

35^e SESSION**La démocratie locale et régionale en Géorgie**

Recommandation 426 (2018)¹

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 ;

¹ Discussion et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e 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).

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 ;

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).