

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 157 (2004)<sup>1</sup> sur la démocratie locale et régionale en Géorgie

Le Congrès,

1. Rappelant:

*a.* l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres chargeant le Congrès d'établir des rapports par pays au sujet de la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres (rapports de suivi);

*b.* ses résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) définissant les principes directeurs en vue de l'élaboration des rapports susmentionnés;

2. Eu égard:

*a.* à la Résolution 1257 (2001) et à la Recommandation 1533 (2001) de l'Assemblée parlementaire sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie, élaborées dans le cadre de sa propre procédure de contrôle et se référant de manière explicite aux conclusions du Congrès sur la situation de la démocratie locale dans ce pays;

*b.* à la Recommandation 1580 (2002) de l'Assemblée parlementaire sur la situation en Géorgie et ses conséquences pour la stabilité de la région du Caucase;

*c.* à la Résolution (1999) 4 du Comité des Ministres invitant la Géorgie à devenir membre du Conseil de l'Europe;

3. Considérant:

*a.* les rapports des délégations du Congrès chargées d'observer les élections régionales et les élections présidentielles, qui se sont tenues dans la République autonome d'Adjarie (Géorgie) le 4 novembre 2001, les élections régionales au Conseil suprême d'Adjarie du 20 juin 2004 et les élections locales en Géorgie du 2 juin 2002<sup>2</sup>;

*b.* le rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie adopté par son Bureau le 21 décembre 1998 à l'occasion de l'accession de la Géorgie au Conseil de l'Europe<sup>3</sup>;

4. Ayant examiné le rapport de la Commission institutionnelle sur la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie préparé par les rapporteurs, M. Ian Micallef (Malte, L) et M. David Shakespeare (Royaume-Uni, R)<sup>4</sup>, à la suite de trois visites officielles effectuées par les rapporteurs en mars et septembre 2003,

et en mars 2004, en particulier à Tbilissi, Koutaïssi, Poti et Batoumi (République autonome d'Adjarie);

5. Remerciant:

*a.* les représentants du Parlement, de l'administration du Président et du Gouvernement de la République de Géorgie pour leur esprit de coopération et leur contribution constructive à l'organisation des visites de la délégation du Congrès, tout en regrettant que la délégation n'ait pu rencontrer des représentants élus des villes et des gouverneurs de district, à l'exception de ceux de la République autonome d'Adjarie, et que la rencontre avec les représentants du groupe parlementaire de l'Union des citoyens de Géorgie ait été annulée à la dernière minute;

*b.* les représentants du Bureau d'information du Conseil de l'Europe et, plus particulièrement, M. Plamen Nikolov, représentant spécial du Secrétaire Général en Géorgie, pour leur très utile contribution à l'organisation des trois visites de la délégation du Congrès dans le pays;

*c.* les représentants des associations des pouvoirs locaux et régionaux de Géorgie et des ONG internationales travaillant dans le pays;

6. Notant que la réforme de l'autonomie locale engagée à la suite de la déclaration d'indépendance de la Géorgie le 9 avril 1991 a représenté une rupture résolue et radicale avec le système hautement centralisé de l'Etat soviétique et que son succès dépend dans une large mesure de l'application systématique dans le pays des principes fondamentaux et des valeurs de la démocratie locale et régionale, énoncés en premier lieu dans la Charte européenne de l'autonomie locale;

7. Notant que le processus de réforme a avancé trop lentement, et rencontre toujours de graves difficultés et se heurte à des défis importants, qui ont été aggravés par le blocage persistant des efforts visant à résoudre les conflits régionaux en Abkhazie et en Ossétie du Sud mais aussi par l'instabilité politique intérieure et l'absence de consensus sur son avenir;

8. Se réjouissant dans ce contexte de la volonté clairement exprimée par les nouvelles autorités géorgiennes de poursuivre le processus de décentralisation dans le pays afin de permettre aux autorités locales de gérer une part importante des affaires publiques, conformément à l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale;

9. Convaincu que le processus de décentralisation prévoyant implicitement la dévolution des pouvoirs du gouvernement central aux autorités locales représente une véritable opportunité d'encourager la participation des citoyens aux institutions locales et que la démocratie locale est une condition préalable à la stabilité politique et économique du pays;

