

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



**24e SESSION**  
**Strasbourg, 19-21 mars 2013**

**CG(24)10FINAL**  
19 mars 2013

## La démocratie locale et régionale en Géorgie

Commission de Suivi

Rapporteurs : Nigel MERMAGEN, Royaume-Uni (L, GILD)<sup>1</sup>  
Helena PIHLAJASAARI, Finlande (R, SOC)

Recommandation 334 (2013).....	2
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Le présent rapport sur la démocratie locale et régionale en Géorgie succède à la Recommandation 157 adoptée en novembre 2004. Les rapporteurs s'y félicitent des progrès considérables réalisés par la Géorgie depuis lors, au moyen d'une vaste réforme de l'administration locale et du développement régional. Ils saluent également l'incorporation des principes directeurs de la démocratie locale dans la législation interne. Le rapport note 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 restent limitées. Le contrôle administratif pose problème du fait d'un manque d'experts qualifiés spécialistes des comptes des collectivités locales et de l'absence de contrôles portant sur le rapport coût/avantages. Le rapport attire aussi l'attention sur les effets dommageables, pour la démocratie locale, causés par les incidents et les pressions qui ont visé les élus locaux membres de l'opposition nationale après les élections.

Les rapporteurs félicitent les autorités géorgiennes d'avoir renforcé la capacité financière des collectivités locales et amélioré la procédure de péréquation financière. Ils les encouragent à poursuivre les efforts entrepris en faveur du développement régional et appellent le Gouvernement à mettre fin à toutes les atteintes à l'indépendance des collectivités locales et des responsables élus démocratiquement. Ils appellent tous les acteurs politiques du pays à prendre une position ferme et à coopérer pleinement pour la promotion de l'autonomie locale et régionale. Ils invitent enfin les autorités géorgiennes à signer et 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) et de ratifier le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159).

---

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens  
NI : Non-inscrits



## La démocratie locale et régionale en Géorgie

### RECOMMANDATION 334 (2013)<sup>2</sup>

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 (2011) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au Congrès, 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 (2011) 2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 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 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 la 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 ;

d. à la Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, la Recommandation 132 (2003) sur la propriété municipale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale et la Résolution 299 (2010) du Congrès 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 la précédente Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Géorgie (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 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, 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. Une délégation du Congrès<sup>3</sup> a effectué une visite de suivi en Géorgie du 10 au 12 juin 2012. Elle s'est rendue à Batoumi, Tbilissi et Roustavi ;

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 19 mars 2013, 1<sup>ère</sup> séance, (voir le document [CG\(24\)10](#)), rapporteurs : Nigel Mermagen, Royaume-Uni (I, GILD) et Helena Pihlajasaari, Finlande (R, SOC).

<sup>3</sup> Sur décision de la commission de suivi du Congrès, M. Ian Micallef (rapporteur pour la démocratie locale, Malte, PPE/DC) et Mme 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 Mme Pihlajasaari.

d. Les rapporteurs du Congrès ont effectué une mission d'enquête en Géorgie les 27 et 28 février 2013<sup>4</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 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 leur fruit, 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, l'autonomie financière et 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 accompli 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 transferts gouvernementaux qui les exposent, surtout en période de crise financière, à des réductions de ces transferts 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 ;

---

<sup>4</sup> Sur décision du Bureau du 3 décembre 2012, les Rapporteurs M. Nigel Mermagen et Mme Helena Pihlajasaari se sont rendus à Tbilissi les 27 et 28 février 2013 et ont rencontrés 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)

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 des 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 doit devrait immédiatement être reflétée à l'échelon local, sans considération des mandats obtenus au moyen 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'interlocuteur 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 le contrôle de l'utilisation des fonds publics ;

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, 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 (STCE n° 207) 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 159).

# La démocratie locale et régionale en Géorgie

## EXPOSE DES MOTIFS<sup>5</sup>

### Table des matières

1.	INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT .....	6
2.	CONTEXTE POLITIQUE .....	7
2.1	Situation internationale et relations avec les pays voisins .....	7
2.2	Situation politique interne et élections.....	8
2.2.1	Structure gouvernementale.....	8
2.2.2	Elections.....	9
2.3	Rapport et recommandations antérieurs.....	11
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS .....	11
3.1	Déclarations faites par la Géorgie lors de la ratification de la Charte .....	11
3.2	Développements constitutionnels et législatifs.....	13
3.2.1	Constitution .....	13
3.2.2	Législation .....	13
3.2.2	Accès à la Cour constitutionnelle .....	14
3.3	Collectivités locales : compétences et structure .....	14
3.3.1	Compétences des collectivités locales.....	14
3.3.2	Structure de l'autonomie locale.....	15
3.4	Statut de la capitale.....	17
3.5	Participation des citoyens à la vie publique locale.....	18
4.	ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE.....	19
4.1	Articles 2 et 3 .....	19
4.2	Article 4 .....	21
4.3	Article 5 .....	22
4.4	Article 6 .....	23
4.5	Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif.....	23
4.6	Contrôle administratif .....	24
4.6.1	Contrôle financier .....	25
4.7	Article 9 .....	26
Contexte économique des collectivités locales.....	26	
Ressources financières.....	27	
Dépenses de l'administration locale.....	28	
4.8	Article 10 .....	30
Coopération intermunicipale .....	30	
4.9	Article 11 .....	31

<sup>5</sup> Adopté par la Commission de suivi le 13 février 2013.

5. DÉMOCRATIE RÉGIONALE : LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE.....	31
5.1 Architecture et compétences régionales .....	31
5.1.1 Compétences du gouverneur.....	32
5.1.2 Conseils de développement régional .....	34
5.1.3 Finances.....	34
5.1.4 Questions relatives à l'administration régionale.....	34
5.1.5 Le cas de l'Adjarie.....	35
Compétences et structures gouvernementales de l'administration régionale.....	35
Organes régionaux.....	36
Ressources financières de la région d'Adjarie .....	37
6. CONCLUSIONS .....	37
Annexe 1 - Programme de la visite de suivi du congrès en Géorgie (du 11 à 13 juin 2012) .....	43
Annexe 2 - Note d'information sur les droits de l'homme .....	43

## 1. INTRODUCTION : BUT ET PORTÉE DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. La Géorgie a adhéré au Conseil de l'Europe le 27 avril 1999 et a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») respectivement le 26 octobre et le 8 décembre 2004. La Charte est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005, avec des « réserves » relatives à 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 (voir paragraphes 37 – 44 ci-dessous).

3. La Géorgie a ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 24 juillet 2006. La Convention-cadre est entrée en vigueur le 25 octobre 2006. Le pays a signé (le 2 novembre 2005), mais pas encore ratifié, le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159). Il 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 précédente du Congrès 157 a été adoptée en 2004.

5. Le présent rapport s'appuie sur la visite effectuée par une délégation du Congrès en Géorgie du 10 au 12 juin 2012, afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays en lien avec la Charte. La commission de suivi a nommé Ian Micallef (Malte, L, PPE/DC) et Helena Pihlajasaari (Finlande, R, SOC) en tant que corapporteurs pour la démocratie locale et régionale, respectivement. Ils ont été assistés par M. Ilija Todorovski, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par un membre du Secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès a rencontré le ministre du Développement régional et des Infrastructures, le vice-ministre d'Etat à la Réintégration, le vice-ministre des Finances, le Président de la Cour constitutionnelle, des représentants de la Chambre de contrôle de la Géorgie, des responsables gouvernementaux de la République autonome d'Adjarie, les maires et les présidents de conseil municipal de Tbilissi, Batoumi, Roustavi, Kobouleti, Khelvatchaouri et Chouakhevi, l'Ombudsman, les représentants de l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG) et divers représentants d'ONG. Le programme détaillé 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 POLITIQUE

8. La Géorgie est une république démocratique semi-présidentielle, dont la population en 2012 est estimée à quelque 4,5 millions d'habitants. Les Géorgiens représentent 83,8 % de la population (recensement de 2002)<sup>6</sup> et sont en majorité des chrétiens orthodoxes (83,9 %). Les zones urbaines accueillent 53 % de la population et, d'après les chiffres de 2012 du Centre de surveillance des déplacements internes<sup>7</sup>, le pays compte 236 000 personnes déplacées (venues d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud).

9. Le pays est divisé administrativement en deux républiques autonomes (*avtonomiuri respublika*), neuf régions (*mkhare*) et 69 collectivités locales (*municipaliteti*). Ces dernières comprennent 64 municipalités et 5 villes autonomes<sup>8</sup>, qui sont la capitale Tbilissi, dotée d'un statut spécial, Roustavi (ville industrielle voisine de Tbilissi), Koutaïssi (qui abrite maintenant le Parlement), Batoumi et Poti (deux villes portuaires sur la mer Noire).



### 2.1 Situation internationale et relations avec les pays voisins

10. Le passé récent du pays a été marqué par les troubles politiques liés au conflit armé qui a éclaté en 2008 entre la Géorgie et les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, soutenues par la Russie. Le conflit a mis un terme aux relations diplomatiques entre les deux pays. La Géorgie et la plupart des Etats membres de l'ONU ne reconnaissent pas l'existence de l'Ossétie du Sud ou de l'Abkhazie en tant qu'entités indépendantes et considèrent que les deux régions relèvent de la souveraineté de la Géorgie. Leur statut est défini dans la « loi sur les territoires occupés ».

11. La Géorgie entretient de bonnes relations avec ses autres voisins, avec lesquels elle a d'importants partenariats autour de projets régionaux. Pour ce qui concerne l'Arménie, la coopération économique bilatérale entre les deux pays est centrée sur l'énergie et les transports. Une forte communauté arménienne vit en Géorgie (5,7 % de la population) dans la région de Samtskhé-

<sup>6</sup> Minorités ethniques : Azerbaïdjanais, 6,5 % ; Arméniens, 5,7 % ; Russes, 1,5 % ; autres groupes, 2,5 %. Minorités religieuses : musulmans, 9,9 % ; arméniens-grégoriens, 3,9 % ; catholiques, 0,8 % ; autres, 0,8 % ; aucune, 0,7 %.

