi sur Tbilissi, capitale de la Géorgie et la loi sur les biens des communes.

19. L'article 2 du Code définit le concept d'autonomie locale comme « le droit et la capacité des citoyens géorgiens enregistrés dans une unité d'autonomie locale de résoudre les problèmes locaux par l'intermédiaire de leurs représentants élus des collectivités locales, conformément à la législation géorgienne ». Le Code a modifié en profondeur le système géorgien d'autonomie locale et instauré l'élection directe des *gamgebelis* de toutes les communes et des maires des 12 « villes autonomes ». Jusque-là, Tbilissi était la seule ville du pays

où le maire était élu directement (avec un seuil fixé à 30 %), tandis que les maires des villes autonomes (au nombre de 5) étaient élus par les Sakrebulo (assemblées municipales ou conseils municipaux).

20. En mars et avril 2017, le Parlement a adopté un ensemble de projets de loi relatives aux élections afin d'harmoniser le système électoral avec le nouveau Code ; ces projets prévoient des modifications importantes, notamment la fixation d'un seuil de 50 % pour l'élection des maires et des *gamgebelis* (chefs de district) au premier tour de scrutin ; l'abaissement de 5 % à 4 % du seuil pour les scrutins de liste proportionnels dans les provinces ; l'augmentation du nombre de sièges attribués aux formations politiques dans la majorité des Sakrebulo ; et la mise en place d'un nouveau dispositif de financement supplémentaire des partis politiques par l'État.

21. Dans la première version du Code, le législateur proposait d'instaurer un conseil public dans les localités, fondé sur des principes civiques, qui aurait pour vocation de répondre aux besoins primaires dans les domaines de compétence des unités d'autonomie locale. Si l'idée a finalement été abandonnée, le *gamgebeli* peut, en vertu du nouveau Code, nommer au sein des services administratifs d'une commune un représentant – un « administrateur de localité », dont les pouvoirs sont définis par la réglementation applicable au *gamgeoba* (mairie) de la commune.

22. Dans les communes, le Sakrebulo (conseil municipal) peut révoquer le maire et des *gamgebelis* par une motion de censure à condition qu'elle soit adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres ; l'article 51 du Code autorise un Sakrebulo à déposer une motion de censure contre un maire ou un *gamgebeli* si plus de la moitié de ses membres ou 20 % au moins du nombre total d'électeurs enregistrés sur le territoire de la commune y sont favorables. Aucune motion de censure ne peut cependant être adoptée durant les premiers six mois suivant l'élection d'un *gamgebeli* ou pendant la dernière année de son mandat. Si un Sakrebulo ne vote pas la motion de censure contre le *gamgebeli* ou le maire concerné, il doit attendre six mois avant d'en déposer une nouvelle.

23. Le maire est le directeur général de l'exécutif, tandis que le Sakrebulo lève les impôts, gère et contrôle les budgets. Dans ce système, le maire a le pouvoir unilatéral de nommer les chefs des divisions administratives/territoriales et les directeurs des services municipaux. Le Sakrebulo peut surveiller l'activité de ces divisions et tenir le maire responsable de leur bon fonctionnement. Les maires doivent faire rapport au Sakrebulo sur le fonctionnement et la mise en œuvre des budgets locaux tous les six mois. Un modèle légèrement différent est appliqué à Tbilissi, la capitale, où les membres du conseil municipal (adjoints au maire et chefs des services municipaux) sont nommés par le maire et approuvés par le conseil municipal.

24. Le maire et le Sakrebulo peuvent tous deux créer des commissions, quoique de natures différentes. Les commissions du *gamgeoba* (mairie) établies par le maire sont des unités structurelles axées sur des services (infrastructures, appels d'offres, etc.) dans un objectif de gestion concrète des activités d'une commune. Leurs domaines d'intérêt varient d'une commune à l'autre, les commissions les plus courantes du *gamgeoba* concernant la réglementation de l'utilisation des terres, les permis de construire et d'aménager, l'aide sociale, les programmes d'action, etc. Le Sakrebulo peut lui aussi créer jusqu'à cinq commissions, notamment sur les questions juridiques et les pouvoirs, les finances et la budgétisation locales, l'économie locale et les services municipaux, l'éducation, la culture et le sport ainsi que sur les questions sociales. Ces commissions sont établies sur décision du Sakrebulo et composées de membres des conseils locaux ; les différents groupes politiques du Sakrebulo sont représentés proportionnellement, en fonction du nombre de sièges que chacun occupe au conseil municipal.

25. Le 30 juin 2017, le Parlement géorgien a approuvé les modifications apportées au Code et ramené le nombre de villes autonomes de 12 à cinq ; cinq villes ont conservé leur statut d'unités d'autonomie locale indépendantes (Tbilissi, Koutaïssi, Roustavi, Poti et Batoumi), sept autres l'ont perdu (Telavi, Mtskheta, Gori, Akhaltsikhé, Ambrolaouri, Ozourgueti et Zougdid). En outre, les 14 communes constituées à la suite de la réforme territoriale de 2014 ont été regroupées en sept communes – la Géorgie est ainsi revenue à la situation d'avant la réforme de 2014. De cette manière, le nombre total de communes autonomes a été ramené de 71 à 64.

26. Le droit géorgien fait une distinction formelle entre les villes (*k'alaki*) et les communes (*t em'i*) autonomes. Une ville autonome (*t'vit' mmartveli k'alaki*) est une unité territoriale administrative faisant partie d'une agglomération urbaine qui a le statut d'unité d'autonomie locale. Une communauté de communes (*temta municipaliteti*) est une unité territoriale administrative composée de plusieurs communes rurales et urbaines ; elle jouit elle aussi du statut d'unité d'autonomie locale. En règle générale, une communauté de communes est un regroupement d'une collectivité urbaine (ville) et de communes rurales proches (villages). Du point de vue du

droit, les deux types de collectivités locales (ville autonome et communauté de communes) ont le même statut et les mêmes pouvoirs.

27. L'article 15 du Code crée une distinction entre compétences propres et compétences déléguées d'une communauté. Ces dernières doivent être déléguées en vertu de la loi ou d'un accord conclu conformément à la législation géorgienne, et s'accompagner de ressources matérielles et financières suffisantes. En vertu de l'article 16, les compétences propres d'une communauté sont des « compétences exclusives » ; on peut citer : l'aménagement du territoire et le génie civil ; la délivrance des permis de construire et la supervision des constructions ; l'aménagement et l'entretien des cimetières ; la gestion des autoroutes locales et la réglementation de la circulation sur le réseau routier local ; la création des parkings et la réglementation du stationnement ; la délivrance de permis pour le transport régulier des personnes dans les limites administratives du territoire de la communauté ; l'organisation des services de transport municipaux pour la population ; le nettoyage des rues, parcs, jardins publics et autres zones publiques, l'aménagement paysager et l'éclairage public ; la gestion des déchets ; l'approvisionnement en eau (y compris le réseau)⁴ et la mise en place d'un système de gestion des eaux usées ; la création et la gestion des établissements d'enseignement préscolaire et de l'enseignement dispensé en dehors de l'environnement scolaire ; la réglementation du commerce ambulancier, des expositions, des marchés et des foires ; la réglementation de la publicité dans l'espace public ; la réglementation sur les animaux de compagnie et les problèmes liés aux animaux errants ; le développement d'infrastructures adaptées dans les établissements locaux accueillant des personnes handicapées, des enfants et des personnes âgées ; et l'hébergement et l'enregistrement des sans-abri.

28. Les différents niveaux de gouvernement délèguent d'autres compétences aux communes dans le cadre d'accords administratifs et en application de la législation sectorielle. Le Code de l'autonomie locale indique clairement que la délégation de compétences doit être accompagnée de ressources financières suffisantes. Au moment de la rédaction du présent rapport, les communes étaient dotées de compétences dans les domaines suivants : recrutement dans l'armée, services d'assainissement, services de santé, de soins et d'accueil des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), services de développement des zones de montagne et (à Tbilissi uniquement) services ambulanciers.

29. L'article 156 prescrit une formule qui permet de calculer le nombre d'employés en fonction du nombre d'habitants dans chaque commune, alors que l'ancienne loi organique géorgienne sur l'autonomie locale ne plafonnait pas le nombre de fonctionnaires réguliers travaillant pour une commune. Avant la réforme, les unités d'autonomie locale employaient environ 14 000 personnes ; après la réforme, ce nombre a été réduit de 3 000. Lors de la procédure de consultation, il a été indiqué aux rapporteurs qu'en dépit de nombreuses déclarations du Gouvernement géorgien concernant l'optimisation (c'est-à-dire la réduction) de l'administration, le nombre des fonctionnaires a augmenté de 6 700 à 14 000 entre 2007 et 2017, une hausse significative ayant été notée lors des périodes préélectorales.

30. D'après le Code de l'autonomie locale, les biens des communes sont de deux types : les biens essentiels, qui sont nécessaires à l'exécution des compétences propres, et les biens additionnels, regroupant tous les biens appartenant légalement à la commune. Cependant, un bon nombre d'infrastructures physiques héritées de la période soviétique sont gelées ou sont un vestige des anciennes économies agricoles. Le Gouvernement géorgien a décidé en 2017 que ces biens devaient être transférés aux communes concernées. Concernant les terres agricoles, le délai initial pour ce transfert avait été fixé au 1^{er} janvier 2017, mais les autorités géorgiennes ont été confrontées au problème considérable de l'enregistrement des terrains et à l'absence d'un véritable cadastre. Le Gouvernement a assuré à la délégation que le ministère de la Justice, le ministère du Développement régional et des Infrastructures, le ministère de l'Économie et du Développement et le ministère des Finances développeront un calendrier et une procédure pour le transfert des ressources en terres agricoles aux communes et soumettront ce calendrier et cette procédure au gouvernement pour approbation.

31. S'agissant du financement des collectivités locales, l'ancienne loi organique disposait que les recettes propres des collectivités locales provenaient des taxes foncières, des redevances locales et de fonds de péréquation. Dans le nouveau Code, les ressources financières des collectivités locales ont augmenté grâce à un « impôt partagé » : une partie de l'impôt sur le revenu versé par ceux qui sont enregistrés et employés sur le

4. Sous l'ancienne législation, l'approvisionnement en eau était réglementé par les autorités centrales, à savoir la LEPL (United Water Supply Company) du ministère du Développement régional et des infrastructures. Son transfert aux unités d'autonomie locale peut entraîner un chevauchement des compétences. On ignore si cette compétence a été entièrement dévolue aux unités d'autonomie locale ou si certaines fonctions sont réparties entre la compagnie des eaux et lesdites unités. En outre, on ignore qui sera responsable de l'entretien du système d'approvisionnement et d'assainissement. À noter qu'aujourd'hui, la majorité des communes ne sont pas en mesure de gérer un système d'approvisionnement en eau. (Voir <http://www.transparency.ge/en/blog/new-local-self-government-code-overview-main-novelities>).

territoire d'une collectivité locale demeure dans cette collectivité locale. En outre, parallèlement aux transferts spéciaux et ciblés, le budget de la commune bénéficie de fonds de péréquation.

32. La Géorgie est un État unitaire, ce qui signifie qu'il repose sur une seule constitution, avec un centre politique souverain, les divisions administratives exerçant uniquement les compétences que le gouvernement central leur délègue. La Géorgie est subdivisée en neuf régions (*mkhare*), qui ne sont cependant pas établies légalement mais sont supposées correspondre aux régions historiques et géographiques de la Géorgie, deux républiques autonomes et une ville (*k'alak'i*) :

- les neuf régions sont : la Gourie, l'Iméréthie, la Kakhétie, la Kvemo Kartli, la Mtskhéta-Mtianétie, la Racha-Letchkhoumie, la Svanétie, la Mingrétie-Haute Svanétie, la Samtskhé-Djavakhétie et la Shida Kartli ;
- les deux républiques autonomes sont la République autonome d'Abkhazie (centre administratif : Soukhoumi) et la République autonome d'Adjarie (centre administratif : Batoumi) ;
- la ville de Tbilissi a un statut spécial en tant que capitale.

33. Au niveau régional, les 12 entités administratives sont subdivisées en 64 collectivités autonomes : 59 communes autonomes et cinq villes autonomes. Les régions sont subdivisées en districts appelés *raioni* urbains à Tbilissi et *munitsipaliteti* (communes) dans les autres régions administratives.

34. Dans les régions, l'administration est dirigée par un représentant de l'État – le gouverneur – nommé par le Gouvernement géorgien. Il n'existe pas d'organes représentatifs au niveau régional et l'administration des régions relève de la responsabilité du représentant du gouvernement. Une région n'est pas une unité d'autonomie locale : elle sert principalement d'intermédiaire entre les communes (à l'exception des communes d'Adjarie et de Tbilissi) et le gouvernement central. Dans l'ancienne législation, le contrôle juridique des organes municipaux était exercé par le représentant de l'État, mais l'article 130 du nouveau Code dispose que ce contrôle est désormais exercé par le Premier ministre.

35. Un Conseil consultatif régional (CCR) dirigé par un « administrateur de l'État – gouverneur » (terme utilisé dans le Code – voir chapitre XIX, articles 146-149) a été établi dans chaque région. En tant qu'organe consultatif pour les communes, il doit veiller à ce que les intérêts de ces dernières soient représentés et pris en compte dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre du développement du territoire où l'administrateur de l'État – gouverneur est compétent. Le CCR est composé du gouverneur, des *gamgebelis*/maires de toutes les communes, ainsi que du président et du vice-président des Sakrebulo des communes. La première séance du CCR se tient dans les 60 jours suivant la proclamation des résultats des élections locales. Le CCR se réunit tous les trois mois au moins, sur convocation et sous la présidence de l'administrateur de l'État – gouverneur. Il examine les projets et les programmes que l'État doit mener à bien dans le territoire concerné sur la recommandation de l'administrateur de l'État – gouverneur, et en estime le coût. Il doit aussi élaborer la stratégie de développement socioéconomique du territoire relevant des compétences de l'administrateur de l'État/gouverneur.

36. En 2017, la réforme constitutionnelle a progressé et la Constitution révisée comporte un nouvel article 7 paragraphe 4 qui consacre le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité : « *Les citoyens géorgiens règlent les affaires d'importance locale par l'autonomie locale conformément à la législation géorgienne. La délimitation des compétences des autorités de l'État et des collectivités locales est fondée sur le principe de subsidiarité. L'État veille à ce que les ressources financières d'une unité d'autonomie locale soient conformes aux pouvoirs de l'unité d'autonomie locale tels que définis par la loi organique* ». La Constitution modifiée comprend à nouveau un chapitre spécial sur l'autonomie locale :

Chapitre neuf. Autonomie locale

Article 74. Organes, frontières, cadre juridique de l'autonomie locale

1. Les citoyens géorgiens règlent les questions d'importance locale par l'intermédiaire des organes représentatif et exécutif des collectivités locales. L'organe représentatif est élu au suffrage universel, égalitaire, direct et secret. Les organes exécutifs appliquent les décisions des organes représentatifs et doivent leur rendre des comptes.

2. Une unité d'autonomie locale est une entité de droit public. Le Parlement prend toute décision relative à la création, à la suppression ou à la modification des limites d'une unité d'autonomie locale, sur proposition du Gouvernement et en consultation avec l'unité concernée.