10. Se réjouissant de la ratification par le Parlement géorgien de la Charte européenne de l'autonomie locale, ce qui constitue une mesure essentielle pour un renforcement de la démocratie locale dans le pays et une indication claire de sa volonté d'honorer les obligations et engagements pris lors de son adhésion au Conseil de l'Europe;

11. Regrettant néanmoins que la Géorgie:

a. n'ait pas rempli son engagement de signer la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi que les protocoles additionnels, dans les trois années qui ont suivi son accession au Conseil de l'Europe;

b. n'ait pas encore ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (signée) et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

12. Inquiet du retard persistant de la nomination d'une nouvelle délégation nationale au Congrès, retard qui a entraîné la suspension de la participation des représentants géorgiens élus à ses activités, dont le mandat au Congrès a expiré six mois après la tenue des dernières élections locales;

13. Au vu de ce qui précède, souhaite attirer l'attention des autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales de la République de Géorgie sur les considérations et recommandations suivantes;

14. Considérations et recommandations générales

a. Lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe, les autorités géorgiennes se sont engagées à poursuivre les réformes démocratiques dans le pays, tout particulièrement dans le domaine de l'autonomie locale et régionale, et de poursuivre leurs efforts en vue de réaliser des progrès significatifs dans la mise en œuvre de l'obligation et des engagements contractés par la Géorgie, entre autres dans le domaine de la démocratie locale et régionale. Et bien que, récemment, certains progrès aient été accomplis dans l'élaboration du cadre législatif de l'autonomie locale, beaucoup reste à faire pour mettre les dispositions législatives pleinement en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. Dans ce contexte, la ratification récente de la Charte européenne de l'autonomie locale par le Parlement géorgien permettra de consolider le cadre légal de l'autonomie locale dans le pays, fourniront des repères clairs pour la poursuite du travail législatif en ce domaine et indiqueront sans ambiguïté la détermination de la Géorgie à honorer les engagements contractés lors de son accession au Conseil de l'Europe;

c. Le cadre constitutionnel de l'autonomie locale et régionale doit être renforcé;

Considérations et recommandations spécifiques

A. S'agissant de la démocratie locale:

14.1. Fondement constitutionnel et juridique de l'autonomie locale (article 2 de la charte)

a. Le principe de l'autonomie locale est clairement mentionné dans la Constitution mais son application est conditionnelle car soumise aux exigences de la souveraineté de l'Etat. Cette formulation signifie que, d'un point de vue constitutionnel, l'autonomie locale est définie comme auxiliaire ou subordonnée par rapport à l'autorité et à la souveraineté de l'Etat. Au vu des pouvoirs étendus

dont dispose le Président de Géorgie «pour suspendre ou dissoudre les collectivités locales représentatives (...) si leurs activités mettent en danger la souveraineté du pays ou l'exercice de l'autorité constitutionnelle par les autorités de l'Etat à l'intérieur du pays» (article 73.1.h de la Constitution), la Constitution semble ouvrir la possibilité de graves limitations de l'autonomie locale;

b. La loi sur l'autonomie et l'administration locale reconnaît expressément le droit des citoyens géorgiens à l'autonomie locale (article 2.1) et établit une distinction claire entre l'Etat et l'autorité locale en tant que principe fondamental de l'autonomie locale (article 6.h). Cette disposition est conforme aux exigences minimales de la charte;

c. Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République de Géorgie d'envisager la possibilité d'amender la formulation susmentionnée de la Constitution et/ou d'élaborer des procédures légales – claires en vue de résoudre des problèmes éventuels de conflit d'intérêts et de protéger la souveraineté territoriale;

14.2. Concept de l'autonomie locale (article 3.1)

a. La loi actuelle définissant l'autonomie locale comme «le droit, l'opportunité et la responsabilité des citoyens de Géorgie de résoudre les problèmes d'importance locale de façon indépendante et sous leur propre responsabilité» est conforme en principe à la disposition correspondante de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. Toutefois, l'intention de la charte est que les autorités locales puissent disposer d'une gamme étendue de responsabilités, qu'elles ont la capacité de remplir au niveau local, au lieu d'agir en simples représentants des autorités supérieures, et cette formulation devrait donc être réexaminée;

