

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 334 (2013)<sup>1</sup> La démocratie locale et régionale en Géorgie

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 CM/Res(2011) 2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel un des buts 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 susmentionnée, selon lequel «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats 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.* à sa Résolution 307 (2010) révisée sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122);

*d.* à sa Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, sa Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale, et sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009);

*e.* à sa précédente Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Géorgie (Recommandation 157 (2004));

*f.* à l'exposé des motifs sur la démocratie locale en Géorgie, établi à la suite d'une visite officielle effectuée dans ce pays du 10 au 12 juin 2012.

2. Le Congrès rappelle que:

*a.* la Géorgie a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 26 octobre 2004 et l'a ratifiée le 8 décembre 2004. La charte est entrée à son égard en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, avec des «réserves» relatives à l'article 4, paragraphe 6, à l'article 5, à l'article 6, paragraphe 2, à l'article 9, paragraphe 6, et à 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 (STCE n° 207);

*c.* une délégation du Congrès<sup>2</sup> a effectué une visite de suivi en Géorgie du 10 au 12 juin 2012. Elle s'est rendue à Batoumi, Tbilissi et Roustavi;

*d.* les rapporteurs du Congrès ont effectué une mission d'enquête en Géorgie les 27 et 28 février 2013<sup>3</sup>.

3. Les rapporteurs souhaitent remercier la représentation permanente de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe, les autorités géorgiennes aux niveaux central, régional et local, l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG), les experts et tous leurs autres interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et pour les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit:

*a.* des progrès substantiels ont été réalisés dans le domaine de la démocratie locale et régionale depuis les visites effectuées par le Congrès en Géorgie en 2003 et 2004, et les principes de la charte sont dans une large mesure intégrés dans des dispositions constitutionnelles;

*b.* les autorités ont fait preuve d'une volonté politique manifeste de tenir compte des recommandations du Congrès, d'intégrer les principes directeurs de l'autonomie locale dans la législation nationale et, d'une manière générale, de coopérer avec le Conseil de l'Europe;

*c.* des efforts considérables ont été déployés en faveur du développement régional et ont porté leurs fruits, comme le montre notamment l'exemple dynamique et positif de l'Adjarie;

*d.* l'élection du maire de Tbilissi au suffrage universel direct est considérée comme un succès et pourrait servir d'exemple pour lancer le débat sur la question de l'élection de tous les maires du pays selon ce mode de scrutin;

*e.* le nouveau gouvernement, formé après les élections législatives de 2012, a exprimé sa volonté de continuer à développer et à décentraliser l'administration locale, en indiquant que les principes de la subsidiarité, de l'autonomie financière et de la participation des citoyens dans l'administration locale sous-tendent sa stratégie de réforme;

*f.* le projet initial de supprimer le ministère du Développement régional et de répartir ses attributions entre le cabinet du Premier ministre et le ministère de l'Economie a été réexaminé et n'est plus envisagé.

5. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants:

*a.* le principe de subsidiarité n'est toujours pas inscrit dans la Constitution géorgienne et, dans certains cas, des lois sectorielles sont en contradiction avec la loi organique. Des progrès substantiels doivent encore être accomplis par le biais de changements institutionnels et législatifs en ce qui concerne la décentralisation, l'autonomie locale et la responsabilité politique;

*b.* malgré le bon fonctionnement des consultations avec les collectivités locales et leurs représentants, et bien que NALAG ait tenu une place importante dans les négociations

avec les autorités nationales sous le gouvernement précédent, des problèmes de communication sont apparus entre NALAG et le gouvernement après les élections législatives d'octobre 2012. Cette situation, si elle devait persister, pourrait nuire à la qualité des relations entre les élus locaux et le gouvernement;

c. l'autonomie financière des collectivités locales reste un problème et, du fait de leurs «ressources propres» limitées, ces collectivités dépendent de subventions gouvernementales qui les exposent, surtout en période de crise financière, à des réductions de ces subventions susceptibles de limiter leur marge de discrétion pour l'utilisation de leurs ressources financières;

d. la formule de péréquation ne répond peut-être pas aux intérêts des municipalités les plus faibles: en effet, la part des dotations qu'elles reçoivent ne leur permet pas d'assurer les services publics à un niveau acceptable;