3. *L'autonomie locale s'exerce en application des règles prescrites par la loi organique.*

Article 75. Compétences des unités d'autonomie locale

1. *Les compétences des unités d'autonomie locale sont séparées de celles des institutions de l'État.*

2. *L'unité d'autonomie locale, de sa propre initiative et dans le respect de la législation, prend une décision sur toutes les questions qui ne relèvent pas des compétences exclusives de l'État ou des républiques autonomes et [...] ne sont pas exclues de ses compétences par la loi.*

3. *L'unité d'autonomie locale exerce ses compétences propres de façon indépendante et [sous] sa propre responsabilité dans le cadre de la législation géorgienne. Les compétences propres définies par la loi organique sont pleines et entières.*

4. *L'État délègue des compétences à l'unité d'autonomie locale en vertu de textes législatifs ou de contrats en transférant les ressources matérielles et financières suffisantes.*

5. *L'État exerce un contrôle juridique sur les activités des unités d'autonomie locale. Pour des questions de cohérence, le contrôle des activités d'une unité d'autonomie locale est exercé uniquement sur les décisions prises dans le cadre de pouvoirs délégués. Le contrôle de l'État s'exerce conformément à la règle prescrite par la loi organique, [en application du] principe de proportionnalité.*

Article 76. Garanties de l'autonomie locale

1. *L'unité d'autonomie locale dispose de ses propres biens et de ses propres finances.*

2. *L'unité d'autonomie locale définit ses modalités d'organisation en toute indépendance, conformément à la loi organique, et prend toute décision sur les questions relatives au personnel en toute indépendance, conformément à la loi organique et à la législation régissant la fonction publique.*

3. *L'unité d'autonomie locale peut coopérer avec une ou plusieurs unités d'autonomie locale pour exercer ses compétences, conformément aux règles prescrites par la loi organique. Une unité d'autonomie locale peut adhérer à des syndicats de collectivités locales, conformément à la loi organique.*

4. *Les institutions de l'État décident des questions relatives à l'autonomie locale en consultation avec les unités d'autonomie locale. Les règles régissant les consultations sont définies par la loi organique.*

5. *Toute décision prise par les organes de l'autonomie locale dans le cadre de leur compétence est contraignantes dans le territoire de l'unité concernée.*

3.2 Statut de la capitale

37. Le statut de Tbilissi est défini à l'article 10 de la Constitution géorgienne (« Capitale de la Géorgie : Tbilissi ») et dans le Code de l'autonomie locale (Section III – Chapitre VII « Statut de la capitale de la Géorgie »). En tant que commune ayant le statut de région, Tbilissi exerce les compétences que le Code confère aux communes ainsi que d'autres compétences dans les domaines des transports, des communications, des soins de santé primaires, des services d'urgence et du développement local. Le Code contient par ailleurs des dispositions spécifiques sur les organes représentatifs et exécutifs de la ville (article 65).

38. Le Sakrebulo de Tbilissi (conseil ou assemblée locale de Tbilissi) est l'organe représentatif de la ville (chapitre VIII du Code – articles 67 à 71). Il est composé de 50 membres élus pour quatre ans ; 25 sont élus sur le territoire des circonscriptions électorales uninominales à scrutin majoritaire locales et 25 au scrutin proportionnel sur l'ensemble du territoire de Tbilissi (dans les 10 districts administratifs de la ville) (Code électoral de Géorgie – Chapitre XVII – Article 155, paragraphe 3). Le Sakrebulo de Tbilissi approuve le budget de la ville, ainsi que toute modification apportée à celui-ci, et fixe les taxes locales.

39. La mairie de Tbilissi repose sur un système d'organes exécutifs (chapitre IX du Code – articles 72 à 79) qui exercent les fonctions exécutives et administratives. Il s'agit des organes suivants :

- le maire de Tbilissi est l'organe exécutif suprême et le chef du gouvernement de Tbilissi ; élu au suffrage direct pour un mandat de quatre ans, il doit rendre compte au Sakrebulo ; le maire nomme également les *gamgebelis* des districts de Tbilissi ;
- le gouvernement de Tbilissi est un organe exécutif collégial qui met en œuvre les décisions prises par le Sakrebulo de Tbilissi ; il est composé du maire de Tbilissi, de son premier adjoint (vice-maire) et des adjoints au maire, des chefs des unités structurelles de la mairie de Tbilissi (avec quelques restrictions) et des *gamgebelis* des districts de la ville ;
- les unités structurelles gèrent les domaines socioéconomiques qui relèvent des compétences du gouvernement de Tbilissi et le fonctionnement de la mairie de Tbilissi ; les chefs des unités structurelles sont nommés par le maire, avec l'accord du Sakrebulo de Tbilissi ; ils sont responsables devant le maire de Tbilissi (qui décide également de leur révocation) ;
- les *gamgeobas* (conseils de district) : Tbilissi est divisée en 10 unités administratives (*raïoni* ou districts), dont chacune est supposée correspondre à un quartier historique de la ville : Chugureti, Didube, Gldani, Isani, Krtsanisi, Mtatsminda, Nadzaladevi, Samgori, Saburtalo et Vake ; en vertu du Code (article 66), une unité administrative n'est pas une unité d'autonomie locale ; chaque *gamgeoba* gère le district et coordonne la mise en œuvre des décisions du maire et du gouvernement de la ville.

40. Concernant la gouvernance infracommunale, le *gamgeoba* décide des questions d'importance locale (niveau du district). Le maire d'un *gamgeoba* (*gamgebeli*) étant aussi membre du gouvernement de Tbilissi, l'implication du *gamgeoba* dans les débats et processus décisionnels au niveau municipal est assurée. Le *gamgeoba* est l'organe le plus proche des citoyens et donc le mieux placé pour identifier leurs besoins et informer sur son travail, sur les décisions prises par la commune et sur d'autres questions pertinentes. Des comités consultatifs de citoyens ont également été créés dans les *gamgeobas*, afin d'impliquer la population dans la gouvernance locale.

41. En 2018, plusieurs changements structurels ont été adoptés en vue d'améliorer l'efficacité globale des *gamgeobas*. Ils incluaient notamment la création d'une nouvelle division chargée du développement des districts, en vue de favoriser la participation citoyenne et la cocréation et de développer l'infrastructure économique dans les districts.

42. Chaque *gamgeoba* élabore une stratégie de développement à partir des besoins et des problèmes identifiés dans le district. La stratégie fixe les priorités et est utile pour planifier le budget de la commune de l'année suivante.

43. En 2018, 161,9 millions de GEL, soit 18 % du budget municipal, ont été alloués aux *gamgeobas*. Ces fonds sont octroyés pour les activités opérationnelles et la mise en œuvre des programmes dont le gouvernement de Tbilissi leur a délégué l'exécution. Les *gamgeobas* préparent un rapport d'activité à l'intention du gouvernement de Tbilissi (pour transmission au département des finances de la mairie), dans lequel figure le détail des dépenses effectuées avec les fonds qui leur ont été alloués. Ce rapport est soumis sur une base trimestrielle et annuelle.

44. Le budget total de la commune de Tbilissi s'élève à 896,9 millions de GEL pour 2018, dont seulement 43,5 millions sont des « transferts spéciaux » du niveau central. Le reste est constitué de « revenus propres ». La part la plus importante du budget provient de fonds de péréquation (38,6 %). Bien que classés dans les « revenus propres », ces fonds sont prévus par le ministère des Finances. L'administration des recettes fiscales (biens et constructions) relevant également du ministère des Finances, les unités d'autonomie locale doivent se conformer à ses instructions pour le calcul des impôts. Il en va de même pour d'autres impôts, comme les taxes sur les jeux de hasard.

Tableau 1. Principales composantes du budget de Tbilissi 2018 en GEL (millions)

Impôts	250.0
Subventions	389.9
Dont fonds de péréquation	345.8
Autres revenus dont	170.8
Taxes sur les jeux de hasard	64.0
L'élimination des déchets	45.0
Baisse des actifs non financiers	50.0
Baisse des actifs financiers	1.5
Variation du solde	34.7
Budget total	896.9

45. Tbilissi étant la plus grande unité autonome et le moteur économique de la Géorgie, ses frontières économiques dépassent largement son territoire administratif. La ville a lancé un projet de gouvernance métropolitaine en 2009 et a déjà mis en place des partenariats dans divers domaines, avec notamment la gestion commune du système d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans la zone métropolitaine de Tbilissi, y compris la capitale de Tbilissi, la ville autonome de Roustavi et les communes de Mtskheta et Gardabani, et la gestion commune des déchets solides – la décharge aménagée dans la commune de Gardabani sert à toute la zone métropolitaine de Tbilissi.

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

46. Le Parlement géorgien a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2004 (article 47 de la Constitution). En vertu de l'article 60, paragraphe 4e) de la Constitution, la question de la constitutionnalité d'un traité international peut être soulevée sur demande du Président ou du Gouvernement géorgien, ou sur requête ou proposition d'au moins un cinquième des membres du Parlement. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle examine la constitutionnalité du traité en question.

47. L'article 5 du Code de l'autonomie locale fait directement référence à la Charte européenne de l'autonomie locale (« Motifs juridiques et réserves pour l'exercice de l'autonomie locale »). En vertu de cette norme fondamentale, « les fondements juridiques de l'exercice de l'autonomie locale sont la Constitution géorgienne, la Charte européenne de l'autonomie locale, les traités et accords internationaux de la Géorgie, la présente loi, d'autres textes législatifs et réglementations de la Géorgie ».

3.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

48. La première recommandation sur la démocratie locale et régionale en Géorgie (Recommandation 157 (2004) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie) indiquait que la réforme des collectivités locales progressait lentement et que des actions étaient nécessaires pour modifier la loi sur l'autonomie locale, afin de se conformer pleinement au principe de subsidiarité. Elle recommandait également que la Géorgie veille à une répartition claire des pouvoirs et laisse toute discrétion pour l'exercice de leurs compétences ; que les communes soient consultées en temps utile et de façon appropriée pour toutes les questions qui les concernaient directement ; et qu'elles aient aussi le droit d'engager une action en justice contre l'État. Enfin, une série d'initiatives économiques étaient également incluses dans la recommandation, parmi lesquelles

l'adoption d'un projet de loi sur les biens des communes, l'élaboration d'un ensemble d'instruments sur le financement des collectivités locales, ainsi que l'introduction effective et l'augmentation de la capacité fiscale des communes.

49. Dans leur rapport de 2013 sur la démocratie locale et régionale en Géorgie (CG(24)10, 19 mars 2013), les rapporteurs du Congrès ont conclu que la Géorgie avait réalisé des progrès substantiels depuis 2004 et que les principes de la démocratie locale avaient été intégrés dans la législation interne. Le rapport notait cependant que la capacité financière des collectivités locales à générer leurs propres ressources et leur marge de discrétion quant à l'utilisation de leurs ressources financières restait limitée. En outre, il notait que le contrôle administratif posait problème du fait d'un manque d'experts qualifiés et enfin, que, dans plusieurs cas, des pressions avaient été exercées sur les élus locaux membres de l'opposition. Plus précisément, la Recommandation 334 (2013) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie⁵ invitait les autorités géorgiennes à :

- amender la Constitution de manière à ce que le principe de subsidiarité soit spécifiquement reconnu ;
- reconnaître le rôle de représentation de NALAG en tant qu'interlocuteur [...] et l'associer aux discussions et aux négociations relatives à l'autonomie locale et régionale, [...] en assurant en même temps l'engagement d'un large éventail de parties prenantes représentant les collectivités locales, ainsi que leurs associations territoriales, thématiques et professionnelles ;
- renforcer la capacité financière des collectivités locales, y compris leur capacité à générer leurs propres ressources, par tous les moyens disponibles et notamment en élargissant l'assiette fiscale ;
- améliorer la procédure de péréquation financière (à la fois pour ce qui concerne la répartition et pour l'augmentation du fonds de péréquation) ;
- définir des normes pour le contrôle des comptes des collectivités locales et former des experts ;
- garantir l'autonomie et l'indépendance des collectivités locales et des élus démocratiques, de manière à ce que les résultats des élections nationales n'aient pas d'influence sur la structure de la représentation locale ;
- poursuivre les efforts en faveur du développement régional, en garantissant un certain degré de continuité avec la stratégie ;
- envisager l'élection de tous les maires au suffrage universel direct, d'après l'exemple de Tbilissi ;
- envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales et la ratification du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

50. En outre, en 2015, le Gouvernement géorgien a noué un dialogue post-suivi avec le Congrès et signé une feuille de route visant à mettre en œuvre les recommandations du Congrès, et notamment : à inscrire le principe de subsidiarité dans la Constitution, à poursuivre les travaux visant à améliorer la situation financière des organes d'autonomie locale (allouer des ressources supplémentaires aux collectivités locales, apporter des modifications à la formule de péréquation et introduire un outil de comparaison entre les communes), à rendre obligatoire le processus de consultation des collectivités locales et à ratifier l'article 6, paragraphe 4, et l'article 9, paragraphe 6, de la Charte, que la Géorgie n'avait pas ratifiés en 2004.

4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE

4.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

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

51. Le nouvel article 7, paragraphe 4, de la Constitution dispose que :

[I]es citoyens géorgiens règlent les affaires d'importance locale par le biais des collectivités locales, conformément à la législation géorgienne. La délimitation des compétences entre les institutions de l'État et les unités d'autonomie locale

5. Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1^e séance (voir document CG(24)10, rapport explicatif, Rapporteurs : Nigel Mermagen, Royaume-Uni (L, GILD) et Helena Pihlajasaari, Finlande (R, SOC).

repose sur le principe de subsidiarité. L'État veille à l'adéquation des ressources financières des unités d'autonomie locale avec leurs compétences déterminées par la loi organique.

52. Comme indiqué à plusieurs reprises dans le présent rapport, la Géorgie reconnaît le principe de l'autonomie locale dans sa Constitution et dans sa législation ordinaire, ainsi que dans son Code de l'autonomie locale. Le fait que des textes juridiques sont incompatibles avec le Code et la Constitution demeure un sujet de grave préoccupation dans la législation interne. En avril 2016, des projets de modifications portant sur 174 textes législatifs ont été soumis au Parlement. Lors de sa session du printemps 2016, le Parlement a adopté les changements en première lecture, mais le débat sur l'ensemble a été suspendu et n'a pas encore repris. Lors de la procédure de consultation, le Gouvernement géorgien a indiqué à la délégation que ce processus se poursuivrait dans le cadre de la décentralisation.

53. Malgré les problèmes posés par la législation sectorielle précédent, il est évident que le principe de l'autonomie locale est reconnu tant au niveau de la Constitution qu'au niveau de la législation et que la Géorgie respecte pleinement l'article 2 de la Charte.

4.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 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.
- 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.

4.2.1 Article 3.1

54. Aux termes de l'article 7, paragraphe 4, de la Constitution, « les citoyens géorgiens règlent les affaires d'importance locale par le biais des collectivités locales, conformément à la législation géorgienne ».