c. A cet égard, l'expression «questions d'importance locale» ne peut être considérée comme suffisante car, en réalité, la plupart des affaires publiques ont des implications à la fois locales et nationales, et les responsabilités les concernant peuvent évoluer avec le temps<sup>5</sup> et il n'y a pas de définition claire de l'autonomie des autorités locales dans l'exercice de leurs compétences;

d. En outre, la loi établit une distinction entre les questions d'«importance locale» et les questions locales d'«importance nationale», les premières relevant de «l'autonomie locale» (article 1.1) et les secondes de «l'administration locale» (article 1.4);

e. S'agissant de l'exigence de pouvoir gérer une «part importante des affaires publiques», il est notable que les organes locaux de gouvernement, c'est-à-dire les organes représentant le pouvoir de l'Etat, se voient attribuer des fonctions extrêmement étendues et importantes dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la santé ou de l'aide sociale, par exemple; il semble pourtant que ces fonctions constituent un aspect essentiel des intérêts locaux. Le fait de les exclure du champ de l'autonomie locale et de limiter le rôle des collectivités locales à des

questions dépourvues d'implications plus étendues risquent d'entraîner une marginalisation de ces autorités;

f. Cet état de fait peut être compris comme susceptible de favoriser des pratiques restrictives à l'égard des collectivités locales;

g. En outre, le terme d'«opportunité» utilisé dans cette formulation a la connotation d'une occasion propice ou d'une chance, ce qui ne correspond pas exactement au concept de l'autonomie locale défini par la Charte européenne de l'autonomie locale. Au contraire, l'idée contenue dans la charte, comme le montre l'emploi de l'expression «capacité effective», est que le droit légal de «régler et de gérer (...) une part importante des affaires publiques» doit s'accompagner des moyens de le faire de manière effective<sup>5</sup> et autonome;

h. Au vu des observations qui précèdent, le Congrès recommande aux autorités compétentes de Géorgie:

i. d'assurer la mise en œuvre pratique de la disposition de la charte stipulant que les responsabilités allouées aux municipalités doivent porter sur une part importante des affaires publiques;

ii. d'amender la formulation susmentionnée de l'article 1 de la loi actuelle afin de la mettre pleinement en conformité avec les dispositions de la charte;

14.3. Compétences des municipalités (article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale)

a. Le cadre législatif général offre une définition claire des compétences de l'autonomie locale, telles qu'envisagées à l'article 4.1 de la charte. La loi actuelle sur l'autonomie et l'administration locale, telle qu'amendée en août 2001, sépare clairement les compétences des organes législatifs et exécutifs de l'autonomie locale, et établit une distinction claire entre les fonctions exclusives, les fonctions déléguées et les fonctions optionnelles des collectivités locales;

b. Toutefois, les fonctions exclusives dévolues à l'autonomie locale ne sont pas aussi nombreuses qu'il serait souhaitable; autrement dit, ces fonctions sont loin d'être pleines et entières;

c. D'une manière générale, les compétences des municipalités de Géorgie sont assez réduites, comme indiqué ci-dessus (paragraphe 14.2.b, c, d et e) et ne portent pas sur une part importante des affaires publiques<sup>6</sup>, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>7</sup>;

d. En outre, les fonctions déléguées sont attribuées par l'intermédiaire des organes de *raion* et la capacité des autorités locales à résoudre les problèmes locaux dans les domaines protégés de la santé, de l'éducation, de la culture, des loisirs et des sports a été pratiquement éliminée dans le nouveau texte de loi;

e. Les organes de *raion* disposent de pouvoirs étendus leur permettant de transmettre, sur une base ponctuelle, des

responsabilités aux collectivités locales mais les procédures légales correspondantes sont encore assez vagues;

f. D'un autre côté, les organes de *raion* (dépendant de l'Etat) se voient attribuer la fonction d'«approuver et de contrôler l'exécution du budget local, l'introduction et l'abolition des redevances et impôts locaux conformément à la législation géorgienne» (article 8.d de la loi), ce qui peut être compris comme interférant avec les compétences des collectivités locales (article 7);

g. A cet égard, il convient de souligner que la charte vise à garantir que les compétences fondamentales ne sont pas attribuées aux collectivités locales sur une base ponctuelle mais sont suffisamment fondées dans la législation;

h. Au vu des observations qui précèdent, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République de Géorgie de garantir, dans la même loi, que les compétences attribuées aux collectivités locales doivent être non seulement exclusives mais pleines et entières, et que les municipalités doivent avoir toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité<sup>8</sup>;