<sup>7</sup> Voir (en anglais) <http://www.internal-displacement.org/countries/georgia>.

<sup>8</sup> Le statut de ville autonome inclut certains privilèges : ces villes peuvent introduire des redevances locales et bénéficient d'un régime de péréquation plus avantageux. D'après les chiffres pour 2008, approximativement 57 % des revenus globaux des collectivités locales ont été mobilisés dans les cinq villes autonomes et la plus grande part (78 % en 2010) est allée à Tbilissi. Voir (en anglais) <http://www.georgianjournal.ge/index.php/economy/5711-misbalance-in-georgian-self-governance>.

Djavakhétie ; des tensions sont apparues après que la population locale a demandé que l'arménien soit reconnu en tant que langue officielle dans la région.

12. Par ailleurs, dans le cadre du Projet de soutien au développement régional en Arménie et en Géorgie par le biais de la coopération transfrontalière, l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG) et l'Association des collectivités d'Arménie (CAA) ont établi EuroCaucas en juin 2009. Première instance de ce type dans la région, EuroCaucas vise à aider les collectivités locales des régions situées à la frontière entre l'Arménie et la Géorgie à mettre en place des initiatives de coopération, sous l'égide de la politique de Partenariat oriental de l'Union européenne<sup>9</sup>.

13. Concernant l'Azerbaïdjan, qui est avec la Turquie l'un des deux partenaires principaux de la Géorgie, en particulier en matière d'énergie, plusieurs projets existent, parmi lesquels les oléoducs de Bakou-Soupsa et Bakou-Tbilissi-Ceyhan et le gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum, ainsi que l'axe ferroviaire Bakou-Tbilissi-Kars, qui relie ces pays à l'Europe. Certains problèmes subsistent concernant la délimitation de la frontière entre les deux pays.

14. La Turquie, autre partenaire commercial majeur du pays, y est aussi le deuxième investisseur après les Etats-Unis. En 2007, les deux pays ont signé un accord de libre-échange. Actuellement, leurs principaux projets d'investissement sont l'axe ferroviaire Kars-Tbilissi et la ligne de câbles à fibres optiques Rize-Poti. En vertu d'un protocole signé entre Ankara et Tbilissi en mai 2011 et entré en vigueur en décembre 2011, les citoyens turcs et géorgiens n'ont plus besoin d'un passeport pour franchir la frontière entre les deux pays. Il s'agit de la première initiative de ce type dans la région.

15. Il est aussi à noter que la Géorgie entretient des relations particulièrement privilégiées avec les Etats-Unis, qui sont son premier donateur d'aide bilatérale. Plus de 3 milliards USD ont été transférés en Géorgie depuis 1992 dans le cadre d'organismes et de programmes. Les Etats-Unis reconnaissent les documents de voyage « neutres » concernant le statut de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud délivrés par les autorités géorgiennes aux résidents de ces deux régions qui souhaitent se rendre aux Etats-Unis.

16. La Géorgie a depuis 2004 le statut d'« aspirant » à l'adhésion à l'OTAN. Elle participe depuis 2006 au plan d'action de l'Union européenne (UE) relevant de la Politique européenne de voisinage. La Géorgie est aussi membre de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire.

## **2.2 Situation politique interne et élections**

### *2.2.1 Structure gouvernementale*

17. Le Président est le chef de l'Etat et assure aussi la fonction de chef du gouvernement pour les ministères d'Etat de l'Intérieur et de la Défense. Il est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. M. Mikheil Saakachvili est l'actuel Président de la Géorgie, ayant obtenu un score de 53,47 % lors de l'élection de 2008 (second mandat). La prochaine élection est prévue pour octobre 2013.

18. Le Premier ministre est le chef du gouvernement. M. Bidzina Ivanishvili est Premier ministre depuis le 25 octobre 2012.

19. Le pouvoir législatif appartient au Parlement de Géorgie (*Sakartvelos Parlamenti*). Il s'agit d'un parlement monocaméral qui comprend 150 membres élus au scrutin proportionnel pour un mandat de quatre ans. 77 sièges sont attribués au scrutin de liste (de parti) et 73 autres dans des circonscriptions uninominales.

20. En mai 2010, la commission constitutionnelle créée par le Parlement a approuvé des amendements qui réduisent les pouvoirs du Président et étendent ceux du pouvoir législatif et du Premier ministre. En octobre 2010, le Parlement géorgien a approuvé les changements constitutionnels. Toutefois, la plupart d'entre eux n'entreront en vigueur qu'après la prochaine élection présidentielle prévue pour 2013.

<sup>9</sup> Contribution des collectivités locales et régionales au développement du cadre et des opportunités du Partenariat oriental, Nathaniel Copsey et Dr Carolyn Rowe, Centre pour l'Europe d'Aston, université d'Aston, 2012, voir (en anglais) le lien : [http://xa.yimg.com/kq/groups/26604605/461409169/name/Report\\_Aston\\_final.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/26604605/461409169/name/Report_Aston_final.pdf)

21. Lors de sa visite en Géorgie, la délégation a appris que d'importantes institutions de l'Etat, parmi lesquelles le Parlement et la Cour constitutionnelle, n'avaient plus leur siège à Tbilissi. La Cour a été déplacée à Batoumi en juillet 2007, dans le cadre de la « décentralisation » des institutions de l'Etat, tandis que le Parlement a depuis 2012 son siège à Koutaïssi, quelque 200 km à l'ouest de la capitale. Cette mesure s'explique d'une part par la politique de décentralisation et d'autre part par la volonté de délester les infrastructures surchargées de Tbilissi, en apportant dans le même temps un soutien économique aux villes qui accueillent les institutions. Certains partis politiques ont critiqué cette mesure, affirmant qu'elle était superflue et coûteuse et risquait de marginaliser le Parlement.

### 2.2.2 Elections

22. Lors des élections législatives du 1 octobre 2012, 14 partis et 2 blocs se sont disputé les 150 sièges.

23. La Constitution de 1995 et le Code électoral unifié de 2001 sont les principaux instruments juridiques en matière électorale en Géorgie. La coalition Rêve géorgien a gagné l'élection par 54.97 % des voix. 3.6 million d'électeurs inscrits ont participé au scrutin, qui a été suivi par les observateurs de l'OSCE. La coalition Rêve géorgien a remporté 85 des 150 sièges du Parlement tandis que le principal parti d'opposition, le Mouvement National Uni, a obtenu les 65 sièges restant.

24. La Constitution garantit le droit de participer aux élections locales (article 28) aux citoyens âgés de 18 ans et plus. L'âge d'éligibilité est de 21 ans pour les personnes qui résident en Géorgie depuis au moins cinq ans.

25. Des élections locales se sont tenues le 30 mai 2010 : 64 nouveaux conseils municipaux ont été élus, parmi lesquels le conseil (*sakrebulo*) et le maire de Tbilissi au suffrage direct. 26 partis politiques étaient inscrits. Le taux de participation a été de 47,29 % (49 % pour l'élection du maire).

26. En Géorgie, les membres des conseils municipaux (*sakrebulo*) sont élus pour un mandat de quatre ans selon un système mixte proportionnel/majoritaire. Les sièges attribués selon le système proportionnel sont répartis entre les partis et les blocs électoraux qui ont dépassé le seuil de 5 % des voix dans la circonscription concernée (4 % à Tbilissi). Les sièges des circonscriptions uninominales sont attribués aux candidats qui ont réuni le plus grand nombre de voix. Les maires des municipalités et des villes autonomes sont élus par les *sakrebulo*.

27. Depuis 2010, le maire de Tbilissi est élu au suffrage universel. Pour être élu, un candidat doit obtenir au minimum 30 % des suffrages valables. Si aucun candidat ne remplit cette condition, un deuxième tour est organisé dans un délai d'un mois entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix. Georgi Ugulava, le maire sortant, a été réélu avec 55,2 % des voix pour un mandat de quatre ans. L'élection du maire au suffrage direct était l'une des recommandations formulées par le Congrès en 2004. Elle a été instaurée après une modification dans ce sens de la loi sur la capitale de la Géorgie, adoptée en 2005.

28. Il n'y a pas de quotas concernant la participation des femmes ou des minorités aux élections. En 2008, 12 % seulement des candidats dans des circonscriptions uninominales étaient des femmes, ce qui a conduit l'OSCE à cette conclusion : « les femmes sont globalement sous-représentées et peu de femmes candidates bénéficient d'une forte visibilité lors de la campagne »<sup>10</sup>. En 2012, une politique d'incitation a été mise en œuvre pour la première fois, les partis politiques dont les listes comptaient au moins 20 % de femmes obtenant 10 % de fonds supplémentaires pour la campagne. Pour ce qui concerne les minorités nationales, qui représentent approximativement 16 % de la population, plusieurs partis politiques les ont incluses dans leurs listes et en tant que candidats majoritaires dans les circonscriptions où les minorités représentent une part importante de la population (les Azerbaïdjanais et les Arméniens vivant respectivement à *Kverno Kartli* et *Javakheti*).