55. Depuis quelques années, les communes se voient attribuer des responsabilités supplémentaires, mais la part des affaires publiques gérées par les collectivités locales reste très limitée. Elle pourrait être considérablement élargie, en particulier si les services sociaux, l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que les services de santé, étaient décentralisés et transférés aux collectivités locales. Il semble que les autorités géorgiennes s'orientent vers cette direction.

56. L'article 3, paragraphe 1, de la Charte est par conséquent respecté en Géorgie. Toutefois, les rapporteurs encouragent les autorités géorgiennes à poursuivre la décentralisation et la délégation de compétences aux autorités locales.

4.2.2 Article 3.2

57. L'article 74, paragraphe 1, de la Constitution dispose que « les citoyens géorgiens règlent les questions d'importance locale par l'intermédiaire des organes représentatif et exécutif des collectivités locales. L'organe représentatif est élu au suffrage universel, égalitaire, direct et secret. Les organes exécutifs appliquent les décisions des organes représentatifs et sont responsables devant eux. »

58. Le fait que le maire nomme ses adjoints sans l'accord du Sakrebulo est une rupture dans la chaîne des responsabilités. Le pouvoir unilatéral et absolu du maire (à l'exception de Tbilissi) affaiblit la position du conseil local. En 2017, NALAG a proposé de modifier le Code et suggéré que toutes les communes adoptent le modèle de Tbilissi (où les adjoints au maire et les chefs de services sont nommés par le maire et approuvés par le conseil municipal). Sa recommandation a été soumise au ministère du Développement régional et des infrastructures ainsi qu'au Parlement, mais les décisions finales sont toujours en suspens.

59. Depuis juillet 2015 et l'instauration de nouveaux dispositifs favorisant la participation des citoyens au processus d'autonomie locale dans le Code, les communes ont commencé à promulguer des documents normatifs correspondants. Peu de citoyens ont utilisé leurs nouveaux droits au second semestre 2015, mais le processus s'est accéléré en 2016 et a été renforcé par le fait que le ministère du Développement régional et des infrastructures a commencé à rédiger des principes directeurs.

60. La société civile aussi est progressivement impliquée dans le processus de sensibilisation. Les chefs de plusieurs communes ont en outre décidé d'encourager l'utilisation de nouveaux dispositifs en faveur de la participation citoyenne, notamment des formes de participation comme les assemblées générales dans les localités et les comités de conseillers civils (articles 85.1 et 86.1 du Code). Selon les données du ministère du Développement régional et des infrastructures, au 1^{er} janvier 2017 :

- des assemblées générales ont été convoquées dans 415 localités (soit 11,78 % des localités) ; quelque 10 % de ces assemblées générales ont permis d'élire les représentants des localités ;
- en 2016, des citoyens ont déposé 55 pétitions auprès des unités d'autonomie locale, soit plus qu'au cours de la décennie écoulée ;
- des comités de conseillers civils ont été mis en place dans chaque commune et district de Tbilissi.

61. Selon l'article 86.1, paragraphe 1, du Code, un comité de conseillers civils est un organe délibérant d'un conseil municipal, composé de représentants d'entreprises, d'organisations non gouvernementales et des habitants de la commune. Le Code dispose que « le *gamgebeli*/maire est tenu de soumettre au comité des conseillers civils, [organe] approuvé par lui-même, pour examen, un projet de budget municipal, les documents d'aménagement du territoire municipal, les propositions relatives à la toponymie municipale, ainsi que tout autre acte administratif et projet d'infrastructure et social important ». D'autres compétences du comité approuvées par le *gamgebeli*/maire et par son règlement intérieur sont déterminées par le statut du comité, lequel doit être approuvé par le *gamgebeli*/maire de la commune » (article 86, paragraphe 3, du Code).

62. Le niveau d'activité varie d'une commune à l'autre. Parmi les villes/communes et communautés rurales, Batoumi et Ozurgeti ont déposé des pétitions citoyennes. Malheureusement, il n'existe pas de données statistiques précises sur la participation des citoyens en 2017. De façon générale, on peut dire que le phénomène s'amplifie⁶. Des dirigeants locaux ont usé de leurs pouvoirs pour mettre en place des dispositifs supplémentaires de participation citoyenne. C'est notamment le cas à Marneouli, qui a instauré la budgétisation participative (sur le modèle du Brésil ou de Sopot) en 2015-2017, ainsi que dans d'autres communes (Gori, Zougdid, Lagodekhi, etc.) qui ont mis en place des systèmes de pétition électronique. À Gori, le gouvernement local a décidé de publier davantage de documents.

63. Seule ombre au tableau, les assemblées générales et les comités de conseillers civils, en tant qu'organes consultatifs, n'ont en pratique aucun pouvoir effectif. Les formes de participation citoyenne n'ayant qu'un pouvoir consultatif, le niveau de participation a chuté dès que les citoyens ont compris qu'ils n'avaient guère de poids. Outre cette absence de réel pouvoir, l'organisation des réunions pose un problème technique : pour qu'une assemblée générale puisse prendre des décisions, il faut que 20 % des électeurs inscrits dans la commune soient présents ; concrètement, que ce soit dans les communes de taille moyenne ou dans les grandes villes, il est quasiment impossible d'atteindre ce quorum.

64. Le Conseil de l'Europe a activement soutenu la politique publique en faveur de la participation citoyenne en Géorgie, notamment avec un projet qui s'est achevé en décembre 2017 et a permis de réaliser :

- un *Manuel sur la transparence et la participation citoyenne en Géorgie (anglais-géorgien)* qui vise à soutenir les collectivités locales dans leurs efforts pour que les communautés soient plus ouvertes, éthiques et davantage axées sur les citoyens ; il donne un aperçu des cadres législatifs et contient des conseils pratiques pour prévenir les risques de corruption et mettre en œuvre des mécanismes de transparence et de participation citoyenne ;
- une étude sur *La participation citoyenne institutionnalisée : évaluation des mécanismes existants en Géorgie*, afin d'aider NALAG à agir en faveur de l'amélioration de l'uniformité et de la cohérence des cadres législatifs de la participation citoyenne.

65. D'autres améliorations sont examinées dans le cadre de la nouvelle stratégie de décentralisation, pour laquelle une procédure de consultation publique a été lancée en janvier 2018. Le Gouvernement géorgien a présenté le concept de sa nouvelle stratégie de décentralisation en début d'année. La participation des citoyens sera encouragée dans le cadre de la stratégie et la question de savoir s'il faut donner un statut juridique aux pétitions en ligne fait actuellement l'objet d'un débat. Le nouveau portail en ligne de l'administration publique⁷ permet aux citoyens d'enregistrer des pétitions auprès des autorités centrales et/ou locales.

6. David Losaberidze, Irakli Kakhidze et Ana Katamidze (2018), *Development of local democracy in Georgia – Annual Report (2016-2017); Local Self-Government in Georgia, 1991-2014*, the International Center for Civic Culture, 2015,

www.ivote.ge/images/doc/local%20democracy%20development%20report_english%20final%202.pdf.

7. <https://ichange.gov.ge/>.

66. La législation géorgienne contient des dispositions sur la participation des citoyens aux affaires locales, qui tirent leur origine du Protocole additionnel à la Charte européenne sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales. Le protocole additionnel et le cadre juridique géorgien étant cohérents tant du point de vue juridique que conceptuel, les obstacles à la ratification du protocole additionnel semblent être d'ordre technique et les interlocuteurs géorgiens (dont le président du Parlement) ont confirmé leur volonté de le ratifier. La commission sur la politique régionale et l'autonomie locale du Parlement géorgien vient de lancer un débat public sur la ratification du protocole et des mesures positives dans ce sens sont attendues dans un avenir très proche, peut-être avant la fin de l'année.

67. D'une manière générale, l'article 3, paragraphe 2, de la Charte est respecté en Géorgie. Toutefois, il est recommandé aux autorités géorgiennes d'inclure dans le Code une nouvelle disposition sur l'approbation de la nomination des maires adjoints par le Sakrebulo, comme c'est déjà le cas à Tbilissi. En outre, les autorités géorgiennes devraient être encouragées à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une autorité locale.

4.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

4.3.1 Article 4.1

68. Si le nouveau Code de l'autonomie locale (2014) attribue des compétences supplémentaires aux communes, la sécurité incendie et les services de secours ne relèvent plus de leurs domaines de compétence. La gestion des centres d'information et de conseil agricole, qui leur avait été déléguée en 2012, leur a également été retirée. Le Gouvernement géorgien examine actuellement de nouvelles mesures en faveur de la décentralisation. Le ministère de l'Éducation et de la science a décidé de déléguer la gestion des écoles publiques (construction, réparations, équipement, transport scolaire, etc.) aux collectivités locales.

69. En mars 2018, le Premier ministre et le président du Parlement ont annoncé au Parlement qu'une stratégie de réforme serait présentée au public au cours de l'été 2018 et adoptée d'ici à la fin de l'année. L'accent est mis sur la délégation de compétences et la première étape de la réforme devrait être achevée en 2025. Le ministère du Développement régional et des infrastructures travaille sur un projet de stratégie sur la décentralisation et la bonne gouvernance. Les représentants des institutions gouvernementales et ceux de la commission parlementaire compétente, ainsi que des experts d'organisations internationales et non gouvernementales, sont impliqués dans l'élaboration du projet de stratégie, qui devrait être mise en œuvre d'ici à la fin de 2018, en même temps que le lancement de forums de discussion.

70. D'une manière générale, le cadre juridique géorgien de l'autonomie locale a été considérablement amélioré depuis 2014. Les compétences des collectivités locales ont été strictement séparées du mandat du gouvernement central et les communes ont obtenu le droit de revendiquer une compétence qui n'a pas été attribuée à un autre niveau de gouvernement (voir ci-dessous).

71. La Géorgie respecte donc pleinement l'article 4, paragraphe 1, de la Charte.

4.3.2 Article 4.2

72. Conformément à l'article 75, paragraphes 2 et 3, de la Constitution révisée (2018), une unité d'autonomie locale :

2. ... de sa propre initiative et dans le respect de la législation, prend des décisions sur toute question qui ne relève pas des compétences exclusives de l'État ou des républiques autonomes et sur toute question que la loi n'exclut pas des compétences des collectivités locales.

3. ... exerce ses compétences propres de manière indépendante et sous sa propre responsabilité dans le cadre de la législation géorgienne.

73. Outre ces dispositions constitutionnelles, une disposition générale sur la compétence municipale a été ajoutée, ce qui a permis d'inscrire dans le Code les principes de la responsabilité propre et de la latitude des communes pour exercer leur initiative dans les affaires locales.

74. La Géorgie respecte donc pleinement l'article 4, paragraphe 2, de la Charte.

4.3.3 Article 4.3

75. Le principe de subsidiarité est inscrit à l'article 7, paragraphe 4, de la Constitution géorgienne (2018) : « la délimitation des compétences entre les autorités de l'État et les unités d'autonomie locale repose sur le principe de subsidiarité », tandis que le Code adopté en 2014 établit clairement que les compétences publiques doivent être exercées par les autorités les plus proches des citoyens. Sur la base de cette disposition, plusieurs compétences (notamment l'approvisionnement en eau et la collecte des déchets solides) ont été transférées aux communes ; depuis, le Gouvernement géorgien a également délégué aux communes des compétences dans le domaine de l'enseignement secondaire.

76. La Géorgie respecte donc pleinement l'article 4, paragraphe 3, de la Charte.

4.3.4 Article 4.4

77. L'article 75, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « les compétences définies par la loi organique sont pleines et entières ». Cette disposition est quasi identique à la première phrase de l'article 4, paragraphe 4, de la Charte.

78. Dans la pratique, cependant, certaines des compétences transférées aux communes (notamment l'approvisionnement en eau) ne sont pas pleines et entières et les services publics sont fournis par des entreprises appartenant à l'État central. Ce manque de clarté concernant les compétences décentralisées tient principalement à un manque de cohérence entre le Code de l'autonomie locale et la législation sectorielle, ainsi qu'à un manque d'uniformité.

79. L'approvisionnement en eau offre un excellent exemple. En 2017, 72 % de la population (contre 68 % en 2013) étaient approvisionnés en eau par des systèmes centralisés. L'approvisionnement en eau a été transféré aux communes en 2014. Or il est assuré dans le cadre de contrats d'externalisation et de partenariats public-privé. À Tbilissi, la capitale, dans la ville de Roustavi et la commune de Mtskheta, il est géré par une entreprise, la Georgian Water and Power Ltd, alors que dans la grande majorité des communes géorgiennes, il est assuré par la United Water Supply Company of Georgia, une société établie par le gouvernement central qui approvisionne 57 collectivités locales en eau. Les communes n'ont aucun moyen de contrôler la qualité des services fournis par les entreprises publiques. La République autonome d'Adjarie a fait un autre choix ; les habitants sont approvisionnés en eau par des sociétés municipales. Six communes ont d'ailleurs décidé de consolider ces petites entreprises au sein d'une société régionale.

80. En 2016, le ministère du Développement régional et des infrastructures a préparé une série d'amendements afin d'harmoniser la législation sectorielle avec le Code. Ils ont été examinés en première lecture par le Parlement et devraient être adoptés en deuxième et troisième lectures.

81. Au vu de la situation, il est clair que la Géorgie devrait mettre en œuvre de nouvelles mesures afin de respecter pleinement l'article 4, paragraphe 4, de la Charte. Les rapporteurs sont donc d'avis qu'à ce stade, la disposition susmentionnée est partiellement respectée en Géorgie.

4.3.5 Article 4.5

82. En vertu de l'article 134.1 du Code, une autorité de surveillance sectorielle peut également formuler des « instructions ayant un caractère de recommandation », mais celles-ci ne doivent pas limiter le droit d'une commune d'exercer ses compétences déléguées en adaptant leur exercice aux conditions locales.

83. Au vu de cette législation, il peut être conclu que la Géorgie respecte l'article 4, paragraphe 5, de la Charte.

4.3.6 Article 4.6

84. Selon l'article 76, paragraphe 4, de la Constitution, « les autorités de l'État associent les unités d'autonomie locale aux décisions sur les questions relatives à l'autonomie locale. La procédure de consultation est réglementée par la loi organique ».

85. Aux termes de l'article 7, paragraphe 3, du Code, les autorités de l'État sont tenues d'organiser des consultations préliminaires avec les personnes morales à but non lucratif (non commerciales) qui rassemblent plus de la moitié des communes du pays, avant toute décision sur des questions qui concernent les collectivités locales. NALAG, personne morale à but non lucratif, rassemble toutes les unités d'autonomie locale en Géorgie. Tous les projets de loi relatifs à l'autonomie locale sont soumis à NALAG pour commentaires. Conformément au règlement du Parlement, tous les commentaires doivent être joints au projet de loi et soumis au Parlement.

86. La Géorgie respecte pleinement l'article 4, paragraphe 6, de la Charte et les autorités géorgiennes pourraient ratifier l'article 4, comme cela a été confirmé par les interlocuteurs rencontrés au cours de la visite de suivi en Géorgie.

4.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

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.