14.4. Principe de subsidiarité (article 4.3 de la charte)

a. Le principe de subsidiarité est, en tant que tel, reconnu formellement par la loi sur l'autonomie locale (article 6.1.4). Toutefois, selon cette disposition, ce principe doit être appliqué lorsque «les collectivités locales exercent une autorité volontaire sur leur propre initiative»;

b. En pratique, cependant, le principe de subsidiarité comme ligne directrice pour la dévolution des compétences n'a été pris en compte que de manière très limitée en Géorgie et il apparaît qu'il n'y a pas d'intention de mettre en œuvre, de transmettre et de renforcer les compétences attribuées aux collectivités locales;

c. Le processus d'attribution des compétences demeure fortement centralisé et la Géorgie doit répondre au défi d'un important transfert de compétences aux autorités locales afin de parvenir à la compatibilité avec la charte;

d. En outre, il convient de rappeler que l'exercice des responsabilités publiques doit, en général, 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 (principe de subsidiarité)<sup>9</sup>;

e. Au vu de ces observations, le Congrès recommande aux autorités compétentes de Géorgie de modifier la loi sur l'autonomie et l'administration locale afin d'appliquer pleinement le principe de subsidiarité tel qu'énoncé à l'article 4.3 de la charte;

14.5. Relations entre les organes locaux du pouvoir central<sup>10</sup> et les collectivités locales (articles 4 et 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale)

a. La loi actuelle ne mentionne pas la consultation comme principe général des processus de décision se rapportant directement aux intérêts des collectivités locales;

b. Toutefois, l'article 8.3.a stipule que la «délégation de pouvoirs à une collectivité locale par un organe local du pouvoir central» doit être effectuée «sur la base de consultations préalables et d'accords spécifiques conclus uniquement entre ces organes»;

c. L'article 47 traitant de la réglementation temporaire s'appliquant à certaines relations envisagées par cette loi se réfère au décret présidentiel du 14 mai 1999 «sur les normes régissant les questions d'organisation administrative en Géorgie», en tant qu'instrument légal essentiel devant s'appliquer temporairement à l'organisation territoriale et administrative en attendant l'adoption d'une loi constitutionnelle spécifique;

d. Il stipule en outre qu'un organe local représentatif, comprenant un conseil et un exécutif, le *Gamgeoba*, doit être créé au niveau de chaque *raion*, en tant qu'«organe de l'Etat» chargé de «gérer les affaires locales» et de prendre les «décisions concernant les pouvoirs délégués» (article 7.6);

e. Le Conseil de *raion* est composé des présidents élus des conseils de premier niveau des collectivités locales, tandis que le chef du *Gamgeoba* est nommé par le Président de Géorgie parmi les membres du conseil;

f. Contrairement au *Gamgeoba*, le statut du Conseil de *raion* n'est pas défini par la loi, bien que celui-ci ait la possibilité (dans certaines limites importantes) de prendre des décisions sur les questions relevant des compétences des collectivités locales de base (articles 12.2.a, b et c et articles 13.4 et 6);

g. Cette situation aboutit à un résultat contradictoire: le conseil se voit reconnaître les responsabilités d'une instance locale représentative mais son exécutif n'est rien d'autre qu'un organe de l'Etat;

h. Compte tenu des observations qui précèdent, le Congrès recommande aux autorités compétentes de Géorgie de réfléchir à la possibilité d'amender la loi actuelle de façon à assurer:

i. une répartition claire des pouvoirs entre les organes locaux de l'Etat et les collectivités locales, en particulier là où les organes locaux de l'Etat sont en concurrence avec les collectivités locales ou dans les domaines d'action où l'attribution des responsabilités n'est pas clairement définie;

ii. la consultation des collectivités locales, «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»;