e. le contrôle administratif des municipalités pose problème du fait que la législation actuelle ne définit pas de normes applicables au contrôle des entités locales autonomes, bien que des normes internationales en la matière aient été adoptées. Le pays manque d'experts qualifiés, spécialistes des comptes des collectivités locales, ainsi que d'audits sur le bon usage des deniers publics;

f. les récents incidents, dont il a été fait part à la délégation lors de la mission d'enquête, concernant les pressions exercées sur des élus locaux pour qu'ils démissionnent de leur mandat ou changent d'appartenance politique en faveur du nouveau parti majoritaire, ont constitué un danger pour la démocratie locale. Ils témoignent d'une vision erronée, tant au sein de l'opinion publique que dans la classe politique, selon laquelle l'administration locale dépendrait directement de la politique nationale et que toute alternance politique au niveau national devrait immédiatement être reflétée à l'échelon local, sans considération des mandats obtenus par le biais d'élections locales démocratiques.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités géorgiennes à prendre en considération les recommandations suivantes:

a. amender la Constitution de manière à ce que le principe de subsidiarité soit spécifiquement reconnu en tant qu'un des principes directeurs du domaine de l'administration locale et réorganiser la législation en donnant à la loi organique un rôle prépondérant pour toutes les questions touchant à l'administration locale;

b. reconnaître le rôle de représentation de NALAG en tant qu'interlocutrice et partenaire, et l'associer aux discussions et aux négociations relatives à l'autonomie locale et régionale, y compris sur le projet de réforme annoncé récemment, 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;

c. 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;

d. améliorer la procédure de péréquation financière (à la fois pour ce qui concerne la répartition et pour l'augmentation du fonds de péréquation);

e. réviser la législation en vigueur en vue de définir des normes pour le contrôle des comptes des collectivités locales et former des experts dans ce domaine spécifique, en mettant l'accent sur la vérification de l'optimisation des ressources;

f. prendre des mesures immédiates et efficaces pour 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. Le Congrès exhorte les autorités géorgiennes à veiller à ce que les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale et notamment celles du préambule et des articles 3, 6 et 7.1, telles que mentionnées dans le rapport de la mission d'enquête menée en Géorgie (CG/BUR(23)47), soient pleinement observées et respectées. Le Congrès appelle toutes les forces politiques du pays à coopérer à la promotion de l'indépendance et du fonctionnement démocratique des collectivités locales;

g. poursuivre les efforts en faveur du développement régional, en garantissant un certain degré de continuité avec la stratégie et les politiques actuelles dans ce domaine, afin de consolider ce qui a déjà été fait;

h. envisager l'élection de tous les maires au suffrage universel direct, d'après l'exemple de Tbilissi;

i. 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, dans un avenir proche, du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

1. Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1<sup>e</sup> séance, (voir le document CG(24)10), rapporteurs: Nigel Mermagen, Royaume-Uni (I, GILD), et Helena Pihlajasaari, Finlande (R, SOC).

2. Sur décision de la commission de suivi du Congrès, M. Ian Micallef (rapporteur pour la démocratie locale, Malte, PPE/DC) et M<sup>me</sup> Helena Pihlajasaari (rapporteur pour la démocratie régionale, Finlande, SOC) ont été désignés rapporteurs pour la Géorgie et chargés de préparer et soumettre un rapport sur la démocratie locale et régionale dans ce pays. Ils ont été assistés de M. Ilija Todorovski, consultant et membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. Le mandat de M. Ian Micallef en tant que membre du Congrès ayant pris fin en octobre 2012, la présente recommandation est présentée par M. Nigel Mermagen (rapporteur pour la démocratie locale, Royaume-Uni, GILD), et M<sup>me</sup> Helena Pihlajasaari.

3. Sur décision du Bureau du 3 décembre 2012, les rapporteurs M. Nigel Mermagen et M<sup>me</sup> Helena Pihlajasaari se sont rendus à Tbilissi les 27 et 28 février 2013 où elles ont rencontré les autorités nationales et locales. Ils ont rédigé un rapport d'enquête qui a été soumis au Bureau pour adoption le 18 mars 2013 (voir CG/BUR(23)47).