87. Le Code de l'autonomie locale prévoit des dispositions spéciales sur la consultation des communes et de la population locale en cas de réforme territoriale (articles 10, 11 et 12). L'article 74, paragraphe 2, de la Constitution dispose que « Le Parlement prend toute décision relative à la création, à la suppression ou à la modification des limites d'une unité d'autonomie locale, sur proposition du gouvernement et en consultation avec l'unité concernée ». Les rapporteurs estiment par conséquent que la Géorgie peut ratifier l'article 5 de la Charte, ce que tous les interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès au cours de la visite de suivi, y compris le président du Parlement, ont confirmé.

88. Concernant la mise en place d'une procédure de consultation avant le regroupement, en 2017, de 14 communes en sept villes (Gori, Zougidi, Ozourgueti, Telavi, Mtskheta, Akhaltsikhé, Ambrolaouri), il ressort des informations fournies par les experts géorgiens que le ministère du Développement régional et des infrastructures a organisé une réunion politique avec NALAG en mars 2017 et qu'il a présenté un rapport sur la réforme territoriale pilote mise en œuvre en 2014. Il y est souligné que la séparation des centres urbains des zones rurales nuisait à l'efficacité et que le gouvernement prévoyait de revenir sur la réforme de 2014. La position officielle de NALAG est la suivante : a) les communes devraient être consultées avant toute prise de décision ; b) la fusion des sept villes avec les communautés rurales limitrophes devrait être approuvée par les organes locaux élus dans chacune des communes ; et c) le financement des communes fusionnées (transferts de l'État) ne devrait en aucun cas être inférieur au montant cumulé des fonds des communes fusionnées au cours de l'exercice précédent. Le ministère a accepté les propositions de NALAG et lui a demandé son soutien logistique pour organiser les consultations avec les communes.

89. En avril et mai 2017, NALAG a organisé 10 réunions de consultation dans toutes les régions du pays. Les maires et les chefs des conseils locaux, des représentants du gouvernement central et des experts indépendants étaient présents à ces réunions, qui étaient également ouvertes au public. L'ordre du jour comportait trois points : a) le regroupement des sept villes et des sept communes ; b) des recommandations sur la décentralisation des pouvoirs de l'État ; et c) des recommandations sur la décentralisation financière. Au total, 250 représentants de collectivités locales ont participé aux réunions de consultation. NALAG a préparé un compte rendu intégral des réunions et s'en est servie pour élaborer une série de recommandations. Les deux documents ont été soumis au ministère. Le compte rendu a montré que dans leur immense majorité, les représentants des collectivités locales étaient favorables au regroupement des communes concernées.

90. Le ministère du Développement régional et des infrastructures a ensuite officiellement soumis une proposition de regroupement aux unités d'autonomie locale suivantes : la ville et la commune de Gori, la ville et la commune de Telavi, la ville et la commune d'Akhalsikhé, la ville et la commune d'Ozurgeti, la ville et la commune de Mtskheta, la ville et la commune de Zougdid, ainsi que la ville et la commune d'Ambrolaouri. Les conseils locaux des 14 collectivités locales ont organisé des débats publics sur les propositions de regroupement, qui ont été approuvées par la suite. Des représentants de la coalition d'ONG qui s'était fortement opposée à la proposition de regroupement ont également assisté à ces réunions.

91. À l'issue d'une dernière session de son conseil d'administration, en juin 2017, NALAG a décidé de soutenir le regroupement territorial des 14 communes, à la suite de quoi un projet de proposition législative, accompagné d'un compte rendu intégral des réunions de consultation régionales, a été soumis au Parlement pour approbation. Les lois sur la réforme territoriale ont été adoptées en troisième lecture. Il a été indiqué à la délégation que malgré le veto présidentiel aux projets de loi au motif que tout retour en arrière dans ce processus semblait totalement injustifié et inacceptable, et que le retrait du statut d'autonomie de sept villes mettrait un frein au développement et au renforcement de l'autonomie en Géorgie, le Parlement a passé outre le veto présidentiel le 26 juillet 2017.

4.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 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.
- 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.

4.5.1 Article 6.1

92. En vertu de l'article 76, paragraphe 2, de la Constitution, « [une] unité d'autonomie locale définit son organisation de façon indépendante, conformément à la loi organique » et, selon le Code, les communes géorgiennes ont le droit de définir leur structure administrative interne dans le respect de la législation géorgienne. La structure interne de base d'une unité d'autonomie locale est généralement définie par le Code, mais les communes peuvent créer des divisions administratives et structurelles. Les statuts et les règlements intérieurs des départements et services internes sont adoptés par les conseils municipaux.

93. Le Code de l'autonomie locale (article 156) indique la formule – basée principalement sur le nombre d'habitants – qui permet de calculer le nombre d'employés dans chaque commune. Les premières expériences ont cependant montré qu'elle est difficilement applicable à toutes les communes, la formule ne tenant pas compte des différences énormes qui peuvent exister entre les communes ni des besoins spécifiques des communes dans les régions montagneuses, par exemple. Il a été procédé à plusieurs changements afin de donner plus de latitude aux communes et de proposer une formule plus souple.

94. Les communes peuvent créer des entreprises non commerciales (sans but lucratif) et commerciales (Ltd., LLC) chargées de fournir les services municipaux et sociaux. Leur nombre n'est pas réglementé. Selon les experts locaux, les communes abusent de ce droit et le nombre d'entreprises non commerciales est impressionnant, avec à la clé une augmentation des coûts – leur nombre a presque doublé ces dernières années afin de créer des emplois. Toute entité financée sur les budgets municipaux peut être contrôlée par le conseil local ; la véritable raison derrière cette augmentation spectaculaire du nombre d'entreprises est que leurs salariés ne sont pas soumis à la loi sur l'emploi dans la fonction publique. Cela leur permet de recruter du personnel sans concours public et donc de faciliter l'accès des sympathisants politiques à ces emplois.

95. La Géorgie respecte globalement l'article 6, paragraphe 1, de la Charte, mais la formule de calcul, qui limite leur autonomie en termes d'organisation, suscite quelque inquiétude. En principe, ces restrictions ne sont pas contraires à la Charte, mais elles devraient être assouplies et tenir compte des grandes différences entre les communes. En vertu de la Charte, les collectivités locales doivent pouvoir définir leurs structures internes (y compris le nombre de postes de fonctionnaires) « en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques », ce qui est impossible si le mode de calcul du nombre d'agents est strict et dépend principalement du nombre d'habitants.

4.5.2 Article 6.2

96. En vertu de l'article 76, paragraphe 2, de la Constitution, « [l'] unité d'autonomie locale [...] prend des décisions sur les questions relatives au personnel de façon indépendante, conformément à la loi organique et à la législation régissant [la] fonction publique ».

97. Le personnel du *gamgeoba* (mairie) est nommé par le *gamgebeli* maire au moyen d'un concours public. Le personnel du Sakrebulo (conseil) est nommé par le chef du conseil (président). La nomination et le licenciement du personnel municipal sont régis par la loi géorgienne sur la fonction publique.

98. En Géorgie, les salaires des fonctionnaires sont réglementés par la loi sur la rémunération au sein des institutions publiques, conformément à la loi sur la fonction publique. Cette législation prévoit des coefficients pour chaque catégorie, au nombre de 12. Les communes sont libres d'attribuer une catégorie à chaque employé qui a suivi la procédure. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés pendant la visite de suivi, les barèmes de rémunération sont très compétitifs sur le marché du travail géorgien. Pour NALAG, le plus gros problème reste toutefois le manque de personnel compétent sur le marché local, qui empêche les communes, en particulier les plus excentrées, de recruter du personnel qualifié. Le manque de personnel qualifié est en outre manifeste, même à Tbilissi, dans un certain nombre de secteurs municipaux, dont l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la gestion des transports urbains. Afin de relever le niveau de qualification des fonctionnaires, l'article 101, paragraphe 2, du Code oblige désormais les communes à consacrer 1 % minimum du montant total des ressources budgétaires allouées à la rémunération de leur personnel à la formation des agents.

99. Comme indiqué plus haut, les collectivités locales emploient de nombreuses personnes sur une base contractuelles, en plus des fonctionnaires. Les entreprises commerciales et non commerciales sont des « planques » pour les retraités de la fonction publique et d'autres proches des fonctionnaires locaux. Au 1^{er} janvier 2017, les administrations locales (hors Tbilissi) employaient directement 11 913 personnes et 19 825 autres par l'intermédiaire d'entreprises non commerciales, soit un total de 31 738 personnes⁸. Le Gouvernement a proposé une loi pour réglementer le nombre d'entreprises non commerciales dans chaque commune et pour limiter le montant des coûts administratifs. Cette initiative, d'après les experts locaux, est encore en cours d'examen par le Gouvernement.

100. De façon générale, les communes sont compétentes pour recruter et sélectionner leur personnel, évaluer leur performance et proposer des programmes de formation et de reconversion. Le recrutement est aisé dans le cadre des procédures raisonnables prévues par la législation géorgienne. Les procédures de sélection (concours) sont prescrites par la loi et appliquées par le Bureau de la fonction publique. Le barème et les limites de rémunération sont fixés par la loi, mais les communes peuvent décider du montant de la rémunération à l'intérieur de ces limites. Les communes ne peuvent pas augmenter le budget des salaires sans l'accord du ministère des Finances (conformément aux modifications apportées en 2018 à la loi géorgienne sur la rémunération dans les institutions publiques).

101. Malgré ces restrictions (que l'on retrouve dans de nombreux pays européens), il peut être conclu que la Géorgie respecte l'article 6, paragraphe 2, de la Charte et que cette disposition pourrait être ratifiée par les autorités géorgiennes.

4.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

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

8. Voir David Losaberidze, Irakli Kakhidze et Ana Katamidze (2018), *Development of local democracy in Georgia*. Rapport annuel (2016-2017), p. 20.

4.6.1 Article 7.1

102. Les élus locaux ont le droit et la possibilité d'exercer leur mandat librement et sans conditions. Les membres des Sakrebulo (conseils municipaux) sont habilités à contrôler les activités des communes et à organiser des consultations sur les rapports fournis par le maire et les directeurs de services. Les élus locaux sont également habilités à examiner et adopter les budgets municipaux et à en assurer le suivi. Ils ont également le droit de demander toute information voulue sur l'utilisation des fonds publics par des entités ou organes relevant de l'administration municipale.

103. Le 23 mars 2018, M. Irakli Nadiradze, président du groupe « Mouvement national uni » (MNU) de l'assemblée municipale de Tbilissi, a adressé une plainte au Congrès concernant les violations présumées des principes de l'autonomie locale au sein de l'assemblée municipale de Tbilissi. Il affirmait que le parti au pouvoir refusait d'accorder des droits supposés être garantis légalement à tout membre ou tout groupe de l'assemblée par plusieurs textes juridiques, dans des domaines tels que l'accès à certaines informations ou les modalités de convocation et de tenue des sessions.

104. De fait, lors de la visite en Géorgie, les rapporteurs ont rencontré des élus locaux de l'opposition et certains de leurs interlocuteurs se sont plaints du fait que le droit à l'accès à l'information était refusé à des membres d'assemblées municipales. Il semble cependant que de tels cas soient plutôt exceptionnels et que le plus souvent les membres de partis d'opposition obtiennent les informations sur les dépenses budgétaires locales, les appels d'offres publics et les privatisations. C'est d'ailleurs ce qu'indique le fait que l'opposition a dénoncé, à la télévision et dans la presse, des cas de détournements de fonds publics.

105. Une affaire intéressante à cet égard a été celle de « Mme Sharashenidze contre la commune d'Ozourgueti ». Dans cette affaire, une conseillère municipale d'Ozourgueti, membre d'un parti d'opposition, a saisi le tribunal civil de cette commune, accusant le maire de lui refuser l'accès à des informations relatives à des marchés publics. Elle affirmait que le maire refusait de lui fournir des copies de contrats d'attribution de marchés publics au motif qu'ils représentaient un grand nombre de pages et que la mairie ne pouvait pas dépenser autant d'argent pour ces photocopies. Le tribunal civil d'Ozourgueti a reconnu la légalité de la décision du maire. Mme Sharashenidze a ensuite fait appel de cette décision auprès de la Cour d'appel de Koutaïssi. Celle-ci a contraint le conseil municipal à fournir à la plaignante un lieu de travail équipé d'un ordinateur de bureau ou d'une connexion à internet pendant une durée suffisante pour lui permettre d'accéder aux copies électroniques de l'ensemble des contrats d'attribution de marchés publics.

106. À ce sujet, il est à noter que la plupart des autorités locales et des experts rencontrés par la délégation ont effectivement souligné que la législation géorgienne inclut des recours suffisants pour garantir le libre accès des membres d'organes délibérants locaux aux informations prévues par la loi.

107. Néanmoins, les rapporteurs estiment que des programmes de renforcement des capacités à l'intention des conseillers locaux, en vue d'améliorer l'utilisation des instruments juridiques disponibles, notamment dans les communes excentrées, aideraient ces conseillers à mieux défendre leurs droits en tant qu'élus locaux et contribueraient ainsi à renforcer le rôle des partis d'opposition dans la gouvernance locale.

108. Malheureusement, dans de nombreux États membres, les communes sont confrontées à des relations parfois difficiles entre leurs élus locaux, notamment entre les représentants des partis au pouvoir et ceux de l'opposition. Le nombre de plaintes adressées à la commission de suivi à ce sujet a augmenté progressivement ces derniers temps, ce qui montre que cette question devient un problème récurrent pour les collectivités locales.

109. À la suite des élections législatives de 2012, des pratiques répréhensibles ont été relevées dans plusieurs communes et certains élus locaux ont subi de fortes pressions. Il semble toutefois que ces affaires aient été le résultat d'un transfert de pouvoirs et qu'elles soient restées exceptionnelles. Selon NALAG (Association nationale des collectivités locales de Géorgie), le Gouvernement géorgien a adopté des mesures spécifiques pour empêcher toute ingérence politique nationale dans les affaires locales. Plus être plus précis, le Code pénal géorgien a depuis lors été modifié et les sanctions ont été durcies en cas d'intrusion violente dans le fonctionnement d'une administration locale. Le ministre de la Justice a en outre créé une commission interministérielle spécialement chargée de superviser les procédures électorales et de prévenir les infractions pendant les périodes électorales et post-électorales. Il convient de mentionner que toutes les missions d'observation internationales ont jugé positifs les travaux de cette commission. À la suite de la réforme de l'administration locale, opérée en 2014, l'influence politique nationale sur les collectivités locales a été résolument rejetée. Le Code de l'autonomie locale définit clairement le mandat, le rôle et la responsabilité des

élus locaux et prévoit des mesures juridiques spécifiques pour garantir la libre et entière exécution de leurs fonctions.

110. Au cours de la visite de suivi et des discussions ultérieures, et en dépit des protestations de certains partis d'opposition, les rapporteurs ont eu l'impression générale que les autorités géorgiennes s'étaient efforcées de donner suite à la Recommandation 334 (2013) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie et que la Géorgie se conformait globalement à l'article 7, paragraphe 1, de la Charte.

4.6.2 Article 7.2

111. Le chef du Sakrebulo et ses adjoints, ainsi que les chefs de commissions et de groupes des conseils locaux, jouissent du statut d'élus locaux et, à ce titre, perçoivent des indemnités pour s'acquitter de leur mandat. Les membres des conseils locaux n'occupant pas de postes administratifs officiels perçoivent pour l'exécution de leur mandat une rémunération dont le montant varie selon les communes. Il est en effet plus important dans les grandes villes et plus modeste dans les petites communes dont les revenus propres sont limités.