29. Il est à noter, concernant les élections locales de 2010, que les membres de partis d'opposition sont très faiblement représentés au sein des conseils locaux. Le parti au pouvoir a obtenu 66 % des voix et 86,4 % des mandats. Cette situation est particulièrement flagrante à Tbilissi où, du fait du système électoral, la volonté des électeurs n'a pu se refléter de manière proportionnelle dans la répartition des mandats. Avec seulement 52,5 % des voix, le parti au pouvoir a obtenu 78 % des

<sup>10</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/32017>

mandats. Tous les conseils comptent au moins deux membres de l'opposition. Cependant, d'après les associations de pouvoirs locaux, 76 % des conseillers appartiennent au parti au pouvoir. Le système électoral continue de favoriser la domination d'un parti unique<sup>11</sup>.

30. Le Congrès a observé plusieurs élections et publié des documents sur les élections locales organisées en Géorgie depuis la dernière visite de suivi : la Recommandation 205 (2006) sur les élections locales en Géorgie (observées le 5 octobre 2006), la Recommandation 264 (2009) Observation des élections du Conseil Suprême de la République Autonome d'Adjarie (3 novembre 2008) et la Recommandation 291 (2010) sur les Elections municipales en Géorgie (30 mai 2010).

31. Dans sa Recommandation 291, le Congrès notait avec satisfaction que « la campagne électorale [s'était] caractérisée par un climat de compétition et par des débats animés sur des sujets de fond », mais regrettait diverses insuffisances, recommandant notamment à la Géorgie : de permettre aux candidats indépendants de se présenter aux élections locales et régionales ; de donner un caractère plus spécifique à toute législation ayant une incidence sur les processus électoraux (notamment le Code électoral de la Géorgie mais aussi la loi organique sur l'autonomie locale) ; d'introduire des mesures proportionnées pour garantir la transparence du financement des campagnes et des partis et de soutenir les mesures de renforcement des capacités pour les partis politiques.

32. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans son rapport de suivi de 2011, a estimé que les élections locales tenues le 30 mai 2010 avaient « marqué une étape importante pour l'établissement d'un environnement politique à la fois diversifié et constructif dans le pays. En outre, les élections présidentielle et législatives qui auront lieu prochainement seront un test décisif pour la consolidation d'un système démocratique abouti et plus solide en Géorgie ».

33. Les rapporteurs ont suivi avec préoccupation l'évolution de la situation du pays dans la période préélectorale, pendant laquelle les autorités géorgiennes ont saisi les fonds déposés sur les comptes bancaires de la coalition politique « Rêve géorgien » et de ses six partis membres, ainsi que du mouvement citoyen du même nom, craignant que ces interventions pèsent lourdement sur la capacité de l'opposition à participer pleinement à la campagne électorale. Cependant, l'élection elle-même a été saluée comme ayant été libre et démocratique, et les rapporteurs se félicitent vivement de la passation de pouvoir pacifique qui a succédé au scrutin.

### Situation après les élections

34. Les élections législatives d'octobre 2012 ont créé une situation inédite de cohabitation non seulement entre le Président et le Parlement mais aussi entre le pouvoir central et les collectivités locales, dont les élus font maintenant partie de l'opposition. L'UNM, ancien parti au pouvoir, disposait d'une majorité dans les 69 municipalités et exerçait la présidence de tous les *sakrebulo*.

35. Les élections ont été suivies d'une période de troubles, pendant laquelle le Président a été appelé à démissionner et des pressions auraient été exercées sur les élus locaux membres de l'opposition (et sur certains agents municipaux) pour qu'ils quittent leurs fonctions ou changent d'appartenance politique. D'après le directeur de la Société internationale pour la tenue d'élections libres et équitables et la démocratie (ISFED), dans les trois mois qui ont suivi les élections, 31 *gamgebelis* (maires) et 16 présidents de *sakrebulo* ont démissionné et ont été remplacés par des candidats nommés par la coalition du Rêve géorgien. Dans onze cas, des rassemblements ont donné lieu à des actes illégaux, tels que des violences physiques, l'invasion de bâtiments, l'interruption de réunions et la condamnation des entrées de bâtiments, sans aucune intervention des forces de l'ordre. Parfois, des élus de l'ancien parti au pouvoir ont quitté le groupe majoritaire au sein des *sakrebulo* afin de créer de nouveaux groupes qui se sont ensuite souvent ralliés au Rêve géorgien<sup>12</sup>.

36. Le directeur de la NALAG a attiré l'attention du Président du Congrès sur ces faits, soulignant le risque d'ingérence au sein d'organes d'administration locale élus démocratiquement.

37. L'un des rapporteurs, Nigel Mermagen, lors de la visite qu'il a effectuée à Tbilissi le 28 novembre 2012 à l'occasion de la conférence annuelle de la NALAG, a entendu le récit d'un témoin direct sur l'invasion, par un groupe de manifestants, du bureau du chef de l'administration de Martvili (dont le

<sup>11</sup> La Commission de Venise, dans son avis conjoint avec l'OSCE [362 (2005)], a déjà attiré l'attention sur les problèmes posés par le Code électoral.

<sup>12</sup> <http://dfwatch.net/local-government-after-the-parliamentary-elections-13569>

fauteuil a été jeté par la fenêtre) et d'autres villes ou districts (les municipalités de Marneuli, Poti, Ckhorotsku et Tsalka ont aussi été citées).

38. Les rapporteurs déplorent la lenteur avec laquelle le Gouvernement a réagi à ces incidents. Un signe encourageant, cependant, a été la déclaration du ministère de l'Intérieur à la suite d'incidents similaires qui se sont produits récemment dans la municipalité de Tetrtskaro, où il a annoncé des poursuites pénales à l'encontre des personnes ayant coordonné cette attaque et promis qu'à l'avenir la police ne tolérerait plus le blocage des administrations locales ni les actions illégales contre des responsables locaux. La délégation considère que l'idée selon laquelle une alternance politique au niveau du gouvernement central doit se répercuter au niveau local semble indiquer que les collectivités locales sont considérées comme l'extension directe des partis au pouvoir. Les rapporteurs n'ignorent pas qu'il est difficile de modifier les pratiques politiques dans un laps de temps limité. Néanmoins, ils encouragent les deux camps, dans des déclarations publiques claires et sans équivoque, à insister sur l'indépendance des collectivités locales en tant que niveau de gouvernance et sur la nécessité de respecter la continuité des organes élus démocratiquement.

### **2.3 Rapport et recommandations antérieurs**

39. L'idée maîtresse de la recommandation était que la réforme des collectivités locales progressait lentement et se heurtait à de graves difficultés, que venaient encore compliquer non seulement l'impasse durable des efforts visant à résoudre les conflits régionaux de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, mais aussi l'instabilité politique interne et l'absence de consensus concernant l'avenir.

40. Les recommandations du Congrès soulignaient essentiellement trois domaines où des actions étaient nécessaires :

i) la modification des procédures légales en vue de résoudre les problèmes éventuels de conflit d'intérêts et de protéger la souveraineté territoriale ;

ii) la modification de la loi sur l'autonomie locale, afin de se conformer pleinement au principe de subsidiarité et de garantir une répartition claire des pouvoirs entre les organes locaux de l'Etat et les collectivités locales, en attribuant aux municipalités des responsabilités portant sur une part importante des affaires publiques et en leur laissant toute discrétion pour l'exercice de leurs compétences ; les collectivités devraient aussi avoir le droit d'engager une action en justice contre l'Etat en cas d'ingérence dans leurs décisions et d'être consultées sur les questions qui les concernent en temps utile et de façon appropriée ;

iii) une série d'initiatives économiques, parmi lesquelles l'adoption d'un projet de loi sur les biens des municipalités, l'élaboration d'un ensemble d'instruments sur le financement des collectivités locales et le renforcement des compétences fiscales des municipalités.

41. Une vaste réforme des collectivités locales a été entreprise en Géorgie en 2006 (une nouvelle loi organique a été adoptée en décembre 2005, de nouvelles élections locales ont eu lieu en octobre 2006 et un grand nombre des problèmes mentionnés ci-dessus ont été traités depuis lors). Les rapporteurs ont examiné la situation actuelle à la lumière des recommandations antérieures et soulignent, dans leurs conclusions, les progrès réalisés mais aussi certains problèmes restant encore à régler, qui sont recensés dans la Section 4 du présent document.

## **3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS**

42. Dans son rapport de 2011, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe notait que les autorités géorgiennes avaient continué de faire des progrès significatifs pour s'acquitter de leurs obligations et engagements restants envers le Conseil de l'Europe, nonobstant l'impact important et les conséquences du conflit survenu en 2008 ; elle recommandait aussi de poursuivre la procédure de suivi dans l'attente de progrès supplémentaires.

### **3.1 Déclarations faites par la Géorgie lors de la ratification de la Charte**

43. Lors de la ratification de la Charte, le 8 décembre 2004, la Géorgie a fait la déclaration suivante : « Jusqu'à l'entière restauration de la juridiction de la Géorgie sur les territoires de l'Abkhazie et de la région Tskhinvali, la Géorgie ne pourra être tenue pour responsable de l'application des dispositions

des paragraphes de la Charte européenne de l'autonomie locale indiqués [dans sa déclaration au titre de l'article 12] dans ces territoires ». Elle n'a pas inclus, parmi les dispositions par lesquelles elle déclarait être liée, les articles suivants :

- a. l'article 4, paragraphe 6, relatif à la consultation des collectivités locales en temps utile et de manière appropriée sur les questions qui les concernent directement,
- b. l'article 5, relatif à la consultation des collectivités locales (si possible par référendum) pour la modification des limites territoriales,
- c. l'article 6, paragraphe 2, relatif au statut du personnel des collectivités locales,
- d. l'article 9, paragraphe 6, relatif à la consultation des collectivités locales sur l'allocation des ressources financières redistribuées, et
- e. l'article 10, paragraphes 2 et 3, relatifs respectivement au droit des collectivités locales d'adhérer à une association et à des associations internationales et au droit de coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

44. Les autorités rencontrées par la délégation ont souligné, bien que ces « réserves » soient encore en vigueur, que la législation et la pratique de la Géorgie étaient conformes à l'esprit de la Charte. La loi sur l'autonomie locale (article 7, paragraphes 1 et 2) accorde à l'association des pouvoirs locaux le droit de participer aux discussions avec le gouvernement sur les questions qui les concernent directement. L'article 4 (paragraphes 2 et 3) de la loi organique oblige les organes de l'Etat à consulter les collectivités locales.