14.6. Election des conseils locaux et des maires et statut des représentants locaux élus (article 7 de la Charte européenne de l'autonomie locale)

a. La loi en vigueur garantit le droit de la population locale à élire des organes représentatifs locaux (*Sacrebulos*), conformément aux dispositions pertinentes de la charte;

b. La loi prévoit l'élection au suffrage direct des *Gamgebelis*, les maires des villes et des villages, à l'exception des maires de Tbilissi et de Poti qui sont encore nommés et révoqués par le Président de la Géorgie, ce qui est incompatible avec l'article 3 de la charte;

c. Cette disposition implique clairement l'existence d'une responsabilité parallèle à l'égard du gouvernement central et cela ne peut qu'alimenter les conflits entre le conseil élu et le maire nommé par le pouvoir exécutif;

d. Il convient de rappeler qu'aucune élection n'a lieu au niveau du *raion* (district) dont le statut légal soulève de graves questions. Les chefs de district sont également nommés par le Président de la République de Géorgie;

e. Le système électoral est régi par un code détaillé et actualisé, le Code électoral de 2001, qui s'applique également aux élections locales;

f. Toutefois, les dernières élections locales, qui se sont tenues en juin 2002, ont été entachées par de graves irrégularités, ainsi que des infractions du Code électoral, et le déroulement de ces élections, d'une manière générale, n'a pas été conforme aux normes internationales reconnues en ce domaine, comme indiqué par la délégation d'observation du Congrès et autres observateurs internationaux<sup>11</sup>;

g. Compte tenu des nouvelles modifications apportées au Code électoral en août 2003, dont un certain nombre d'améliorations concernant les procédures d'enregistrement des candidats et une transparence accrue de l'activité des commissions électorales, la législation actuelle fournit un meilleur cadre pour l'organisation des élections locales et régionales, à condition d'être appliquée de manière impartiale et uniforme;

h. Le statut des conseillers est en partie défini à l'article 22 qui se réfère également à un texte de loi spécifique à ce propos (non disponible);

i. Néanmoins, une disposition de cet article stipulant que les conseillers remplissent leurs fonctions sans aucune compensation financière n'est pas conforme à l'article 7 de la charte qui vise à assurer que certaines catégories de représentants élus ne puissent être empêchées de se présenter pour des raisons purement matérielles. Les conditions matérielles prévues par la charte comprennent la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus, en particulier dans le cas des conseillers élus pour exercer des fonctions exécutives à plein temps, ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante;

j. S'agissant de la responsabilité des organes exécutifs à l'égard des conseils directement élus, la législation actuelle institue un système de responsabilité double et superposée, comme le montre tout particulièrement l'exemple des organes de *raion*;

k. Compte tenu des contraintes administratives et financières existantes, il est certain que les conseils locaux élus ne peuvent pas jouir d'un degré d'indépendance suffisant dans l'exercice de leurs fonctions;

l. En outre, il existe une différence très importante entre le champ de compétences des conseils soumis à l'autorité d'un *raion* et celui des autres conseils. Les derniers bénéficient automatiquement du droit d'exercer la «gestion des affaires locales», tandis que cette fonction est attribuée aux premiers par délégation de pouvoirs;

m. Au vu des observations qui précèdent, le Congrès recommande aux autorités compétentes de Géorgie:

i. de prendre des mesures pour assurer la stricte application du Code électoral;

ii. d'amender la législation afin que toutes les autorités locales et de *raion* soient directement élues par la population, au lieu d'être nommées par le Président de la République, et de supprimer leur double dépendance et le chevauchement de leurs responsabilités, conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale;

iii. d'amender la loi relative à la capitale, Tbilissi, afin de permettre l'élection libre et démocratique du maire de cette ville;

iv. d'amender la loi sur l'autonomie locale, afin que le maire de Poti ne soit plus nommé par le Président de Géorgie;

v. d'amender la loi sur l'autonomie locale et, si nécessaire, la loi sur le statut des représentants locaux élus, afin de garantir à ces derniers le libre exercice de leur mandat;

14.7. Contrôle administratif des actes des collectivités locales (article 8 de la charte)

a. La loi fait effectivement référence à un contrôle extérieur visant à assurer la légalité des décisions des autorités locales (article 6.1.3) et ce contrôle peut être considéré comme compatible avec la charte;

b. S'agissant du contrôle des pouvoirs délégués, la loi est plus ambiguë mais semble favoriser un mode de supervision se limitant au seul contrôle de la légalité;

c. Il n'est pas fait expressément référence à un contrôle administratif pouvant s'appliquer aux tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales;

d. Toutefois, en cas de transfert de compétences, les autorités de l'Etat ont la possibilité d'«annuler les décisions prises par les collectivités locales dans le cadre des compétences qui leur ont été transmises» (article 42.3);