112. La Géorgie respecte donc l'article 7, paragraphe 2, de la Charte.

4.6.3 Article 7.3

113. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'un membre d'un conseil local sont définies dans le Code de l'autonomie locale (articles 39, 42, 55 et 58) et d'autres textes législatifs.

114. La Géorgie respecte donc l'article 7, paragraphe 3, de la Charte.

4.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 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.

4.7.1 Article 8.1

115. Avec le nouveau Code de l'autonomie locale, le cabinet du Premier ministre a réuni les gouverneurs et le ministère de la Justice pour en faire la nouvelle autorité de contrôle conjointe des organes municipaux. La mise en place d'un organe de contrôle unique au lieu de deux organes dont les activités se chevaucheraient est conforme à la Recommandation n° R (98) 12 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur le contrôle de l'action des collectivités locales. Certaines questions se posent toutefois quant à l'exercice d'un contrôle juridique par un Premier ministre. En effet, dans aucun autre État membre du Conseil de l'Europe un Premier ministre n'est directement responsable du contrôle juridique des collectivités locales. Le système actuel présente également certaines difficultés formelles : le Code en vigueur ne permet pas au Premier ministre de déléguer sa fonction de contrôle juridique, ce qui signifie que, sur un plan formel, il doit approuver les conclusions juridiques d'une commission de contrôle, ce qui n'est concrètement pas très aisé. En effet, la pratique actuelle veut que les conclusions juridiques soient signées par un responsable du service public concerné.

116. Dans la plupart des pays, le contrôle étatique sur les collectivités locales est dévolu à un ministère chargé de la politique d'autonomie locale, le raisonnement voulant que celui-ci aurait les compétences lui permettant de s'acquitter de cette fonction ardue. Le système actuellement en place en Géorgie pourrait entraîner des chevauchements de fonctions au sein du pouvoir exécutif, étant donné que les ministères et les administrations seraient également chargés de surveiller les communes dans l'exercice des tâches déléguées. Afin d'optimiser le système de contrôle juridique en vigueur, on s'attache actuellement à déterminer si cette fonction doit être ou non réattribuée à des administrateurs de l'État - gouverneurs mais, le bilan du contrôle informel habituellement exercé par des administrateurs de l'État - gouverneurs sur les actions municipales étant toujours présent dans les esprits, certains interlocuteurs de la délégation du Congrès se sont montrés sceptiques à cette idée.

117. L'Office national d'audit (ONA) procède, conformément à des plans annuels, à des contrôles et des audits financiers des collectivités locales et publie des rapports destinés à informer le public. L'ONA organise des formations pour son personnel et élabore de nouvelles méthodologies d'audit des collectivités locales en coopération avec des partenaires internationaux. Il semble par conséquent que la suggestion de la Recommandation 334 (2013) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie, qui consiste à améliorer la formation et à définir des normes d'audit, ait bien été suivie. Aujourd'hui, les audits locaux sont réalisés par des organismes aussi bien internes qu'externes. Les audits externes sont menés par l'ONA (notamment par le service d'audit des collectivités locales, le Service d'audit de la République autonome d'Adjarie et le Service d'audit de la République autonome d'Abkhazie, qui sont les entités structurelles de l'ONA), ainsi que par des organes d'audit indépendants. Plus précisément, la réforme de l'audit en Géorgie porte sur : i) la loi sur le contrôle interne des finances publiques ; ii) les normes relatives aux audits internes ; et iii) l'organe central d'harmonisation, mis en place par le ministère des Finances pour coordonner et harmoniser la création de systèmes d'audit interne et de gestion et de contrôle financiers dans le secteur public, y compris par l'élaboration et la mise à jour des normes et méthodologies pertinentes. Conformément à la législation, des services d'audit interne ont été mis sur pied au sein des communes en tant qu'organes distincts et indépendants.

118. Enfin, il convient de mentionner que le Défenseur public de Géorgie est également chargé de surveiller les collectivités locales autonomes et d'examiner les déclarations et recours des citoyens géorgiens et étrangers, des apatrides, des personnes morales de droit privé et des associations politiques et religieuses, concernant les actions ou actes des collectivités locales qui enfreignent les droits et libertés définis dans les lois et la Constitution, ainsi que dans les traités et accords internationaux auxquels la Géorgie est partie. Dans ses rapports, la Défenseure publique a pointé du doigt les manquements les plus fréquents des administrations municipales en la matière, tels l'absence de motivation claire lors de la prise de décision, le défaut d'impartialité combiné à des pratiques discriminatoires, le manque de sensibilisation des personnes handicapées, etc.

119. Les rapporteurs ont conclu que la Géorgie se conformait à l'article 8, paragraphe 1, de la Charte, étant donné que les procédures de contrôle sont décrites dans la loi et qu'il n'y a pas eu récemment de violation systématique de ces procédures.

4.7.2 Article 8.2

120. Aux termes de l'article 75, paragraphe 5, de la Constitution, les autorités de l'État exercent un contrôle légal sur les actes des unités d'autonomie locale. Afin d'assurer la pertinence des décisions, le contrôle des actes de ces unités n'est autorisé qu'en ce qui concerne les décisions prises sur la base de compétences déléguées. Le contrôle de l'État s'exerce conformément aux procédures établies par la loi organique, dans le respect du principe de proportionnalité".

121. Le Code de l'autonomie locale (article 129) fait référence à deux types de contrôles : le contrôle juridique et le contrôle sectoriel. Aux termes de cet article, « [I]le contrôle de l'État est une activité menée par des autorités exécutives et destinée à garantir la légalité des activités des organes locaux et le bon exercice des compétences déléguées ».

122. Afin de mesurer le caractère approprié des actions menées par les organes d'autonomie locale (fonctionnaires) dans le cadre de leurs pouvoirs délégués, l'autorité de contrôle de l'État est habilitée à demander la présentation par l'organe d'autonomie locale (fonctionnaire) concerné de tout document officiel, qu'il s'agisse d'actes juridiques promulgués par l'organe d'autonomie locale/fonctionnaire, de procès-verbaux des réunions et des séances, de documents relatifs aux procédures administratives, de documents financiers, etc.

123. Une commune peut faire appel de la légalité d'une décision de l'autorité de contrôle de l'État concernant l'annulation d'un acte normatif individuel en raison de son caractère inapproprié, comme prévu par la loi (article 136 du Code). L'autorité de contrôle peut décider, après avoir consulté et informé les responsables des organes autonomes compétents, de mettre en œuvre des mesures appropriées pour suspendre et/ou annuler les actes normatifs incriminés. Une telle décision sur la mise en œuvre de mesures de réparation et de prévention des préjudices peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal dans les conditions prévues par la loi.

124. Afin d'assurer une protection maximale aux collectivités locales, le Code de l'autonomie locale a mis en place un mécanisme de consultation juridique permettant à toute unité autonome de soumettre de son propre chef à l'autorité de contrôle une demande de consultation juridique sur un projet d'acte normatif si elle n'est pas

convaincue que celui-ci soit pleinement conforme au droit géorgien (article 137 du Code). L'autorité de contrôle est tenue de fournir un avis juridique – ayant uniquement valeur de recommandation – sur le projet présenté. Ainsi, les autorités et fonctionnaires locaux peuvent adopter leurs actes juridiques en toute indépendance et sous leur propre responsabilité.

125. Les dispositions du Code de l'autonomie locale sont conformes à la Charte. Les contrôles portant sur la légalité et le caractère approprié ne sont autorisés que pour les décisions prises sur la base de pouvoirs délégués. La Géorgie se conforme donc à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte.

4.7.3 Article 8.3

126. Selon l'article 75, paragraphe 5, de la Constitution, le contrôle de l'État s'exerce conformément à la règle prescrite par la loi organique, dans le respect du principe de proportionnalité.

127. En principe, le gouvernement central géorgien ne peut se substituer à l'administration locale, mais est en droit d'imposer son pouvoir direct si l'intégrité nationale du pays est menacée, si un conseil local cesse de fonctionner en raison de l'absence permanente de 50 % de ses membres ou si un budget local pour l'exercice en cours n'est pas adopté durant les trois premiers mois de l'exercice budgétaire. De plus, aux termes de l'article 133, paragraphe 2c), du Code, une autorité de contrôle sectoriel peut se substituer à l'unité d'autonomie locale lorsqu'elle procède au contrôle de l'État sur l'exercice de compétences déléguées. Les conditions d'exercice du pouvoir de substitution et d'autres moyens et mesures de contrôle sont décrites dans la loi et les collectivités locales ont la possibilité de faire appel devant un tribunal des décisions de l'autorité de contrôle de l'État (article 135, paragraphe 8, du Code).

128. La Géorgie respecte donc l'article 8, paragraphe 3, de la Charte.

4.8 Article 9 – Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

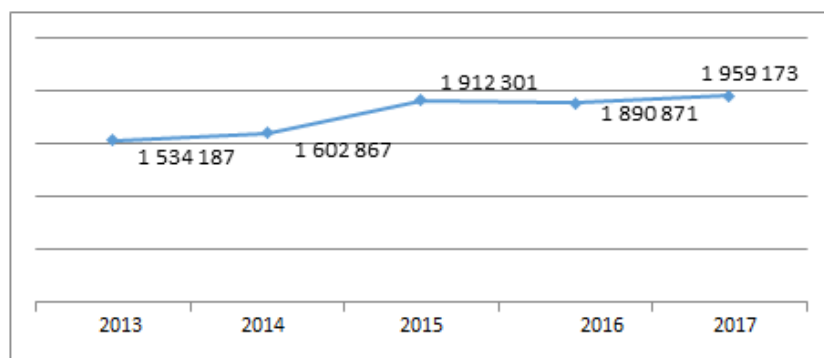
- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 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.
- 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.
- 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.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 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.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

4.8.1 Article 9.1

129. D'après la législation, les recettes des collectivités locales incluent les recettes propres et les recettes externes. Les recettes propres comprennent les taxes et impôts locaux, les dotations de péréquation ainsi que d'autres revenus de l'unité d'autonomie locale. Les revenus externes se composent de transferts spéciaux et spécifiques ainsi que d'autres recettes, comme le stipule la loi. La législation octroie aux unités d'autonomie locale le droit d'utiliser leurs ressources à leur discrétion.

130. L'augmentation des ressources budgétaires des communes enregistrée depuis 2013 (voir graphique 1 ci-dessous) est une évolution positive.

Graphique 1. Recettes budgétaires des communes 2013-2017 en GEL (millions)



Source : ministère des Finances de Géorgie.

131. Cependant, les autorités centrales restent à l'origine d'une grande partie de ces ressources qu'elles transfèrent aux collectivités. Entre 2013 et 2017, la part des subventions allouées sur le budget central représentait entre 49,7 et 47,7 % du total des recettes. Aujourd'hui, le principal débat juridique porte sur le Code fiscal de la Géorgie. Depuis 2016, le Gouvernement géorgien s'est lancé dans la décentralisation de l'impôt sur les revenus fonciers (IRF). Lors de la première phase de la réforme, l'IRF versé par les entrepreneurs individuels a été affecté aux budgets locaux. En outre, en vertu d'une nouvelle stratégie de réforme annoncée en mars 2018 par le Premier ministre et le président du Parlement, les budgets locaux devraient représenter au moins 7 % du produit intérieur brut (PIB) (considéré comme un seuil minimum selon la pratique d'autres pays d'Europe) avant la fin de la prochaine période de réforme de 2018-2025. Selon certains interlocuteurs locaux, cette stratégie appelle des modifications du Code fiscal et de la législation sectorielle.

132. En 2017, les communes ont perçu des recettes fiscales totales s'élevant à 559,5 millions de GEL, soit 269 millions de GEL de plus qu'en 2015. Cette augmentation était due aux modifications apportées au Code budgétaire géorgien. Depuis le 1^{er} janvier 2016, notamment, les impôts suivants alimentent les budgets des collectivités locales : impôt sur le revenu payé par les entrepreneurs privés ; impôt sur le revenu acquitté par les non-résidents (revenus de la vente de biens immobiliers) ; impôt payable par les personnes physiques sur l'excédent de la vente de biens matériels ; impôt sur le revenu versé par les personnes physiques sur les biens donnés ; impôt payable par les personnes physiques sur les biens hérités ; et impôt sur le revenu acquitté par les personnes physiques sur les biens loués. Les recettes des communes provenant des différents types d'impôt sur le revenu décrits ci-dessus se sont montées à 245,4 millions de GEL en 2016 et sont tombées à 162,3 millions de GEL en 2017. Les recettes provenant de ces impôts étant répercutées sur les communes, les transferts de péréquation du budget central de l'État aux collectivités locales ont diminué. En 2015, les transferts de péréquation du budget central de l'État se sont élevés à 834,6 millions de GEL, alors que ce chiffre a baissé de 234,9 millions de GEL en 2016 et de 179,5 millions de GEL en 2017⁹.

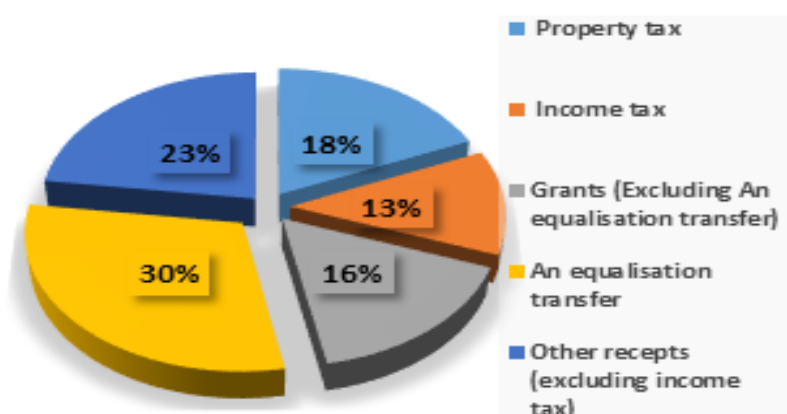
133. L'impôt foncier est une importante source de revenus pour les budgets locaux. En 2017, le montant des recettes de l'impôt foncier a été de 397,2 millions de GEL, soit 33,8 millions de GEL de plus qu'en 2016 et 107,6 millions de GEL de plus qu'en 2015. Parallèlement à cette tendance à la hausse, il est possible d'augmenter encore les recettes fiscales. Avant cela, il convient toutefois de lever des obstacles de taille tels que les avantages fiscaux dont jouissent certaines catégories de citoyens (par exemple, les propriétaires de terres agricoles déjà en possession de leurs terres avant 2015 et les personnes physiques au revenu inférieur à 40 000 GEL annuels sont exonérés de l'impôt foncier) et d'autres réglementations problématiques (par exemple, la valeur des biens immobiliers sur lesquels est payé l'impôt foncier est déterminée par les contribuables eux-mêmes, alors que les collectivités locales n'ont aucune information sur les impôts fonciers et sur le revenu versés par les personnes morales et physiques).