45. Concernant l'article 5, cette loi dispose dans son article 12 que le Parlement décide des questions relatives aux limites territoriales qui lui sont soumises à l'initiative du pouvoir central, des collectivités locales ou des instances qui représentent ces dernières. La loi prévoit la consultation de la population avant le dépôt d'une initiative, sous la forme d'une enquête d'opinion. Les amendements constitutionnels (adoptés en 2010 mais non encore entrés en vigueur) au titre du nouveau chapitre 7, article 101, paragraphe 4, disposent que « la consultation avec l'unité d'autonomie locale est indispensable avant de prendre une décision »<sup>13</sup>.

46. Concernant l'article 6, le gouvernement a justifié cette réserve en 2004 par le fait que la réforme prochaine des collectivités locales allait modifier la structure de la fonction publique. Suite à la mise en œuvre de cette réforme, la loi organique inclut le registre et la rémunération du personnel des collectivités locales (article 9, paragraphe 3), les grades et la rémunération des personnels (chapitre 5) et les questions relatives au développement de carrière (chapitre 9). La formation des fonctionnaires locaux est l'une des priorités de la Stratégie de développement régional.

47. Concernant l'article 9, lu conjointement avec l'article 4, paragraphe 6, le Gouvernement affirme que la NALAG a conclu un protocole d'accord avec le ministère du Développement régional et des Infrastructures et avec la commission parlementaire sur la politique régionale, l'autonomie locale et les régions de montagne, et que l'association participe à l'examen du budget de l'Etat.

48. Enfin, concernant l'article 10, paragraphe 2, les exigences qui y sont contenues sont remplies par l'article 7 de la loi organique. La NALAG a été établie sur la base de cette loi et elle est membre de plusieurs organismes internationaux : le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la Conférence des collectivités locales et régionales pour le Partenariat oriental (CORLEAP), etc.

49. Il est apparu clairement, lors des entretiens avec les autorités, que l'article 10, paragraphe 3, joue un rôle crucial dans le maintien des réserves en dépit d'une conformité de fait : en effet, le gouvernement hésite à accepter d'être lié par ce paragraphe, car il craint qu'il soit utilisé pour porter atteinte à la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays, compte tenu de la situation politique actuelle concernant les régions séparatistes.

50. Les rapporteurs ont attiré l'attention des membres des commissions parlementaires sur la possibilité de lever ces réserves tout en précisant dans un texte spécifique qu'elles resteraient en vigueur concernant certaines régions pour des raisons spécifiques, à l'exemple d'autres pays qui, comme la Belgique, ont précisé dans leurs déclarations que les dispositions de la Charte ne s'appliquaient pas à un certain type d'organisme ou de territoire. Une telle déclaration présenterait l'avantage de garantir que toutes les autres collectivités locales de Géorgie bénéficient pleinement des dispositions de la Charte. Les rapporteurs ont vu un signe encourageant dans la réaction positive

<sup>13</sup> Voir (en anglais) le rapport de la Commission de Venise : [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)017-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)017-e.pdf)

qu'a suscitée cette proposition et ils espèrent que le Parlement prendra prochainement une décision dans ce sens. Dans tous les cas, ils le recommandent fortement.

### **3.2 Développements constitutionnels et législatifs**

#### **3.2.1 Constitution**

51. Depuis 2004, plusieurs modifications importantes ont été apportées à la manière dont l'autonomie locale est définie dans la Constitution de la Géorgie. Selon la Constitution telle qu'elle a été modifiée en 2004, les citoyens géorgiens doivent « régler les questions d'importance locale dans le cadre de l'autonomie locale, sans porter atteinte à la souveraineté de l'Etat. Les procédures et les dispositions relatives à la formation des organes d'autonomie locale, à leurs compétences et à leurs relations avec le pouvoir central sont définies dans la loi organique de la Géorgie. » Les fonctions de chef des organes exécutifs et de représentant des collectivités locales devraient être électives. La procédure de création des organes d'autonomie locale, leurs compétences et leurs relations avec les organes de l'Etat devraient être définies par une loi organique.

52. Globalement, la Constitution de la Géorgie ne contenait pas de règles détaillées sur la structure territoriale de l'Etat. Son article 2.3 dispose que la structure territoriale de la Géorgie devra être définie après la restauration de la juridiction de la Géorgie sur la totalité du territoire national (c'est-à-dire y compris la région de Tskhinvali et l'Abkhazie). Les systèmes d'autonomie locale et régionale étaient par conséquent régis par des lois organiques avant les modifications de 2010.

53. Le Parlement a adopté, le 15 octobre 2010, plusieurs amendements à la Constitution, dont certains présentent un intérêt pour le présent rapport : i) les organes représentatifs sont maintenant autorisés à déposer des recours devant la Cour constitutionnelle de Géorgie (article 89) ; ii) le chapitre relatif à l'autonomie locale ajouté à la Constitution (chapitre VII) régit l'autonomie locale au niveau constitutionnel (alors qu'elle l'était précédemment au niveau de la législation organique et d'autres textes législatifs).

54. Le nouveau chapitre VII relatif aux collectivités locales, entré en vigueur en janvier 2011 :

- i) définit la procédure applicable à l'établissement, l'annulation et la modification des limites territoriales des unités d'autonomie (article 101),
- ii) rend obligatoire la consultation des unités d'autonomie préalablement à toute décision sur les limites territoriales des collectivités locales (conformément à l'article 5 de la Charte),
- iii) définit les pouvoirs des unités d'autonomie, de sorte que leurs compétences propres et les compétences qui leur sont déléguées sont délimitées au niveau constitutionnel (sans tenir compte, cependant, de la recommandation de la Commission de Venise et des experts géorgiens sur ce sujet),
- iv) interdit à l'Etat de disposer directement de biens appartenant à des unités d'autonomie. Compte tenu de cette nouvelle disposition, le droit du Président de la Géorgie, en vertu de la loi sur les biens des unités d'autonomie locale, de disposer de biens des unités autonomes par le biais d'une vente directe, et de sa propre initiative, peut être tenu comme étant inconstitutionnel.

55. Globalement, la mention des droits des unités d'autonomie dans la Constitution peut être considérée comme une avancée vers la création d'un système moderne d'autonomie locale en Géorgie. Cependant, pour ce qui concerne le droit des citoyens à l'autonomie, la mention « citoyens de Géorgie recensés dans une unité d'autonomie », qui a été ajoutée au texte, limite le champ d'application du principe et exclut les citoyens non recensés vivant sur les territoires des unités d'autonomie (article 2, paragraphe 4). En outre, les modifications apportées à la Constitution ne mentionnent pas le principe de subsidiarité ni les garanties en matière de décentralisation financière, et ne font aucune référence expresse à la péréquation financière, bien que l'article 101/2, paragraphe 4, dispose que les unités d'autonomie locale « doivent se voir accorder des ressources matérielles et financières adéquates, calculées suivant les règles définies par la loi ».

#### **3.2.2 Législation**

56. En 2005 et 2006 respectivement, deux lois essentielles ont été adoptées : la loi sur les biens des unités d'autonomie locale et la loi sur les budgets des unités d'autonomie locale. Ces deux textes forment la base matérielle et financière de l'autonomie locale. La loi sur les biens définit des catégories de biens, des règles d'établissement et les droits de propriété des organes autonomes ;

elle établit par ailleurs les règles de base de la répartition entre les biens nationaux et locaux ainsi que des transferts de biens aux municipalités. La loi sur les budgets énonce les principes applicables à la formation du budget des unités d'autonomie locale et les règles de procédure concernant ce budget (y compris sur les transferts au titre de la péréquation financière) et définit les responsabilités budgétaires des unités d'autonomie locale.

57. Pour ce qui concerne la loi organique et les diverses lois « sectorielles », les rapporteurs souhaitent souligner que les textes en vigueur ont été modifiés à de multiples reprises depuis 2009 : 11 fois pour la loi sur l'autonomie, 9 fois pour la loi relative à la capitale de la Géorgie, 4 fois pour la loi sur les biens des unités d'autonomie locale, 3 fois pour la loi sur le contrôle des organes d'autonomie locale et deux fois pour la loi sur le Code électoral de la Géorgie. Deux lois ont été invalidées au cours de la même période : la loi sur le budget des unités d'autonomie (remplacée par le Code budgétaire le 18 décembre 2009) et la loi sur le statut des membres du *sakrebulo*<sup>14</sup>. Ces modifications fréquentes ont semble-t-il été motivées par une volonté de respecter les obligations internationales (mise en conformité de la législation avec la Charte) et de réglementer le mode de scrutin (élection du maire de Tbilissi au suffrage direct, modification du mode d'élection du *sakrebulo*).

### 3.2.2 Accès à la Cour constitutionnelle

58. La Commission de Venise, dans son avis final sur le projet de loi organique relative aux amendements et changements de la Constitution de la Géorgie, adopté en octobre 2010<sup>15</sup>, se félicite des propositions d'amendements à l'article 89, paragraphe 1, incluant les conseils municipaux (*sakrebulo*) parmi les instances habilitées à introduire un recours devant la Cour constitutionnelle. Elle recommande aussi de préciser que de tels recours ne devraient pouvoir être introduits que dans l'intérêt de l'unité concernée et que les maires élus au suffrage direct devraient avoir le même droit de recours.