e. En outre, l'autorité supérieure de l'Etat et le Président de Géorgie disposent, au moins formellement, d'un pouvoir étendu et inconditionnel d'invalidation des actes des collectivités locales au niveau du *raion* (article 42.7);

f. Ce dernier type de contrôle est manifestement incompatible avec les dispositions de la charte car il va à l'encontre du principe de proportionnalité selon lequel

l'autorité de contrôle est tenue, dans l'exercice de ses prérogatives, de recourir à la méthode affectant le moins l'autonomie locale pour parvenir au résultat recherché;

g. La loi est pratiquement silencieuse au sujet des procédures de contrôle, ce qui peut permettre d'empiéter ponctuellement sur la latitude reconnue aux collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions;

h. Au vu de ces observations, le Congrès recommande aux autorités compétentes de Géorgie de modifier la législation existante afin d'assurer sa conformité avec les dispositions correspondantes de la Charte européenne de l'autonomie locale et de permettre aux autorités locales d'exercer librement leurs fonctions et de saisir la justice quand l'Etat intervient dans les compétences des autorités locales concernant les questions qui relèvent de leur compétence;

14.8. Ressources financières des municipalités (article 9 de la charte)

a. La législation existante est formellement conforme aux exigences de la charte concernant les ressources financières des collectivités locales (article 34.2);

b. Toutefois, en pratique, l'indépendance financière et les compétences fiscales des collectivités locales sont, pour le moins, très limitées en Géorgie; le seul revenu dont elles peuvent disposer provient de redevances et d'impôts locaux non lucratifs;

c. Ce problème est encore aggravé par le fait que les collectivités locales ne disposent toujours pas de leurs propres actifs et que les impôts portant sur les activités ou les biens les plus lucratifs restent sous le contrôle des autorités centrales;

d. En outre, le transfert des biens des autorités locales vers les municipalités n'a pas encore été effectué;

e. Les collectivités locales n'ont aucune influence sur les organismes de collecte des impôts qui font entièrement partie du système fiscal centralisé;

f. En outre, les municipalités sont apparemment dans l'incapacité de disposer librement de leurs ressources afin d'exercer leurs fonctions;

g. Les contributions de l'Etat ne sont pas réparties sur la base de critères objectifs, clairs, transparents et spécifiques définis par la loi, ce qui rend possible les décisions arbitraires et imprévisibles dans l'affectation de ces ressources – prises par les autorités centrales;

h. Dans ce contexte, il convient de féliciter les autorités concernées de Géorgie pour l'élaboration, en coopération avec le Conseil de l'Europe, d'un projet de loi sur les biens des municipalités, qui a été déposé devant le parlement national en mai 2003, ainsi que pour les efforts réalisés, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, pour la définition d'un ensemble de textes législatifs sur la gestion financière des collectivités locales (projet de loi sur le budget des collectivités locales, projet de loi sur l'affectation des revenus et projet de loi sur la répartition des impôts);

*i.* Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République de Géorgie:

*i.* de poursuivre la coopération avec le nouveau Parlement de Géorgie afin d'accélérer le processus d'adoption du projet de loi sur les biens des collectivités locales;

*ii.* de continuer le travail législatif mené en coopération avec le Conseil de l'Europe en vue de l'élaboration d'un ensemble de textes de loi sur les finances des collectivités locales, ainsi que d'autres projets de loi sectoriels très importants comme le projet de loi sur le statut du personnel des collectivités locales;

*iii.* d'appliquer de manière efficace et de travailler à renforcer progressivement les compétences fiscales des municipalités afin qu'une partie au moins de leurs ressources financières proviennent des redevances et des impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi<sup>12</sup>. A cette fin il est important de veiller à ce que ces redevances et impôts soient de nature suffisamment lucrative, diversifiée et évolutive<sup>13</sup>;

14.9. Droit de coopération et d'association des collectivités locales (article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale)

*a.* La législation existante reconnaît expressément aux collectivités locales le droit de coopérer et de former des organes communs (article 8.2); la loi reconnaît également leur droit à former des associations (article 26.1);

*b.* En réalité, cependant, le contexte social et politique n'est pas favorable à de telles activités; l'influence de l'état d'esprit «soviétique», dans lequel le centre ordonnait et les collectivités locales obéissaient, et dans lequel les activités à la base étaient essentiellement contrôlées et organisées d'en haut, principalement afin d'inciter la population à soutenir les initiatives du régime, se fait encore fortement sentir;