134. Quant aux recettes non fiscales (consistant essentiellement en des revenus immobiliers et des honoraires), leur part dans les recettes des budgets des collectivités locales est considérable. Elle était en effet de 17% en 2015, de 15% en 2016 et de 19% en 2017. Il faut néanmoins souligner que, dans le cas des communautés de

9. Voir David Losaberidze, Irakli Kakhidze et Ana Katamidze (2018), Development of local democracy in Georgia. Annual Report (2016-2017).

communes, les recettes fiscales et non fiscales sont maigres et que seules les grandes villes atteignent un niveau de revenus importants.

Graphique 2. Structure des recettes municipales en 2017

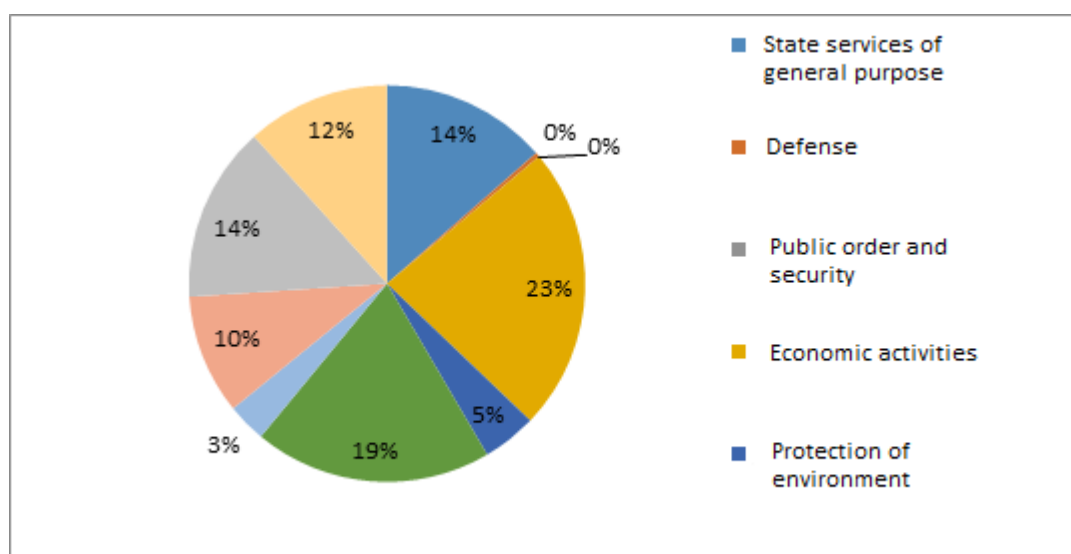


Source : Bureau d'audit de l'État

135. La décentralisation fiscale demeure l'une des préoccupations majeures en ce qui concerne le système d'autonomie locale en Géorgie. Le rapport entre les recettes des communes et celles de l'État a diminué entre 2015 et 2017 : il est passé de 23,4 % en 2015 à 22 % en 2016 et à 20,1 % en 2017. La part des recettes municipales budgétaires (à l'exception de Tbilissi) par rapport au PIB de la Géorgie, qui s'élevait à 3,16 % en 2015, à 3,2 % en 2016 et à 3,06 % en 2017, reste faible.

136. Les biens fonciers municipaux (article 104 du Code) constituent également un atout important pour l'autonomie financière des communes. Selon l'Agence nationale des biens publics, 1 335 biens immobiliers sont devenus la propriété des communes en 2016 et 1 038 en 2017. De manière générale, il est très difficile d'évaluer correctement les biens transférés aux collectivités locales parce que leur valeur marchande n'est pas établie. Le ministère de l'Économie et du développement durable ne dispose pas de ces informations, même s'il est directement responsable du processus de transfert des propriétés aux collectivités locales. En outre, les autorités centrales n'ont pas encore pleinement appliqué la décentralisation des terres, de l'eau, des forêts et des ressources naturelles, bien qu'aux termes de l'article 107 du Code les biens de ce type présents sur le territoire d'une commune doivent lui être assignés. Les autorités centrales n'ont jusqu'à présent pas réussi à remplir l'obligation leur incombant au titre de l'article 165 du Code de l'autonomie locale d'élaborer, d'ici au 1^{er} janvier 2016, un projet de loi définissant la notion de ressources naturelles locales, y compris de l'eau et des terres.

137. En 2017, les dépenses des communes se sont montées au total à 1 813 millions de GEL en 2017, soit 24 millions de GEL de moins qu'en 2016 et 66 millions de GEL de moins qu'en 2015. Ces dernières années, (y compris en 2017), les dépenses des communes ont surtout été liées à l'activité économique (23 %), au logement et aux services publics (19 %), à l'éducation (14 %) et autres services généraux.

Graphique 3 – Structure fonctionnelle des dépenses municipales en 2017¹⁰

Source : Losaberidze et al. (2018) p.21

138. Les « services publics généraux » incluent les coûts administratifs ainsi que les coûts d'entretien et de fonctionnement des unités autonomes. En 2017, leur coût total s'est élevé à 245,9 millions de GEL, soit 23 millions de GEL de moins que l'année précédente et seulement 4,3 millions de GEL de moins qu'en 2015. Il convient de souligner que ce chiffre est relativement élevé dans les petites communes.

139. Le système budgétaire géorgien repose sur le principe d'indépendance. Les communes établissent leur budget et redistribuent et allouent leurs ressources en toute indépendance. En vertu du Code budgétaire, les collectivités locales auraient dû dès 2012 établir leur budget en utilisant la formule de « budgétisation des programmes ». L'exécution du budget est gérée au moyen de systèmes électroniques de gestion des finances publiques. Tous les comptes relatifs aux budgets des communes figurent dans le système de comptabilité du Trésor de l'État et l'administration centrale dispose d'informations en temps réel sur l'état des budgets des collectivités locales. Les attributions de marchés sont également gérées via un système centralisé en ligne.

140. Cependant, les données requises concernant les objectifs, tâches et indicateurs des résultats attendus ne sont pas encore clairement définies, ou sont tout simplement absentes des budgets municipaux, alors qu'elles devraient servir de base aux collectivités locales pour décider de la répartition de leurs ressources financières. Selon certains commentaires critiques formulés lors de la visite de suivi, cette situation crée également des problèmes quant aux déclarations et à la transparence financières et dissuade les citoyens de participer au processus budgétaire¹¹.

141. Concernant la conformité à l'article 9, paragraphe 1, il ne fait aucun doute que des progrès impressionnants ont été accomplis ces dernières années. Un système de recettes locales a été mis en place et les communes peuvent dorénavant disposer librement de la plus grande partie de ces recettes. La Géorgie respecte donc l'article 9, paragraphe 1, de la Charte. Les rapporteurs encouragent cependant les autorités géorgiennes à poursuivre la décentralisation financière.

4.8.2 Article 9.2

142. Aux termes de l'article 75, paragraphe 4, de la Constitution révisée (2018), la délégation de pouvoirs par l'État à une unité d'autonomie locale s'effectue sur la base d'un texte législatif ou d'un accord en transférant les ressources matérielles et financières adéquates. En outre, selon l'article 7, paragraphe 4, de la Constitution révisée, l'État assure la correspondance des ressources financières des unités d'autonomie locale avec ses compétences définies par la loi organique.

143. Lorsqu'il délègue des pouvoirs aux collectivités locales, le gouvernement central fournit un soutien financier proportionné par des transferts ciblés. Les audits n'ont révélé aucune faille dans l'utilisation des fonds

10. Voir David Losaberidze, Irakli Kakhidze et Ana Katamidze (2018), Development of local democracy in Georgia. Rapport annuel (2016-2017), p. 21.

11. Ibid.

transférés dans l'exercice de pouvoirs délégués. Selon l'Office national d'audit, le montant des ressources financières allouées aux communes est suffisant pour l'exercice des pouvoirs délégués. Dans quelques rares cas, des communes ont eu recours à un cofinancement minime pour financer leurs activités.

144. La Géorgie respecte donc l'article 9, paragraphe 2, de la Charte.

4.8.3 Article 9.3

145. D'après les informations fournies par le ministère des Finances, jusqu'à 85 % des recettes des collectivités locales proviennent de recettes propres, y inclus un transfert de péréquation. Sans ce type de transfert, ce chiffre passe à 56%. Les recettes fiscales représentent 34 % du total des revenus des collectivités locales, les autres recettes représentant 16 %. Les communes ne peuvent déterminer les taux d'imposition locaux (impôt foncier), mais peuvent en revanche fixer le taux dans les limites définies par le Code fiscal. Les chiffres indiqués s'appliquent à l'ensemble des collectivités territoriales, mais ils peuvent varier selon les communes. En effet, certaines d'entre elles ne bénéficient pas de transferts de péréquation, leurs recettes fiscales étant suffisamment élevées, tandis que d'autres communes dépendent presque entièrement de ces transferts.

146. Les rapporteurs concluent par conséquent que la Géorgie respecte les exigences de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte.

4.8.4 Article 9.4

147. Comme l'a montré l'analyse de la situation financière des communes, les collectivités locales disposent de sources de revenus diverses, dont de multiples types d'impôts. Si la Géorgie respecte bien les exigences de l'article 9, paragraphe 4, de la Charte, les rapporteurs encouragent néanmoins les autorités à poursuivre la « municipalisation » des biens immobiliers et des ressources naturelles, laquelle élargirait et diversifierait à l'évidence l'assise financière de l'administration locale, condition préalable indispensable à l'autonomie locale.

4.8.5 Article 9.5

148. La formule actuellement employée pour calculer les transferts de péréquation est conçue dans le but de combler l'écart entre les recettes et les dépenses prévues des différentes unités d'autonomie locale. Ainsi, une augmentation des revenus propres d'une commune entraînera naturellement une diminution du transfert de péréquation recevable par cette commune. L'article 154 du Code de l'autonomie locale a été modifié pour remédier à cette faille, mais l'amendement a peu après été supprimé. Si l'on en croit certaines critiques, ceci signifie qu'en général, la politique de transfert en vigueur n'incite pas les collectivités locales à augmenter leurs recettes propres, car ceci amènerait automatiquement le ministère des Finances à réduire la péréquation et autres transferts.

149. Le chapitre XI du Code budgétaire¹² régit les transferts de péréquation¹², ce qui devrait servir à atteindre un niveau de développement plus ou moins semblable dans l'ensemble du pays. Aux termes de l'article 74, « le montant du transfert de péréquation versé au budget de chaque collectivité locale est calculé au moyen de l'équation $T=E-R$, où :

- a. T = le transfert devant être versé au Budget de la collectivité locale ;
- b. E = la somme totale des dépenses et de l'augmentation des actifs non financiers inclus dans le Budget de la collectivité locale, cette augmentation étant calculée sur la base de données statistiques (population ventilée selon les groupes d'âges suivants : enfants de moins de 6 ans, enfants et adolescents âgés de 6 à 18 ans, adultes dont la situation socioéconomique (catégorie) est inférieure au seuil établi par le Gouvernement géorgien ; superficie de la région en mètres carrés et longueur des routes locales) et d'un coefficient de péréquation, une distinction étant faite entre les villes et communes autonomes ;
- c. R = les recettes du Budget de la collectivité locale (hors subventions), calculées sur la base des projections pour l'exercice en cours et la tendance affichée par les indicateurs réels pour les trois dernières années.

Le montant final alloué au titre du transfert de péréquation est déterminé par le gouvernement central et approuvé par le Parlement.

150. Certains experts considèrent que le système de transferts de péréquation comporte de graves défauts : en effet, 61 % de ces transferts sont destinés aux grandes villes autonomes dont la population représente 42 % de

12. Code budgétaire géorgien : http://europam.eu/data/mechanisms/FOI/FOI%20Laws/Georgia/Georgia_Budget%20Code%202009.pdf.

la population totale du pays, alors que seulement 39 % des transferts sont affectés à des communes où résident les 58 % restants. De même, en vertu de la loi sur le développement des régions montagneuses¹³, le montant des transferts ciblés n'a pas changé entre 2015 et 2017, alors même que les communes se sont vu attribuer des compétences déléguées supplémentaires. Les transferts ciblés se sont élevés à 11,4 millions de GEL en 2015, à 11,6 millions de GEL en 2016 et à 11,7 millions de GEL en 2017¹⁴.

151. Le ministère des Finances travaille à des modifications du mécanisme de péréquation et à la révision de la formule de calcul des transferts de péréquation, comme l'avait déjà suggéré le Congrès dans sa Recommandation 334 (2013) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie et pendant la procédure post-suivi. Il n'y a donc pas d'incompatibilité avec l'article 9, paragraphe 5, de la Charte. En revanche, il est manifeste que le mécanisme de péréquation en vigueur n'est pas pleinement conforme à la Charte, en ceci qu'il devrait fonctionner au profit des collectivités locales financièrement plus faibles et que les autorités géorgiennes devraient être incitées à développer plus avant la formule de péréquation et à surveiller les effets de sa mise en œuvre sur les disparités régionales et intercommunales.

152. Les rapporteurs sont d'avis que la situation en Géorgie n'est que partiellement conforme à l'article 9, paragraphe 5, de la Charte.

4.8.6 Article 9.6

153. Selon le ministère des Finances, il existe un système de négociation des subventions destinées aux projets d'investissement du Fonds de développement régional du budget de l'État, qui veut que chaque décision soit prise par la commission gouvernementale sur le développement régional, laquelle examine les propositions des communes. De plus, le Code contient des dispositions permettant à une collectivité locale d'engager des consultations avec des associations nationales de collectivités locales telles que NALAG. La Géorgie respecte donc l'article 9, paragraphe 6, de la Charte, et la ratification de l'article 9, paragraphe 6, pourrait être envisagée, comme l'ont également confirmé plusieurs interlocuteurs géorgiens.

4.8.7 Article 9.7

154. Outre les transferts de péréquation, les autorités centrales peuvent opérer des transferts ciblés pour permettre aux unités d'autonomie locale d'exercer leurs compétences déléguées. Elles peuvent également opérer des transferts spéciaux pour réaliser des projets urgents et couvrir les dégâts causés par des événements imprévus (par exemple des catastrophes naturelles) qui ne peuvent être financés sur le budget local, mais qui sont néanmoins considérés comme nécessitant une aide de toute urgence pour le bien de la population locale.

155. La structure de l'aide financière totale allouée en 2018 aux collectivités locales à partir du budget central a été la suivante :

Description	Milliers de GEL	%
Subventions de péréquation	705 080,00	92
Transferts ciblés (pour l'exercice de pouvoirs délégués)	11 770,00	1,5
Transferts spéciaux (pour des projets d'infrastructures)	51 150,00	6,5
Total	768 000,00	100

156. Le calcul des transferts ciblés s'effectue sur la base de consultations entre le ministère des Finances et les administrations financières des communes, en fonction du coût réel de la mise en œuvre de la compétence déléguée pour la Géorgie. Le Gouvernement a créé une commission spéciale chargée d'étudier les demandes de projets présentées par les communes et de rédiger les demandes de financement qui devront être approuvées par le Gouvernement. Ce type de transferts est réservé à des projets spécifiques et ne peut être utilisé qu'à cet effet. Les transferts spéciaux sont calculés à partir du volume et du coût des projets approuvés.