## 3.3 Collectivités locales : compétences et structure

### 3.3.1 Compétences des collectivités locales

59. L'article 15 de la loi sur l'autonomie locale mentionne deux types de compétences : propres et déléguées. L'article 16 dresse la liste des compétences propres des collectivités locales, parmi lesquelles :

- a. les compétences liées à la gestion foncière et financière (approbation des programmes d'investissement, des financements, des projets intercommunaux ; utilisation des ressources foncières ; définition et modification des limites territoriales ; réglementation sur l'aménagement du territoire et les constructions ; gestion des ressources forestières et hydrauliques de portée locale ; délivrance des permis de construire et supervision des constructions) ;
- b. les compétences relatives aux infrastructures urbaines, aux transports et à la sécurité (réglementation de la circulation et des transports, y compris les autorisations de transport de passagers ; réglementation des commerces en plein air et des marchés ; activités municipales de secours et de lutte contre l'incendie pour la collectivité locale ; réglementation de l'éclairage public, de l'évacuation des eaux usées et des ordures ; collecte et utilisation des déchets solides et entretien des cimetières ; entretien, construction et développement de la voirie locale) ;
- c. les affaires culturelles (organisation des activités des bibliothèques, des musées, des théâtres, des galeries) et éducatives (espaces de loisirs et de sport de portée locale, création d'établissements d'enseignement préscolaire et non scolaire) ;
- d. les affaires sociales (mobilisation des ressources municipales dans les domaines de la santé et de la protection sociale sur le territoire de la collectivité locale).

60. L'article 18 de cette même loi dispose que les collectivités locales sont habilitées à créer des infrastructures sociales, culturelles et éducatives ne relevant pas de la compétence exclusive des autorités de l'Etat ; cependant, il a été signalé aux rapporteurs que, du fait de l'imprécision quant à la portée de cet article et aux procédures qui s'y rapportent, le pouvoir central peut planifier et mettre en

<sup>14</sup> Rapport annuel sur le développement de la démocratie locale en Géorgie (2009 – 2010), Analyse politique, Fondation « Open Society – Georgia », Tbilissi 2011.

<sup>15</sup> [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)028-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)028-e.pdf) (anglais uniquement)

œuvre des activités qui devraient relever du domaine de compétence des collectivités locales, sans consulter celles-ci.

61. Un exemple pertinent à cet égard est celui du Programme de soutien aux villages lancé en 2009, qui vise à développer les infrastructures des villages en concertation avec leurs habitants. Selon certaines critiques, des fonds ont parfois été mal utilisés en raison de l'absence de consultations : par exemple, des arrêts d'autobus ont été construits dans un village où l'urgence portait sur des canalisations d'eau potable et la réparation des routes<sup>16</sup>. Cela étant, il a été indiqué aux rapporteurs que depuis 2009-2010 la définition des dépenses prioritaires par les citoyens s'était quelque peu améliorée. Un autre exemple concerne l'approvisionnement en eau. Le pouvoir central a pris en charge l'approvisionnement en eau et le contrôle des prix, qui relevaient précédemment de la compétence des collectivités locales (modification de la loi de 2008). Cette mesure, prise en vue de privatiser le secteur, n'a pas produit l'effet escompté, les investisseurs n'ayant pas montré d'intérêt pour cette activité. Le pouvoir central a alors dû déléguer de nouveau le financement de l'approvisionnement en eau aux collectivités locales, auxquelles cette compétence avait cependant été retirée légalement.

62. Les compétences déléguées, qui doivent être accompagnées de ressources financières appropriées, comprennent des tâches spécifiques telles que (i) le recrutement pour l'armée, (ii) la médecine préventive (par exemple la vaccination en cas d'épidémie), (iii) les frais d'obsèques des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et (iv), uniquement dans le cas de Tbilissi, le paiement des loyers des conducteurs de bus. Les compétences déléguées sont exercées par les collectivités locales au moyen d'une compensation financière fournie sur le budget de l'Etat, mais elles relèvent du domaine du pouvoir central.

63. Les rapporteurs signalent l'existence de divergences entre les différentes lois et les dispositions constitutionnelles, soulignant qu'une harmonisation est nécessaire afin d'éviter toute confusion. Le gouvernement a semble-t-il conscience de cette situation. Afin d'y remédier, ainsi qu'il est mentionné ci-dessus au paragraphe 37, le Parlement a modifié une vingtaine de lois pertinentes en 2011 afin de les mettre en conformité avec la Constitution. D'après certains interlocuteurs, bien que le concept d'autonomie locale soit inscrit dans les textes fondamentaux, certains retards se produisent inévitablement dans l'exécution des services et des tâches relevant de la responsabilité des collectivités locales, du fait qu'aucun inventaire des équipements et biens nationaux et locaux tels que les routes, les édifices publics, les terrains, les forêts, etc. n'a encore été dressé.

### 3.3.2 Structure de l'autonomie locale

64. Les municipalités comptent trois organes : le conseil (*sakrebulo*) est l'organe représentatif, doté d'une fonction législative ; la mairie (*gamgeoba*) est l'administration locale ; elle est placée sous l'autorité du maire (*gamgebell*), l'organe exécutif. Les termes géorgiens seront utilisés ci-après.

65. Les modifications apportées à la structure des collectivités locales en 2009 et 2010 ont élargi le rôle du *sakrebulo* et réduit celui du pouvoir exécutif (*gamgeoba*), sauf dans la capitale où l'évolution inverse a été observée. Les responsables locaux que les rapporteurs ont pu rencontrer considèrent que cette évolution est globalement positive.

66. Le *sakrebulo* se compose de membres élus par les citoyens géorgiens résidant sur le territoire de la collectivité concernée, conformément aux règles établies par la législation géorgienne. Il comprend 10 membres élus au suffrage secret, direct et universel alliant scrutin proportionnel et majoritaire. Les sièges attribués selon le système proportionnel sont répartis entre les partis et les blocs électoraux qui ont dépassé le seuil de 5 % des voix dans les circonscriptions régionales. Le nombre des sièges pourvus au scrutin majoritaire varie selon la taille des conseils municipaux. Si le nombre des électeurs est supérieur à 75 000, les conseillers sont au nombre de 15. A Tbilissi, le conseil compte 50 sièges, pourvus pour moitié respectivement au scrutin proportionnel et majoritaire.

67. Les compétences spécifiques du *sakrebulo* peuvent être classées en quatre groupes :

- a. Fonctions administratives : définition de l'organisation du pouvoir local et mise en place et contrôle du fonctionnement d'autres organes d'autorité locale, notamment l'adoption de Règles

<sup>16</sup> Voir (en anglais) <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=7704&lang=eng>.

- de procédure et d'articles concernant le personnel ; création et suppression de services administratifs au sein de l'unité d'autonomie locale ;
- b. Fonctions législatives : le *sakrebulo* adopte tous les textes juridiques généraux importants : il réglemente le fonctionnement des unités d'autonomie locale (notamment l'introduction d'impôts et de redevances au niveau local), les transports motorisés, le stationnement des moyens de transport motorisés et son coût, la publicité en plein air ; il approuve la liste des biens à privatiser dans l'unité d'autonomie locale ; il définit le prix initial de privatisation et le montant du loyer des biens de l'unité d'autonomie locale ; il définit les règles de gestion des ressources forestières et hydrauliques, etc.
  - c. Fonctions financières : l'adoption ou l'approbation du budget et des programmes des activités des collectivités locales, etc.
  - d. Fonctions opérationnelles : activités ordinaires liées au fonctionnement de l'unité d'autonomie locale, telles que la conclusion de divers types de contrats, d'accords, etc.

68. En Géorgie, le président du *sakrebulo* est le plus haut élu local. Il est élu parmi les membres du *sakrebulo*, pour un mandat de quatre ans, si plus de la moitié des membres inscrits votent pour lui. Le président a plusieurs types d'activités, parmi lesquelles : veiller à ce que le Conseil élabore le budget et les actes juridiques sur l'aménagement du territoire de l'unité d'autonomie locale reçus par le maire dans le cadre d'une procédure préalable ; coordonner l'exécution du budget ; approuver les actes ; assurer la gestion du personnel ; nommer et révoquer le maire (responsable nommé) avec l'accord du *sakrebulo*. Le *sakrebulo* et le *gamgeoba* peuvent avoir un secrétariat commun ou des personnels distincts.

69. Le *sakrebulo* peut créer un maximum de cinq commissions, dont les présidents sont élus parmi ses membres. Le président peut inviter des personnes n'appartenant pas au *sakrebulo* à travailler pour une commission temporairement ou pour la durée de son mandat. Ce travail peut être rémunéré ou non. Les règles de fonctionnement de ces commissions sont déterminées par un statut (règlement intérieur), conformément à la législation géorgienne.

70. Le *gamgeoba* met en œuvre les décisions du *sakrebulo*. Il est composé des unités structurelles et des organes territoriaux de chaque unité d'autonomie. Sa structure et ses compétences sont définies par ses statuts, lesquels sont approuvés par le *sakrebulo*. Il est dirigé par le maire. Les chefs des unités structurelles et des organes territoriaux des instances autonomes, ainsi que les employés du *gamgeoba*, sont nommés ou révoqués par le maire.

71. Le *gamgebeli* : le maire est le directeur général du *gamgeoba*. Ayant le statut de fonctionnaire, il est nommé et révoqué par le président du *sakrebulo*, avec l'accord de ce dernier. Le maire élabore et présente au président du *sakrebulo* le projet de budget et les propositions, conclusions et recommandations préparées par le *gamgeoba* et il coordonne l'exécution des décisions du *sakrebulo*. En tant que directeur général de l'organe exécutif, le maire coordonne et organise les activités des unités structurelles du *gamgeoba* et de ses organes territoriaux, nomme leurs chefs respectifs, contrôle la réalisation des travaux, présente des propositions au président du *sakrebulo* sur la motivation des personnels du *gamgeoba* ou l'application de sanctions disciplinaires. Les compétences du chef du conseil et du maire se superposent et se concurrencent parfois.