*c.* La communication entre l'administration centrale et les collectivités locales demeure problématique;

*d.* Les ONG continuent à être perçues, au mieux, comme des opposants politiques et elles sont souvent gênées dans leurs activités par des ingérences du gouvernement, comme cela est arrivé à la première association nationale des collectivités locales créée avec le soutien financier de donateurs étrangers; en revanche, certaines ONG apparaissent comme des ramifications de la branche mère plutôt que comme des organisations indépendantes;

*e.* Il est regrettable que le pays ne dispose toujours pas d'une association représentant l'ensemble des municipalités du pays. La création d'une telle association, qui ne doit pas être confondue avec les centres ou conseils de coordination (organismes intermunicipaux de coopération créés afin d'améliorer la mise en œuvre de certaines compétences) permettrait aux municipalités:

*i.* de lancer un dialogue entre l'administration centrale et les collectivités locales autour des questions pertinentes pour la démocratie locale;

*ii.* de mieux représenter leurs intérêts vis-à-vis des autorités centrales, lorsque ces dernières débattent de questions présentant un intérêt direct pour les municipalités, en exigeant que les autorités centrales compétentes consultent de manière formelle et régulière l'association des municipalités;

*iii.* de renforcer la coopération avec les autorités locales d'autres Etats, éventuellement dans le cadre d'une association internationale des autorités locales;

*f.* Au vu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités compétentes de la République de Géorgie:

*i.* de soutenir pleinement l'action du Conseil de l'Europe en ce domaine et de participer activement au projet mené dans le cadre du programme conjoint en vue de faciliter la création d'une association nationale des autorités locales et régionales géorgiennes;

*ii.* de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour engager des négociations avec l'ensemble des acteurs concernés au sujet de l'avenir de l'autonomie locale en Géorgie;

*iii.* de travailler activement à promouvoir la coopération transfrontière entre les autorités locales et territoriales de Géorgie et celles des pays voisins;

B. S'agissant des affaires régionales:

*a.* La Constitution de Géorgie ne mentionne pas l'organisation du pays en régions, la solution de ce problème ayant été retardée jusqu'à ce que soient créées les conditions favorables à la restauration de la juridiction de l'Etat sur les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud; un parlement national composé de deux chambres, le Conseil de la République et le Sénat, sera ensuite constitué (article 4.1 de la Constitution);

*b.* En juin 2004, à la suite de nouvelles élections à l'Assemblée régionale, le Parlement géorgien a adopté une loi constitutionnelle sur le statut de la République autonome d'Adjarie, qui constitue un pas important dans le bon sens;

*c.* Toutefois, il convient de réviser la loi sur l'Adjarie afin de la mettre pleinement en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment en ce qui concerne le partage des pouvoirs et des responsabilités entre l'Etat et les autorités régionales;

*d.* Déploie qu'aucun progrès n'ait été réalisé en vue d'un règlement politique des conflits en Ossétie du Sud et en Abkhazie;

*e.* Se déclare vivement préoccupé par les nombreuses violations de l'accord de cessez-le-feu relatif à l'Ossétie du Sud qui ont entraîné, de part et d'autre, la perte de vies humaines lors du récent conflit à la mi-août;

*f.* Souligne la nécessité pour toutes les parties au conflit d'assurer la démilitarisation de la zone de conflit et de réaffirmer leur volonté de parvenir à un règlement pacifique du conflit;

g. Cette situation n'est évidemment pas favorable à la poursuite du processus de décentralisation qui est parfois perçu comme mettant en danger l'unité du pays;

h. Le Congrès, cependant, recommande aux autorités compétentes de la République de Géorgie de continuer activement, en coopération avec les organisations internationales, à négocier avec les autorités respectives d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, afin de mettre en œuvre des mesures de confiance et d'aboutir à un règlement final de ces conflits prolongés, ainsi que de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique globale de décentralisation pour le pays;