13 <http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2015/07/31/georgia-adopts-a-law-on-the-development-of-mountainous-regions-.html>

14. Voir David Losaberidze, Irakli Kakhidze et Ana Katamidze (2018), Development of local democracy in Georgia. Annual Report (2016-2017), p. 19-20.

157. La part des fonds publics affectée aux transferts spéciaux est relativement faible (voir graphique ci-dessus) et, par conséquent, le système de subventions publiques en Géorgie ne porte pas atteinte à la liberté fondamentale des collectivités locales d'exercer leur pouvoir discrétionnaire et est conforme à l'article 9, paragraphe 7, de la Charte.

4.8.8 Article 9.8

158. Le marché des capitaux continue de se développer en Géorgie. Dans le même temps, le Gouvernement géorgien a accès aux financements de donateurs à des conditions concessionnelles. Les communes ne peuvent emprunter qu'avec le consentement du gouvernement, et uniquement à des fins d'investissement. Le gouvernement étant mieux placé pour négocier avec la communauté des donateurs, dans la pratique, le gouvernement central signe les accords de prêt avant de prêter aux collectivités locales les fonds empruntés pour réaliser des projets d'investissement. En 2017, les communes ont emprunté à cette fin 4 % des dépenses budgétaires totales de 2017.

159. En règle générale, les unités d'autonomie locale ne disposent pas de fonds empruntés conséquents. Les audits réalisés n'ont pas révélé de faiblesses particulières en matière de prêts et de crédits au sein des communes. La gestion de la dette municipale est régie par les règles budgétaires (paramètres macro-économiques) établies dans la loi organique relative à la liberté économique (article 2), à la « règle en matière de dette » – 60 % du PIB, à la « règle des dépenses » – 30 % du PIB, et à la « règle de l'équilibre » – 3 % du PIB. Le Gouvernement est autorisé à fixer certaines restrictions globales afin de garder les paramètres du gouvernement central dans ces limites, mais les communes ont toute latitude pour définir leurs priorités en termes de dépenses dans les limites des ressources dont elles disposent. Les unités d'autonomie locale ne peuvent emprunter auprès des pouvoirs publics et de personnes morales contrôlées par ces derniers que des montants dépassant les limites fixées par la loi. Les biens appartenant aux communes ne peuvent pas servir de garantie pour un prêt.

160. Des restrictions à l'autonomie en matière d'emprunt sont prévues par la loi et n'excèdent pas les restrictions similaires en vigueur dans d'autres pays d'Europe.

161. Les rapporteurs concluent par conséquent que la Géorgie se conforme à l'article 9, paragraphe 8, de la Charte.

4.9 Article 10 – Droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Droit d'association des collectivités locales

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

4.9.1 Article 10.1

162. La coopération intercommunale se développe progressivement en Géorgie. En juillet 2015, le Code a donné compétence aux communes pour créer des sociétés mixtes et les collectivités locales ont commencé à proposer des initiatives en vue d'une telle collaboration. Par exemple, la ville et la communauté de Zougdidid ont réussi à maintenir en activité une entreprise commune de traitement des déchets en dépit de la scission de la commune, survenue en 2014. D'autres unités d'autonomie locale ont créé des agences de développement régional encore en activité dans certaines régions (Mtskheta-Mtianeti, 2016).

163. En 2017, trois communes des régions montagneuses de la République autonome d'Adjarie ont créé un centre commun de développement des services municipaux qui a déjà obtenu un premier financement de l'Union européenne pour améliorer les services d'enlèvement des déchets solides.

164. L'article 21 du Code habilite les communes à mener des activités conjointes et à constituer des entités communes pour la fourniture de services et la mise en œuvre de projets. Cependant, selon des interlocuteurs du Gouvernement de Tbilissi, des changements doivent être apportés à la législation sectorielle afin de permettre aux communes d'allouer des ressources financières pour des projets communs et des infrastructures partagées.

165. L'article 76, paragraphe 3, de la Constitution révisée (2018) prévoit qu'une unité d'autonomie locale a le droit de coopérer avec d'autres unités d'autonomie locale pour exercer ses pouvoirs conformément à la règle prescrite par la loi organique.

166. La Géorgie respecte donc l'article 10, paragraphe 1, de la Charte. Les autorités géorgiennes doivent toutefois être encouragées à développer plus avant le cadre juridique, notamment en ce qui concerne les lois sectorielles, afin de faciliter et de promouvoir la coopération intercommunale.

4.9.2 Article 10.2

167. L'article 76, paragraphe 3, de la Constitution dispose que conformément à la loi organique, les unités d'autonomie locale ont le droit de s'affilier à des associations de telles unités. Par ailleurs, leur droit d'association est garanti par l'article 20 du Code de l'autonomie locale, qui les autorise à constituer une association sous la forme d'une personne morale non commerciale dans le but de coordonner leurs propres activités. Ces associations sont autorisées à prendre part au processus décisionnel et à tenir des consultations avec les pouvoirs publics, ainsi qu'à examiner les projets de loi et autres projets. Les unités d'autonomie locale ont également le droit d'adhérer à des associations internationales d'unités d'autonomie locale. NALAG est reconnue comme étant l'association nationale des collectivités locales de Géorgie. Elle a renouvelé sa direction politique à l'issue des élections locales de 2014 et un autre transfert de compétences a eu lieu après les élections locales de 2017. Le président actuel de NALAG est le maire de Tbilissi, mais l'association est dotée d'un conseil d'administration multipartite et sa composition s'appuie sur une représentation régionale.

168. NALAG a conclu un protocole d'accord avec la commission parlementaire sur la politique régionale et l'autonomie locale, ainsi qu'avec le ministère du Développement régional et des infrastructures. L'association participe activement aux discussions sur toute question ayant une influence directe sur les pouvoirs locaux. Lors de la présentation de la nouvelle stratégie de décentralisation, le Gouvernement géorgien a déclaré que NALAG serait l'un de ses principaux partenaires durant la mise en œuvre de la prochaine étape de décentralisation.

169. La Géorgie se conforme donc à pleinement à l'article 10, paragraphe 2, de la Charte et pourrait ratifier la disposition pertinente.

4.9.3 Article 10.3

170. En principe, les communes géorgiennes sont autorisées à coopérer avec des communes étrangères sans avoir besoin de l'approbation du gouvernement national. Une telle approbation n'est requise que si cette coopération implique la réception d'une dotation et si celle-ci ne relève pas d'un accord intergouvernemental entre l'État géorgien et un État étranger (ou une organisation internationale). Les interlocuteurs géorgiens se sont montrés plutôt circonspects quant au Protocole additionnel à la Convention-Cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités locales. En effet, pour le camp géorgien, ce point est étroitement lié au rétablissement de l'intégrité territoriale de la Géorgie et à la mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale dans les territoires géorgiens échappant actuellement au contrôle du Gouvernement, dans lesquels des troupes étrangères sont déployées sans son consentement.

171. Le second aspect est celui du tracé exact des frontières nationales. La Géorgie a officiellement quitté la Communauté d'États indépendants (CEI) en 2009 et le processus de délimitation des frontières nationales avec des États membres de la CEI (Russie, Arménie et Azerbaïdjan) n'est pas encore achevé. Les interlocuteurs géorgiens ont souligné qu'avant la ratification de tout instrument juridique international en matière de coopération transfrontalière, ces frontières devront être physiquement et juridiquement définies. Le processus de démarcation des frontières de l'État avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan est en cours. Toutes les difficultés subsistantes étant de nature technique, on peut espérer que ce processus aboutira dans un avenir proche. Selon les interlocuteurs de la délégation du Congrès, la Géorgie s'est engagée à ratifier le Protocole additionnel à la Convention-cadre. Cependant, eu égard à la poursuite de l'occupation de certaines parties du territoire souverain de la Géorgie, ainsi qu'au processus de démarcation des frontières en cours avec des États membres de la CEI, le processus de ratification ne peut progresser que lentement.

172. La Géorgie se conforme donc à l'article 10, paragraphe 3, de la Charte.

4.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

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.

173. L'une des principales garanties de la protection juridique de toute unité d'autonomie locale est fournie par la Constitution. L'article 60, paragraphe 4, de la Constitution permet en effet à une collectivité locale d'exercer un recours juridictionnel, c'est-à-dire de saisir la Cour constitutionnelle si la décision d'un organe de l'État porte atteinte aux pouvoirs et compétences qui lui sont attribués par la loi. Le Code prévoit lui aussi qu'un Sakrebulo (conseil municipal) peut, conformément à la législation géorgienne, former un recours auprès de la Cour constitutionnelle pour demander le contrôle de la constitutionnalité d'actes normatifs. En outre, selon les termes de l'article 7, paragraphe 4, du Code, une commune peut faire appel devant un tribunal relativement à des actes normatifs administratifs et légaux et à des actions qui restreignent l'exercice des pouvoirs prévus par la loi en matière d'autonomie locale. Enfin, en vertu du Code (articles 132, 135 et 136), toute décision sur la conformité juridique d'un acte normatif adopté par une collectivité locale dans le cadre de ses compétences exclusives doit être prise par l'autorité judiciaire, et peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction de degré supérieur. Dans le cadre de ses compétences déléguées, toute unité d'autonomie locale est en droit de contester en justice une décision de l'organe de contrôle de l'État.

174. Compte tenu de ce cadre juridique, la Géorgie se conforme pleinement à l'article 11 de la Charte.

5. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

175. L'organisation administrative et territoriale de la Géorgie ne conçoit pas de niveau régional en tant que tel. Bien que les autorités centrales aient leurs mandataires, des administrateurs habilités par l'État – gouverneurs, nommés au sein d'unités administratives et territoriales (groupes de communes), il n'existe pas à proprement parler d'unités territoriales. Les régions ne sont pas des entités juridiques. Elles n'ont pas de compétences ou de revenus propres. Il n'y a pas d'organes représentatifs élus au niveau régional.

176. Les régions géorgiennes diffèrent sensiblement les unes des autres du point de vue de leur niveau et de leur vitesse de développement. On peut en effet constater entre elles un déséquilibre manifeste et croissant en la matière. Près de la moitié (48%) du PIB du pays est produite dans la capitale et ce chiffre est en constante augmentation. En 2016, par exemple, près des trois quarts des investissements étrangers directs en Géorgie – soit 1,5 milliard d'USD – ont été réalisés à Tbilissi, alors que la part engagée dans d'autres régions est extrêmement faible et continue de diminuer. Citons comme exemples l'Iméréthie, dont la part dans le PIB est passée de 15,2 % à 11 % entre 1975 et 2013, et la Kakhétie, dont la part est passée de 10 % à 6 % au cours de la même période. Le niveau de vie dans les régions (en particulier dans les zones rurales) est beaucoup plus bas que dans les zones urbaines (villes) et encore plus par rapport à la capitale.

177. En 2014, la Géorgie a mis en œuvre une réforme de l'administration régionale et les gouverneurs régionaux, auparavant comptables devant le président, ont dorénavant une relation d'administrateurs avec le Gouvernement. À l'origine chargés de surveiller les collectivités locales, ils sont aujourd'hui un rouage fonctionnel du gouvernement central. De plus, le Code de l'autonomie locale a établi des conseils consultatifs régionaux (CCR) placés sous l'autorité d'administrateurs régionaux de l'État – gouverneurs - comme expliqué précédemment dans le présent rapport. Les CCR sont présidés par des administrateurs de l'État – gouverneurs qui soumettent au Gouvernement géorgien la stratégie de développement régional adoptée par les CCR.

178. Les stratégies régionales sont examinées par la commission interministérielle pour le développement régional de la Géorgie et transmises au Gouvernement pour adoption. Par suite de la réforme de 2014, l'administration régionale joue dorénavant un rôle déterminant dans le développement des régions du pays et dans la mise en œuvre de la politique territoriale gouvernementale. Un autre document clé pour le développement régional est le plan d'aménagement du territoire, qui regroupe les priorités de développement pour chaque région et fixe des objectifs spécifiques pour la modernisation des infrastructures physiques, sociales et économiques sur l'ensemble du territoire.

179. La politique régionale et le développement des régions devraient tenir compte des spécificités des régions et de l'existence de réglementations pertinentes pour résoudre les difficultés propres à chacune. La loi sur le développement des régions montagneuses a été adoptée dans cet objectif. Elle a pour but de définir les

avantages d'une stimulation du progrès socio-économique dans les régions de haute montagne, qui assurera le bien-être de leurs habitants, élèvera leur niveau de vie, favorisera l'emploi et améliorera les conditions sociales et économiques. La loi prévoit des avantages sociaux et fiscaux supplémentaires pour la population et les entrepreneurs de haute montagne.

180. La vision du développement régional en Géorgie se fonde sur l'approche de la politique de développement social et économique (cohésion) appliquée dans les régions de l'UE, ce qui implique la nécessité d'une planification et d'une mise en œuvre efficaces de politiques intégrées adaptées au développement des zones concernées. Se fondant sur ce raisonnement, le Gouvernement géorgien a adopté la Stratégie de développement régional. Sur la base de cet instrument, les stratégies de développement régional pour 2013-2016 ont été adoptées. Le Programme de développement régional 2015-2017 a été publié en 2014. Il s'agissait d'un document à mi-parcours fixant les principaux objectifs, priorités et mesures de la politique de développement régional en Géorgie et définissant les conditions nécessaires à un développement socio-économique équilibré et durable des régions. Plus récemment, le ministère du Développement régional et des infrastructures a élaboré et présenté au Gouvernement pour approbation le Programme de développement régional 2018-2021, qui définit les principaux objectifs et priorités de la politique géorgienne en la matière, ainsi que les priorités et activités prévues en 2018-2021, et met en place des mesures visant à assurer un développement équilibré des diverses régions et à accroître leur compétitivité.

181. Au cours de la visite de suivi, les rapporteurs ont soulevé la question d'une éventuelle réforme territoriale qui pourrait instaurer un deuxième échelon d'administration locale en Géorgie. Le ministre du Développement régional et des infrastructures a répondu qu'à ce stade, le Gouvernement estimait important d'étendre les compétences des unités d'autonomie locale, de procéder à une décentralisation financière et d'établir des normes de gestion efficaces et transparentes. Une grande variété de besoins publics doit être gérée sur le terrain. Les unités d'autonomie locale devraient disposer de davantage de ressources financières et d'autres outils nécessaires à l'amélioration des services. En plus de résoudre les problèmes locaux, elles devraient aussi s'occuper du développement social et économique. L'administration locale devrait satisfaire aux normes les plus élevées en matière de responsabilité et assurer une participation active des citoyens à la résolution de questions importantes. Une fois ceci réglé, il sera possible de commencer à envisager la création d'un deuxième échelon d'administration locale.

6. RÉPUBLIQUE AUTONOME D'ADJARIE

182. Le 13 octobre 2017, le Parlement a adopté – en même temps que les amendements à la Constitution – la loi constitutionnelle sur la République autonome d'Adjara, en vertu de laquelle le Conseil suprême d'Adjara devait présenter au Parlement géorgien ses propres amendements à la Constitution de la République autonome d'Adjara. Une commission a été constituée pour veiller à ce que les amendements proposés fassent l'objet d'un débat public à l'issue duquel le Conseil suprême a adopté la nouvelle loi constitutionnelle en trois séances. La nouvelle loi constitutionnelle géorgienne sur la République autonome d'Adjara a été adoptée à l'unanimité par le Parlement géorgien le 4 mai 2018.