72. A Tbilissi, qui est dotée d'un statut spécial et régie par la loi sur la capitale de la Géorgie, le maire, en tant que chef de l'exécutif, est élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Les décisions du maire et du conseil de Tbilissi sont exécutées par le gouvernement de la ville, composé du maire, de son premier adjoint et de ses adjoints, du chef de l'administration du *gamgeoba* et des chefs des services municipaux. Les *gamgebeli* des arrondissements de Tbilissi sont aussi membres du gouvernement de la ville.

73. Les présidents et vice-présidents du conseil, les présidents de ses groupes politiques et les présidents de ses commissions perçoivent une rémunération pour leurs activités, tandis que les autres membres du conseil sont indemnisés de leurs dépenses. Pour ce qui concerne le statut des employés de l'administration locale, ce sont soit des fonctionnaires dont les carrières sont régies par la loi sur la fonction publique, soit des personnels contractuels. La rémunération des élus et des fonctionnaires est établie par un décret présidentiel, tandis que le montant des indemnités est fixé par le conseil. Les chefs des conseils reçoivent un salaire mensuel de 3 800 GEL à Tbilissi, 3 500 GEL dans les quatre grandes villes et 2 700 GEL dans les autres municipalités, tandis que les chefs adjoints gagnent 2 100 GEL à Tbilissi, 1 500 GEL dans les quatre grandes villes et 800 GEL dans les autres municipalités ; enfin, les présidents de commissions et de groupes politiques gagnent respectivement 1 200 GEL,

800 GEL et 560 GEL dans ces trois types de collectivités. A titre de comparaison, le salaire mensuel moyen dans le secteur privé est d'environ 6 000 GEL<sup>17</sup>.

### 3.4 Statut de la capitale

74. Tbilissi, la capitale de la Géorgie, jouit d'un statut spécial régi par la loi sur la capitale de la Géorgie – la Ville de Tbilissi. La ville constitue une unité autonome unique, où l'autonomie est exercée par deux instances élues : le conseil (autorité représentative) et le maire. La ville est divisée en cinq unités administratives. Les compétences, l'organisation des instances et organes du pouvoir et le système électoral de Tbilissi présentent de nombreux points communs avec ceux des autres unités d'autonomie locale du pays, mais aussi certaines spécificités.

75. Premièrement, les compétences propres (précédemment exclusives) exercées par la ville sont similaires à celles des autres unités d'autonomie du pays. Elles portent par exemple sur l'approbation des programmes de soutien à l'emploi, la création, la réorganisation et la liquidation des personnes morales, la gestion et l'utilisation des ressources foncières appartenant à la ville, la division des territoires des unités d'autonomie en zones (espaces verts, loisirs, industries, commerces et autres zones spécifiques), etc. Toutefois, en vertu de l'article 9 de la loi sur la capitale, Tbilissi partage avec l'Etat une compétence commune sur certains domaines, parmi lesquels :

- a. la coordination du maintien de l'ordre ;
- b. les ressources naturelles, la protection de l'environnement et la garantie de la sécurité écologique ;
- c. la mise en œuvre de programmes relatifs aux territoires protégés et à la protection des monuments historiques et culturels ;
- d. la conception et la révision des programmes stratégiques pour les secteurs de l'urbanisme, de la construction et des services collectifs ;
- e. la coordination des activités relatives à l'éducation, la science, la culture, la santé, le sport et le tourisme ;
- f. la coordination des services de sécurité sociale et de l'emploi ;
- g. la remédiation aux effets des catastrophes humaines et naturelles et des épidémies ;
- h. le financement des projets de développement urbain d'une ampleur extraordinaire ;
- i. toutes autres questions prévues par la législation de la Géorgie.

76. Deuxièmement, Tbilissi, du fait à la fois de sa superficie et de sa population, est divisée en cinq arrondissements qui sont autant d'unités administratives ou exécutives/administratives, tandis que toutes les autres unités d'autonomie du pays ne comptent chacune qu'une seule de ces instances. Par conséquent, tandis que les autres unités d'autonomie comptent un organe représentatif et un organe exécutif chargés d'organiser et de coordonner les travaux des diverses unités ou divisions administratives, Tbilissi a un organe représentatif (*sakrebulo*) qui prend des décisions pour l'ensemble de la ville, lesquelles sont cependant exécutées dans des subdivisions territoriales – les arrondissements – intégralement organisées en tant qu'unités administratives/exécutives spéciales. En vertu de l'article 29 du statut de la Ville de Tbilissi, l'arrondissement de Tbilissi se compose du gouverneur, du vice-gouverneur et des chefs des différents services.

77. Troisièmement, du fait de l'existence de ces cinq arrondissements administratifs, la composition de l'organe exécutif a dans une certaine mesure dû être modifiée, afin d'y inclure les élus des exécutifs d'arrondissement. Ainsi, au niveau de la ville, le gouvernement se compose du premier ministre, des vices-premiers ministres et des chefs des services spécifiques de Tbilissi. Les gouverneurs des arrondissements de Tbilissi appartiennent aussi à ce gouvernement. Le chef de l'exécutif de la ville de Tbilissi est le maire/chef de son gouvernement.

78. Le gouvernement de la ville veille à la mise en œuvre des décisions prises par le conseil et le maire de Tbilissi, élabore les projets de budget de la ville et ses programmes de développement social et économique et veille à la mise en œuvre du budget et des programmes de développement social et économique approuvés par le conseil.

79. Quatrièmement, le *sakrebulo* de Tbilissi comprend 50 membres (au lieu de 25 dans les autres unités d'autonomie), dont 25 sont élus dans des circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire et les 25 autres au scrutin proportionnel dans 10 circonscriptions électorales de Tbilissi. Enfin, le maire

<sup>17</sup> Voir (en anglais) [http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p\\_id=149&lang=eng](http://www.geostat.ge/index.php?action=page&p_id=149&lang=eng).

de la Ville de Tbilissi est élu au suffrage direct, contrairement à tous les autres maires qui sont élus par leur *sakrebulo*. Depuis les élections de 2010, le *sakrebulo* de Tbilissi compte davantage de membres de l'opposition que précédemment : 11 de ses 50 membres appartiennent à quatre partis d'opposition. L'une des présidences du conseil et l'une des présidences de commission reviennent à des membres de partis d'opposition, par convention. Actuellement, sur les 50 membres du *sakrebulo* de Tbilissi, huit sont des femmes. Deux d'entre elles occupent des positions de premier plan (elles sont respectivement présidentes d'une commission et d'un groupe politique).

80. En 2007, les limites territoriales de Tbilissi ont été modifiées par la loi d'extension, afin d'inclure plusieurs villes et villages dont la population voulait profiter des infrastructures de la capitale. Une consultation préalable a été organisée et le gouvernement de la ville de Tbilissi a demandé au Parlement d'adopter une décision. Ces municipalités sont devenues des unités administratives de Tbilissi tout en gardant leurs limites territoriales.

81. Tbilissi a aussi conclu un accord avec la station de sports d'hiver de Goudaouri, située à deux heures de Tbilissi, qui bénéficie des mêmes services que la capitale, bien qu'elle soit située hors de son périmètre. Par exemple, ses habitants peuvent obtenir divers documents concernant les services proposés dans leur ville comme à Tbilissi. En vertu de l'accord, le Fonds de développement de Goudaouri, entité de droit public établie dans cette ville par l'organe autonome de Tbilissi, met en œuvre un programme pour le développement et la rénovation des infrastructures locales et la promotion des capacités touristiques de la station.

82. La loi organique ne prévoit pas la nécessité d'un référendum pour modifier les limites territoriales, mais des règles claires sont énoncées. Le président du *sakrebulo* de Tbilissi a expliqué à la délégation que l'esprit de l'article 5 de la Charte était respecté, bien que la Géorgie ait formulé des réserves concernant cet article.

83. Les compétences propres accordées à l'unité d'autonomie locale de Tbilissi par la loi sur la capitale de la Géorgie lui donnent une autorité indépendante sur l'exécution des fonctions énoncées dans la loi. Outre les domaines définis par la loi, Tbilissi est habilitée à prendre des décisions dans les domaines qui, d'après la législation, ne relèvent de la compétence d'aucune autre autorité de l'Etat et ne sont pas exclues de celle des unités d'autonomie locale. Tbilissi définit ses propres priorités et rédige un projet de budget pour adoption par le *sakrebulo*. La capitale définit de manière indépendante ses revenus et ses dépenses. Lorsqu'il délègue des tâches, l'Etat alloue des ressources proportionnées aux fonctions déléguées à l'organe d'autonomie locale. Par exemple, la mairie de Tbilissi conduit un programme de supervision épidémiologique, pour lequel il reçoit un financement annuel. Par ailleurs, dans le domaine des compétences déléguées, les engagements financiers en faveur des conducteurs de transports publics entrepris au titre de la dette de l'Etat les années passées ont aussi été financés par le pouvoir central. En ce qui concerne recettes fiscales, la crise financière n'a pas fortement affecté la part des recettes fiscales dans le budget de Tbilissi ni le montant des transferts financiers du pouvoir central. Elle n'a pas non plus entraîné de recentralisation des pouvoirs et des compétences. Les recettes fiscales ont sensiblement augmenté, en particulier pour ce qui concerne la taxe foncière (en milliers de laris).