#### 14.10. Formation des représentants locaux élus

a. Il convient de féliciter les autorités de Géorgie pour les progrès accomplis dans l'élaboration, en coopération avec le Conseil de l'Europe, d'une stratégie nationale de formation pour les collectivités locales et d'un «Guide de la démocratie locale»;

b. Toutefois, au vu de la situation dans le pays, qui se caractérise par l'absence d'une compréhension commune de la nature fondamentale de la démocratie locale, la formation du personnel et des représentants élus locaux, la sensibilisation des citoyens à la démocratie locale, la formation d'un consensus au sujet de la décentralisation et le développement d'une coopération constructive entre le gouvernement central et les autorités locales et régionales doivent être considérés comme des enjeux essentiels;

c. C'est pourquoi le Congrès invite les autorités concernées de Géorgie à soutenir activement les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine:

i. en diffusant largement le «Guide sur la démocratie locale»;

ii. en facilitant le lancement de la stratégie nationale de formation par la recherche active de donneurs, afin d'assurer le suivi des activités du Conseil de l'Europe en vue de la création d'une agence nationale de formation;

iii. en encourageant la formation des élus locaux, leur sensibilisation à la démocratie locale et en facilitant le développement d'un consensus au sujet de la décentralisation ainsi que la coopération entre l'Etat et les collectivités locales;

iv. en facilitant la contribution du Réseau des institutions de formation pour les collectivités locales et régionales, avec le concours de la Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale du Conseil d'Europe à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de formation en Géorgie;

v. en soutenant le projet d'ouverture d'une agence de la démocratie locale;

#### 14.11. Délégation nationale de la Géorgie au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

a. Il est regrettable que, aujourd'hui, plus de deux ans après les dernières élections locales, une nouvelle délégation

nationale de la Géorgie n'ait toujours pas été formée et que les représentants élus de la Géorgie n'aient pu prendre part à ses activités;

b. C'est pourquoi le Congrès recommande aux autorités compétentes d'engager de toute urgence des consultations intensives avec les organes locaux et régionaux afin de désigner une nouvelle délégation, conformément aux exigences de la charte et du règlement du Congrès;

14.12. Au vu des considérations ci-dessus, le Congrès constate avec regret que la plupart des demandes formulées dans le rapport élaboré lors de l'accession de la Géorgie au Conseil de l'Europe n'ont pas été satisfaites et que, en dépit des promesses, ces demandes doivent aujourd'hui être réitérées dans ce texte sous la forme d'une recommandation officielle;

#### 15. Invite par conséquent:

a. les autorités présidentielles, parlementaires et gouvernementales de la République de Géorgie à appliquer pleinement, sans délai, la présente recommandation et à maintenir informées régulièrement les autorités compétentes du Conseil de l'Europe<sup>14</sup> de tout progrès réalisé à cet égard et, en particulier, d'urgence, au sujet des questions mentionnées aux paragraphes 14.6 et 14.11 ci-dessus;

b. le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation et l'exposé des motifs correspondant aux autorités gouvernementales de la République de Géorgie;

c. l'Assemblée parlementaire à prendre en compte les recommandations ci-dessus dans sa procédure de contrôle des engagements et des promesses de la Géorgie;

d. le ministre chargé des questions d'autonomie locale et régionale dans le pays à assister à sa session plénière (Strasbourg, 31 mai-2 juin 2005), afin de présenter les mesures adoptées et/ou envisagées en vue de mettre en œuvre la présente recommandation.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 4 novembre 2004 (voir document CG (10) 22 rév., projet de recommandation présenté par I. Micallef (Malte, L, PPE/DC) et D. Shakespeare (Royaume-Uni, R, PPE/DC), rapporteurs)

2. Document CG/Bur (8) 97, approuvé par le Bureau le 12 décembre 2001, rapporteur: M. Whitmore; document CG/Bur (9) 17, adopté par le Bureau le 5 juillet 2002, rapporteur: M. Whitmore.

3. Document CG/Bur (5) 62 rév., approuvé par le Bureau le 21 décembre 1998, rapporteurs: M. Michel Guégan (France, L) et M. Gabor Kolumban (Roumanie, R).

4. (en liaison avec M. Léon Kieres avant mai 2004).

5. Charte européenne de l'autonomie locale. Exposé des motifs.

6. Affaires relevant de l'administration de l'Etat.

7. Article 3.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

8. Article 4.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

9. Article 4.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

10. Autorités relevant du pouvoir exécutif de l'Etat.

11. Document CG/Bur (9) 17.

12. Article 9.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

13. Article 9.4 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

14. Secrétariat du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale, Secrétariat Général.