183. D'après les interlocuteurs de la République autonome d'Adjara de la délégation du Congrès, la précédente loi constitutionnelle géorgienne sur le statut de la République autonome d'Adjara présentait des lacunes et n'établissait pas de distinction claire et équitable entre l'État, la République autonome et les unités d'autonomie locale. En revanche, la loi constitutionnelle nouvellement adoptée distingue les pouvoirs spéciaux de la République autonome d'Adjara des compétences de l'État géorgien et des unités d'autonomie locale. La nouvelle loi pose le principe de l'universalité des pouvoirs, selon lequel la République autonome peut exercer tout pouvoir autre que les pouvoirs exclusifs de l'État tels que définis dans la législation géorgienne, ou ne relevant pas de l'autorité exclusive des collectivités locales, et dont l'exercice n'est pas légalement exclu des pouvoirs de la République autonome d'Adjara. La loi constitutionnelle prévoit également la possibilité de déléguer des pouvoirs à la République autonome d'Adjara.

184. Le principe d'universalité des pouvoirs établi par la nouvelle loi constitutionnelle relative à la République autonome d'Adjara est important. Des programmes concernant les services sociaux doivent être élaborés dans le cadre des budgets des administrations centrale et autonomes. Les pouvoirs exclusifs de la République autonome d'Adjara sont :

- a. l'adoption des lois et autres actes normatifs de la République autonome d'Adjara ;
- b. la définition des structures, pouvoirs et règles d'activité du Gouvernement de la République autonome d'Adjara ;

- c. l'élaboration et l'application de la politique budgétaire de la République autonome d'Adjarie, conformément à la législation de la Géorgie et de la République autonome d'Adjarie, ainsi que l'adoption du budget de la République autonome d'Adjarie et le contrôle de son exécution ;
- d. la gestion et l'administration des biens de la République autonome d'Adjarie, conformément à la législation de la Géorgie et de la République autonome d'Adjarie ;
- e. la gestion et l'administration des terres, des forêts et des ressources en eau appartenant à la République autonome d'Adjarie, conformément à la législation de la Géorgie et de la République autonome d'Adjarie ;
- f. la planification du développement urbain et territorial de la République autonome d'Adjarie, conformément à la législation de la Géorgie et de la République autonome d'Adjarie ;
- g. la gestion des routes et autres infrastructures importantes pour la République autonome ;
- h. l'établissement, la gestion et le subventionnement d'organismes éducatifs, scientifiques, créatifs et sportifs importants pour la République autonome ;
- i. la création et l'octroi de prix et de titres honorifiques de la République autonome d'Adjarie, conformément à la législation de la Géorgie et de la République autonome d'Adjarie ;
- j. la gestion de l'administration des archives de la République autonome d'Adjarie.

185. La République autonome d'Adjarie peut exercer tout pouvoir dans les domaines de l'économie, de la culture, du tourisme, de la santé et de la sécurité sociale, de l'éducation, de la culture, du sport, de la politique de la jeunesse et de la protection de l'environnement, à condition que ledit pouvoir n'ait pas été légalement dévolu à l'État ou à une administration locale et qu'il n'ait pas été explicitement exclu des compétences de la République autonome d'Adjarie dans la législation géorgienne. La République autonome jouit d'une autonomie financière dans le cadre fixé par la législation géorgienne. Afin d'être en mesure d'assurer ses pouvoirs, la République autonome perçoit une partie des recettes fiscales et non fiscales de l'État, en plus d'un financement spécial prélevé sur le budget de l'État. Les impôts fonciers sont transférés aux autorités autonomes. La République autonome d'Adjarie possède ses propres biens et leur définition est déterminée par la législation géorgienne.

186. Les relations entre le Gouvernement de la République autonome d'Adjarie et les organes de l'État géorgien et d'autres organes étatiques de la République autonome sont réglementées par la loi de la République autonome d'Adjarie sur la structure, les pouvoirs et les règles de fonctionnement du Gouvernement de la République autonome d'Adjarie. Les ministères de la République autonome doivent rendre des comptes au Gouvernement et exercer les fonctions prévues par la loi qui leur sont assignées par le chef du Gouvernement. Le Gouvernement coordonne et supervise les activités des ministères et des organismes d'État. De plus, le Gouvernement approuve les réglementations définissant les compétences et obligations des ministères.

187. Le chef du Gouvernement de la République autonome d'Adjarie coordonne les relations du Gouvernement avec les unités d'autonomie locale. Conformément à la Constitution de la République autonome et aux règles prescrites par la législation pertinente, les unités autonomes du territoire d'Adjarie recevront des financements prélevés sur le budget de la République autonome. En outre, les documents relatifs au budget de l'État incluent une disposition spéciale qui définit la budgétisation des projets devant être mis en œuvre dans les communes. Le fonds de réserve du budget alloue également des ressources financières pour couvrir les dépenses imprévues des communes.

188. En vertu de la Constitution géorgienne (article 45), l'organe représentatif suprême de l'Adjarie (le Conseil suprême) a le droit d'initiative législative en Géorgie. Par ailleurs, l'ensemble des membres du Conseil suprême d'Adjarie sont membres du collège électoral qui élit le Président de la Géorgie (article 50 de la nouvelle Constitution révisée de 2018).

7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

189. Les rapporteurs tiennent à souligner les progrès substantiels réalisés dans le domaine de la démocratie locale depuis les visites effectuées par le Congrès en Géorgie en 2003, 2004, 2012 et 2013 et la mission de post-suivi en 2015. Les principes de la Charte ont été intégrés dans les dispositions constitutionnelles et d'autres textes législatifs. La Constitution a été modifiée et le principe de subsidiarité est dorénavant expressément reconnu en ce qui concerne l'administration locale, de même que le principe de proportionnalité. Par ailleurs, une « clause de compétence générale » applicable aux collectivités locales a été ajoutée et le statut constitutionnel de la République autonome d'Adjarie a été renforcé.

190. L'élection au suffrage direct de tous les maires a également été instaurée, comme le suggérait la Recommandation 334 (2013) sur la démocratie locale et régionale en Géorgie. De nouveaux mécanismes de participation citoyenne ont été mis en place. La ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de

l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales ne semble plus être qu'une question de temps et le processus pourrait être engagé avant la fin de l'année 2018.

191. La capacité financière des collectivités locales a été renforcée par des recettes fiscales supplémentaires. Le système d'audit a été modernisé et du personnel d'audit spécialisé a été recruté.

192. Le rôle représentatif de NALAG en tant qu'interlocuteur et partenaire a été officiellement reconnu. NALAG participe aux discussions et négociations sur toutes les questions concernant directement les collectivités locales.

193. Le Gouvernement géorgien élabore actuellement une stratégie de réforme globale visant à étendre la décentralisation et à généraliser la modernisation de l'administration locale. Il prépare également une stratégie de développement régional dans le but de faire face aux difficultés dues aux disparités régionales extrêmes qui règnent encore dans le pays.

194. Les rapporteurs souhaitent néanmoins attirer l'attention des autorités géorgiennes sur un point particulier : en effet, plusieurs membres de l'opposition se sont plaints auprès de la délégation du Congrès de n'avoir pas accès à des informations détenues par les administrations municipales et, de manière générale, de conditions qui les empêcheraient de remplir leur rôle au sein des assemblées et autres organes municipaux. Les rapporteurs du Congrès ont été dans l'incapacité d'enquêter sur ces allégations durant leur visite. Ils ont toutefois appris que des membres de l'opposition avaient pu obtenir des informations publiques au moyen d'actions devant des juridictions civiles. Cela étant, de l'avis des rapporteurs, de nouvelles mesures visant à faciliter le rôle de l'opposition au sein des collectivités locales et à restaurer la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie locale seraient les bienvenues.

195. En outre, des programmes de renforcement des capacités à l'intention des membres d'organes délibérants locaux, sur l'utilisation des instruments juridiques leur permettant de protéger leurs droits en tant qu'élus locaux, pourraient contribuer utilement à renforcer leur rôle de partis d'opposition dans les collectivités locales, en particulier dans les plus excentrées d'entre elles.

196. Concernant le pouvoir des maires de nommer les maires-adjoints, de l'avis des rapporteurs, le Gouvernement géorgien pourrait envisager, dans le cadre des nouveaux projets de décentralisation, de réviser la structure interne des collectivités locales afin de la rééquilibrer, d'éviter une concentration excessive des pouvoirs entre les mains des maires et de garantir la responsabilité directe de l'exécutif devant le conseil municipal.

197. La formule de péréquation en vigueur pourrait desservir les intérêts des communes les plus modestes. Elle paraît en outre inciter les communes à ne pas augmenter leurs revenus propres, car le montant de la subvention de péréquation diminuerait en conséquence. Il est donc recommandé d'améliorer la procédure de péréquation financière (tant en ce qui concerne les critères de répartition que l'augmentation du fonds de péréquation). Les autorités géorgiennes travaillent d'ores et déjà à son amélioration.

198. Plusieurs compétences transférées aux communes (par exemple, l'approvisionnement en eau) ne sont pas pleines et entières. La législation sectorielle n'est toujours pas conforme aux politiques de décentralisation du gouvernement et les progrès en matière de révision et d'harmonisation de cette législation sont très lents. Il est également nécessaire de préciser le cadre juridique, notamment en ce qui concerne la législation sectorielle, afin de faciliter et de promouvoir la coopération intercommunale.

199. La formule de calcul du nombre d'employés des collectivités locales suscite certaines inquiétudes. En principe, de telles restrictions ne contredisent pas les termes de la Charte, mais elles doivent être flexibles et tenir compte de l'écart existant entre les communes à cet égard. D'après la Charte, les collectivités locales doivent pouvoir déterminer leurs propres structures (y compris le nombre de postes de fonctionnaires) afin de les adapter aux besoins locaux. Ceci n'est pas possible lorsqu'une formule de calcul du nombre de salariés s'appuie sur des critères formalistes. Il convient donc de revoir cette formule.

200. Les disparités régionales restent extrêmement importantes en Géorgie. Il convient donc d'inciter les autorités à poursuivre leurs efforts de développement régional en assurant un certain degré de continuité dans la stratégie et les politiques de développement régional actuelles, afin de consolider ce qui a déjà été réalisé.

201. Les autorités géorgiennes sont encouragées à ratifier l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 6, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphes 2 et 3. Les rapporteurs soulignent qu'en ce

qui concerne l'article 4, paragraphe 6, l'article 5, l'article 9, paragraphe 6, et l'article 10, paragraphe 2, la législation géorgienne satisfait d'ores et déjà aux exigences de la Charte.

202. Au cours de leur visite, les rapporteurs ont été informés par des interlocuteurs du Gouvernement et du Parlement que la Géorgie était prête à signer et à ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) en 2018.

ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Géorgie**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN GÉORGIE****Tbilissi, Mtskheta (17-18 avril 2018)****PROGRAMME****Délégation du Congrès :****Rapporteurs :**

M. Michail ANGELOPOULOS

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE¹⁵
Membre de la commission de suivi du Congrès
Maire de l'île de Samos, Grèce

M. Stewart DICKSON

Rapporteur sur la démocratie régionale
Chambre des régions, GILD
Membre de la commission de suivi du Congrès
Membre de l'Assemblée législative d'Irlande du Nord
Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs
locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

M. Pierre MOUGEL

Assistant de la commission de suivi du Congrès des pouvoirs locaux
et régionaux du Conseil de l'Europe

Consultant :

M. Nikolaos-Komninos CHLEPAS

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte
européenne de l'autonomie locale (Grèce)

Interprètes :

Mme Natia PORCHKIDZE

Mme Mara TSAKADZE

Les langues de travail dont l'interprétation sera assurée pendant la réunion sont le géorgien et l'anglais.

15. PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

Mardi 17 avril 2018

Tbilissi, Mtskheta

- **MEMBRES DE LA DÉLÉGATION NATIONALE GÉORGIENNE DU CONGRÈS**
ASSOCIATION NATIONALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE GÉORGIE (NALAG)
EXPERTS INDÉPENDANTS

Délégation nationale géorgienne du Congrès

M. Kakha KALADZE, chef de délégation, maire de Tbilissi
Mme Nino KAVTARADZE, cheffe adjointe de la délégation, membre du conseil municipal de Roustavi
Mme Sevdia UGREKHELIDZE, membre du conseil municipal de Mtskheta
M. David KATAMADZE, membre du conseil municipal de Tkibouli
Mme Tamar KODOSHVILI, membre du conseil municipal de Gori
Mme Sophiko SIUKAEVA, membre du conseil municipal de Terjola
Mme Tamar TALIASHVILI, membre du conseil municipal de Tbilissi
M. George TKEMALADZE, membre du conseil municipal de Tbilissi
M. Beka DAVITULIANI, membre du conseil municipal de Tbilissi
M. Irakli TCHEISHVILI, membre du Conseil suprême d'Adjarie

Association nationale des collectivités locales de Géorgie (NALAG)

Membres du conseil d'administration de NALAG

Experts indépendants

M. David MELUA
Dr David LOSABERIDZE

- **MAIRIE DE TBILISSI**

M. Kakha KALADZE, maire de Tbilissi
M. Irakli KHMALADZE, maire-adjoint de Tbilissi
M. Andria BASILAIA, directeur du service municipal du développement économique
M. Gaioz TALAKVADZE, directeur du service municipal des finances

- **COMMUNE DE MTSKHETA**

M. Gela BAKRADZE, président du conseil municipal
(La commune est priée de bien vouloir compléter la liste des participants à cette réunion)

- **MINISTÈRE DES FINANCES**

M. Mamuka BAKHTADZE, ministre
M. Giorgi KAKAURIDZE, vice-ministre

- **PARLEMENT**

M. Irakli KOBAKHIDZE, président du Parlement
M. Zaza GABUNIA, président de la commission de la politique régionale et de l'autonomie locale
M. Zviad KVACHANTIRADZE, président de la commission de la diaspora et des questions du Caucase

Mercredi 18 avril 2018

Tbilissi

- **DÉFENSEUR PUBLIC (MÉDIATEUR)**

Mme Tamar GVARAMADZE, première adjointe au Défenseur public

Mme Ekaterine SKHILADZE, adjointe au Défenseur public

- **OFFICE NATIONAL D'AUDIT**

Mme Ekaterine GHAZADZE, auditrice générale adjointe

M. Giorgi MAMRIKISHVILI, directeur du service du budget des collectivités locales autonomes

M. Kakhaber KIRTAVA, directeur du service d'audit de la République autonome d'Adjarie

- **RÉUNION AVEC LES REPRÉSENTANTS DE L'OPPOSITION**

- **MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DES INFRASTRUCTURES**

Mme Maia TSKITISHVILI, ministre

M. Nikoloz ROSEBASHVILI, directeur du service des relations avec les régions et les organes d'autonomie locale

M. Gagi BUADZE, directeur exécutif du Fonds géorgien pour le développement municipal

Départ de Tbilissi de la délégation du Congrès