### **3.5 Participation des citoyens à la vie publique locale**

84. D'après l'article 28 de la Constitution de la Géorgie, tout citoyen géorgien ayant atteint l'âge de 18 ans doit avoir le droit de participer aux référendums ou aux élections des organes de l'Etat et des instances d'autonomie. La libre expression de la volonté des électeurs est garantie.

85. La loi organique de la Géorgie sur la participation des citoyens contient un chapitre spécifique (X1) qui accorde certains droits aux citoyens et donne aux autorités locales l'obligation d'organiser des assemblées générales de citoyens pour débattre de certaines questions et d'inviter les représentants des groupes publics aux réunions des commissions des conseils municipaux. Il introduit aussi les pétitions au conseil local, qui permettent à un minimum de 500 résidents d'une unité d'autonomie locale de soumettre un texte législatif au conseil local. Celui-ci est tenu d'examiner le texte en question lors d'une de ses réunions et le groupe qui a soumis le texte a le droit de nommer un rapporteur auprès du conseil.

86. Le rapport Copsey-Rowe mentionné à la note 6 ci-dessus note que, sur le plan institutionnel, les organisations de la société civile sont protégées par la loi et qu'aucun obstacle formel ou informel n'entrave de quelque manière que ce soit la création et le fonctionnement des ONG. Des milliers

d'ONG sont enregistrées, et plusieurs centaines sont actives dans toutes les parties du territoire de la Géorgie, dont un bon nombre sont spécialisées dans la santé publique, l'environnement, l'égalité entre les hommes et les femmes, les minorités et les droits de l'homme. Elles affirment avoir une faible influence sur la définition des politiques, en partie du fait d'une « réticence des institutions publiques à débattre systématiquement des politiques publiques avec les acteurs de la société civile »<sup>18</sup>. La question du financement est semble-t-il une préoccupation majeure pour les ONG. Depuis 2011, la loi sur les subventions permet aux ministères d'accorder directement des subventions aux universités, aux ONG et aux personnes physiques. La Stratégie d'Etat 2010-2017 pour le développement régional de la Géorgie mentionne aussi les efforts conjoints associant les ONG en vue d'une gouvernance régionale efficace, ce dont il convient de se féliciter.

87. Dans l'ensemble, la participation des citoyens aux affaires locales semble limitée. Dans une étude<sup>19</sup>, 14 % des personnes interrogées ont déclaré avoir participé à une forme de consultation. Les statistiques comparatives sur les diverses formes de participation font apparaître des préférences variables entre les populations urbaines et rurales. Ces diverses formes consistent par exemple à participer aux séances d'un *sakrebulo*, écrire des lettres aux médias locaux, signer des pétitions, débattre sur internet, manifester ou participer aux débats relatifs au budget. Dans les zones rurales, la forme de participation la plus appréciée consiste à participer aux débats publics sur le budget et aux séances du *sakrebulo* local. A Tbilissi et dans les autres villes, le nombre de lettres adressées aux médias locaux et de discussions sur internet est plus grand qu'ailleurs.

88. Lors de la visite, de nombreux maires ont mentionné les pétitions publiques (sur le tracé des routes), les séances des commissions et le programme de soutien aux villages en tant qu'exemples de participation.

89. La municipalité de Tbilissi rénove le centre-ville ancien et ce projet est géré par le Fonds de développement de Tbilissi, financé par la municipalité. Une commission spécifique sur la préservation du patrimoine historique et l'urbanisme donne un avis sur chaque projet. Toutefois, il a été reproché au projet de rénovation de consacrer la plus grande partie de son budget – insuffisant – à une certaine partie rémunératrice de la ville (celle où se trouvent les magasins, etc.) et de négliger d'autres quartiers présentant un intérêt culturel. Certains habitants ont critiqué la mentalité « ultralibérale » du gouvernement et du maire, et plusieurs interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs que le gouvernement, sourd à l'avis des historiens et des experts en urbanisme, donnait le pas aux avantages économiques à court terme sur les considérations culturelles et historiques.

#### **4. ANALYSE, ARTICLE PAR ARTICLE, DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE À LA LUMIÈRE DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE**

##### **4.1 Articles 2 et 3**

###### **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.

90. Le principe de l'autonomie locale est énoncé à l'article 2, paragraphe 4, de la Constitution géorgienne, qui dispose que les questions d'intérêt local sont réglées par les citoyens géorgiens dans le cadre de l'autonomie locale, sans préjudice de la souveraineté de l'Etat. Les fonctions de responsables des organes exécutifs et de représentant de l'autonomie locale sont des fonctions électives. Les procédures relatives à la création des organes d'autonomie locale, leur autorité et leurs relations avec les organes de l'Etat sont fixées par une loi organique. Il est fait référence à l'autonomie locale dans un autre article de la Constitution, l'article 73/i, selon lequel le Président, avec l'aval du Parlement, est autorisé à suspendre les activités des institutions d'autonomie locale ou d'autres organes représentatifs des unités territoriales, ou à y mettre fin, si ces activités compromettent la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays ou l'exercice des pouvoirs constitutionnels des autorités de l'Etat dans le pays ».

91. Les propositions de modification constitutionnelle adoptées en octobre 2010 (et entrées en vigueur pour ce qui est du Chapitre VII) marquent une avancée considérable. Le nouveau Chapitre 7(1),

<sup>18</sup> Voir la note 6.

<sup>19</sup> Enquête d'opinion publique sur les collectivités locales de Géorgie, Pawel Swianiewicz, Fondation Open Society Géorgie, 2011.

rédigé avec l'aide des experts de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe, renforce notamment de manière significative l'indépendance et l'autonomie des collectivités locales, apportant des précisions sur la nature de leurs attributions (et introduisant, ce faisant, une distinction entre les compétences propres et déléguées), sur leur mise en œuvre et sur les principes relatifs aux ressources financières et aux questions foncières (elles indiquent que l'octroi des ressources financières nécessaires est obligatoire non seulement en cas de délégation de compétences mais aussi de transfert de compétences). L'article 89 (1) prévoit la saisine directe de la Cour constitutionnelle par les représentants des administrations locales autonomes. Par conséquent, les principes de la Charte sont dans une très large mesure repris dans les dispositions constitutionnelles.

92. Le principe de l'autonomie locale sous-tend toute une série de lois, dont la plus importante est la loi organique de la Géorgie sur l'autonomie locale. De nombreux autres textes régissent toutefois les questions d'administration locale, comme le Code budgétaire de la Géorgie, la loi sur le contrôle par l'Etat des activités des organes d'autonomie locale, etc. Les rapporteurs ont entendu des critiques mettant en relief certaines contradictions entre les différentes lois relatives à l'autonomie locale. Le Code forestier en est un exemple. L'article 16 la loi organique accorde aux autorités locales une compétence exclusive pour gérer les forêts locales alors que le Code forestier ne dit rien sur le sujet. Seuls deux types de forêts sont évoquées dans le Code : les forêts domaniales ou privées (article 9 du Code forestier). La contradiction est manifeste. Les rapporteurs recommandent de réorganiser la législation, en donnant à la loi organique un rôle prépondérant pour toutes les questions touchant à l'administration 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.

93. L'article 15 de la loi organique de la Géorgie sur l'autonomie locale distingue clairement deux types de compétences – propres et déléguées. L'examen de la liste des attributions propres (anciennement exclusives et volontaires) donnée à l'article 16 de cette loi montre que les collectivités locales régissent et gèrent certaines affaires publiques relevant de leurs attributions, telles que les infrastructures physiques locales ou les activités communales, le développement économique local, l'emploi, l'urbanisme, la culture, le sport et l'éducation préscolaire. Cela étant, un véritable partage des affaires publiques impliquerait également des compétences dans les domaines de l'éducation primaire et secondaire, dans de nombreux domaines liés à la protection sociale (enfants sans abri, prise en charge des personnes handicapées, alcooliques ou toxicomanes), et des institutions de soins de santé primaire et secondaire, etc. Par conséquent, les rapporteurs recommandent que, lors du prochain cycle de réforme de l'autonomie locale, la possibilité d'intégrer ce dernier type de compétences dans la législation géorgienne soit étudiée.

94. Concernant l'article 3, paragraphe 2, cette section du chapitre reflète deux aspects. Le premier a trait aux droits électoraux des citoyens à l'échelon local. Ainsi, le *sakrebulo* est composé de membres élus par les citoyens géorgiens résidant sur le territoire concerné, conformément aux règles fixées par la législation géorgienne. En vertu de l'article 4 du Code électoral géorgien, les élections (y compris les élections locales) ont lieu au suffrage universel, égal, direct et secret, ce qui est pleinement conforme à la Charte.

95. Le deuxième aspect a trait à la répartition des pouvoirs entre les organes des collectivités locales et à leur statut dans l'exercice de leurs droits. En Géorgie, le *sakrebulo* est l'organe représentatif et, de par ses fonctions, législatif. Il a une fonction législative parce qu'il adopte des actes de portée locale tels que le budget, les programmes d'activités des services de l'administration locale et la réglementation locale, et parce qu'il contrôle l'application de ces textes. La structure organisationnelle des autorités locales compte des organes exécutifs ou mairies. Le *gamgeoba* est constitué des services structurels et des organes territoriaux des unités d'autonomie locale.

96. Le *gamgeoba*, organe exécutif, est responsable devant l'organe législatif en vertu de deux prescriptions légales. Premièrement, le *gamgeoba* a des responsabilités directes dans la mise en œuvre des décisions de l'organe législatif, comme le prévoient les règlements. Ainsi, il applique les

décisions du *sakrebulo*. Les services du *gamgeoba* assurent l'exécution des décisions du *sakrebulo* et de son président et s'acquittent des tâches qui leur sont confiées par le maire dans différents domaines.

97. La seconde prescription consacre la primauté politique des organes représentatifs (législatifs) sur les organes exécutifs, ce qui se traduit par la possibilité de pourvoir aux postes exécutifs élevés, d'introduire des mécanismes de contrôle et d'évaluation de leurs activités et de prendre des mesures à l'encontre des organes exécutifs qui ne répondent pas aux exigences de l'organe législatif. La législation géorgienne est conforme à la Charte dans la mesure où le droit des autorités locales de régler et de gérer les affaires publiques est exercé par des conseils composés d'élus, devant lesquels les organes exécutifs sont responsables.

#### 4.2 Article 4

##### 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.   |

98. Dans la législation géorgienne, les compétences et attributions fondamentales sont énoncées dans les amendements à la Constitution (2010). Les paragraphes 1 et 2 de l'article 101<sup>2</sup> reprennent convenablement la distinction entre compétences « propres » et « déléguées », établie aux paragraphes 4 et 5 de la Charte. Le paragraphe 3 de l'article 101<sup>2</sup> énonce en outre une « clause générale de compétence » des autorités locales, reconnaissant que celles-ci ont par principe des compétences propres et que la compétence déléguée est l'exception et doit être prévue par la loi. Il convient de saluer cette clause générale. On retrouve la distinction susmentionnée dans la loi organique, les compétences propres couvrant les domaines des infrastructures, de la planification urbaine, du développement économique local et autres. Les compétences déléguées sont énumérées dans la législation relative aux régions. A cet égard, la législation est conforme à la Charte.

99. Il convient de relever que la loi organique comporte un paragraphe pratiquement identique à l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, qui confie aux collectivités locales le soin de prendre des décisions sur des questions – au-delà de celles prévues au paragraphe 2 de cet article (compétences propres) – qui, en vertu de la loi, ne relèvent pas des compétences des autres organes gouvernementaux et que les unités d'autonomie locale peuvent traiter. Par conséquent, la législation géorgienne est conforme à ce paragraphe de la Charte. Ceci vaut également pour la pratique. Par exemple, la municipalité de Roustavi a lancé un nouveau projet intitulé « Nettoyer les quartiers », dans le cadre duquel elle a rénové les entrées d'immeubles d'habitation en copropriété ne lui appartenant pas. Cela étant, il y a semble-t-il eu des cas dans lesquels les municipalités ont financé la rénovation de biens appartenant à des ministères. Lorsque cette information a été rendue publique, l'erreur a été reconnue officiellement et suivie d'une enquête interne, et deux conseils municipaux ont révoqué leurs maires.

100. La Commission de Venise a rappelé dans son avis de 2010 (voir note de bas de page n° 12) que l'autonomie locale est une dimension importante des démocraties modernes. Alors que les règles internationales, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale, laissent les questions de la portée et de la forme de l'autonomie à l'appréciation des Etats, certains principes sont essentiels : les fonctions publiques doivent être, de préférence, exercées par les autorités les plus proches du citoyen. A cet égard, la Commission de Venise a conclu que le degré de consécration constitutionnelle apporté par ces modifications serait insuffisant, ce dont les rapporteurs conviennent.

101. Certaines dispositions de la loi organique sont conformes à l'article 4, paragraphe 4, de la Charte relatif aux compétences pleines et entières. Ainsi, parmi les principes élémentaires relatifs à l'exercice de l'autonomie locale énoncés par la loi organique figure notamment le principe de séparation de l'Etat et des collectivités locales, ce qui implique la non-ingérence des organes de l'Etat dans l'exercice des responsabilités locales par les autorités locales. Deux autres principes sont également énoncés : celui de l'autonomie des organes des collectivités locales dans la prise de décisions sur les questions locales, conformément à la loi, et celui de l'indépendance des organes d'autonomie locale dans l'exercice de leurs fonctions propres. Dans ce contexte, le dernier principe est celui de la garantie par l'Etat de l'indépendance financière et économique des organes d'autonomie locale.

102. Cela étant, d'autres lois montrent, ainsi que la pratique, qu'il y a certaines limites à la possibilité pour les autorités locales d'exercer des compétences pleines et entières. Ces limites découlent de certaines contraintes financières et de l'obligation pour les autorités locales de travailler de concert avec l'autorité régionale – le gouverneur – pour ce qui est de la détermination de leurs priorités. Or cela devrait relever exclusivement des exécutifs locaux qui sont les mieux à même de savoir ce qui importe le plus à l'échelon local.

103. Conformément à l'article 4, paragraphe 5, en cas de délégation de compétences par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent être, autant que possible, libres d'adapter l'exercice de ces compétences aux conditions locales. En vertu de la loi organique, les organes d'autonomie locale exercent des compétences propres et déléguées avec le concours des organes représentatifs et exécutifs, dont les autorités, la structure et les activités sont déterminés par le Règlement intérieur du *sakrebulo* (Conseil) et par le Statut du *gamgeoba* (Mairie), conformément à la législation en vigueur. Cette disposition est indirectement conforme à celle de la Charte, puisque l'exercice des fonctions déléguées, tel que prévu par la réglementation interne, suppose que les autorités locales prennent en considération les circonstances et les structures locales lorsqu'elles exercent leurs compétences déléguées, et ont donc une marge de manœuvre pour adapter l'exercice de celles-ci aux conditions locales.

104. L'article 4, paragraphe 6, concerne la consultation. Nonobstant les réserves formulées (voir les paragraphes 40 à 47 ci-dessus), de l'avis du rapporteur, plusieurs dispositions de la législation géorgienne, et plus précisément de la loi organique, sont conformes à cette disposition de la Charte. La première est l'article 7 : les unités d'autonomie locale ont le droit de créer des personnes morales non commerciales sous la forme d'organisations légales – associations, unions – aux fins de la coordination de leurs activités, conformément aux règles établies par la législation géorgienne, organisations qui sont autorisées à se concerter avec les organes de l'Etat au nom des unités d'autonomie locale et à participer au processus d'examen et de consultation préliminaires des projets de loi relatifs à l'autonomie locale. Les organes locaux peuvent également être consultés par les organes de l'Etat au sujet des modifications des limites territoriales des collectivités locales ; les citoyens doivent alors être consultés sur la question (voir ci-dessous). Les rapporteurs ont observé que dans la pratique les consultations avec la NALAG étaient conformes aux exigences de la Charte. Concernant les consultations avec les différentes municipalités, des retards ont été observés ; ils étaient parfois dus (en particulier s'agissant de la diffusion des projets de loi) à des retards dans l'acheminement du courrier. Lorsqu'un ministère utilise un système d'information en ligne, comme c'est le cas du ministère des Finances qui communique avec les services financiers des municipalités et échange des informations en temps réel, les consultations sont plus harmonieuses.

### 4.3 Article 5

#### 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.

105. La législation géorgienne reprend les éléments de cette disposition de la Charte. Conformément à l'article 12 de la loi organique, le Gouvernement saisit le Parlement géorgien d'une recommandation tendant à modifier les limites territoriales des unités d'autonomie locale sur sa propre initiative, sur la base de consultations avec les *sakrebulo* ou la population ou en s'appuyant sur une proposition des *sakrebulo*. Le Parlement prend alors une décision sur la modification de ces limites. Plus loin, il est indiqué que dans la recommandation, les éléments suivants doivent être précisés :

- la justification de la nécessité de modifier les limites territoriales des collectivités ;

- les résultats de la consultation populaire des unités d'autonomie locale concernées sur la modification de ses limites territoriales.

106. Il résulte de ce qui précède que les autorités centrales sont tenues de consulter les collectivités locales, les conseils ou la population en général lorsqu'elles modifient leurs limites territoriales. La condition relative au référendum est satisfaite par la consultation prévue par la législation géorgienne, et on peut considérer que la formulation est conforme à la Charte.

#### 4.4 Article 6

##### 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.

107. Le droit énoncé au paragraphe 1 de cet article est inscrit dans la législation géorgienne. Etant donné que l'article 38 de la loi organique dispose que la structure et les compétences de l'administration municipale sont définies par son Règlement, lequel est adopté par le *sakrebulo* sur recommandation de son président – article 39 de la loi en vigueur – la législation est conforme à la Charte.

108. Concernant le paragraphe 2, le statut des fonctionnaires, les règles relatives à leurs activités, à leur carrière et les garanties de promotion sont prévus par la loi géorgienne sur les fonctionnaires. Conformément à la législation géorgienne, les organes d'autonomie locale établissent la liste des personnels et leur statut de façon indépendante. Des dispositions relatives au recrutement et à l'organisation de concours figurent également dans la loi sur la fonction publique. Deux catégories d'agents publics sont employés dans les municipalités : a) les fonctionnaires, dont les activités et la rémunération sont régies par la loi sur la fonction publique ; b) les agents publics engagés sur une base contractuelle et employés pour une période donnée en vue de l'accomplissement de tâches précises.

109. Les seuils de rémunération des agents publics employés dans les administrations municipales et des responsables élus sont fixés par la législation géorgienne (décret présidentiel). Ils varient d'une municipalité à l'autre en fonction des ressources financières. La réglementation relative à la situation financière des agents administratifs des municipalités géorgiennes, adoptée par les autorités législatives les plus élevées, repose sur des critères permettant le recrutement de personnels hautement qualifiés sur la base de leur mérite et de leurs compétences, une rémunération adéquate et des perspectives de carrière. De plus, il existe en Géorgie un grand nombre de programmes de formation professionnelle, mis en œuvre par des entités géorgiennes ou des organisations internationales comme le Programme des Nations Unies pour le développement, l'ONUSIDA ou des pays étrangers, etc. Ces formations permettent d'approfondir les connaissances et compétences professionnelles des agents publics et autres personnels des organes administratifs des municipalités. Il s'ensuit que ces activités peuvent être jugées conformes à la disposition la Charte concernée.

#### 4.5 Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif

##### 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.

110. L'article 7, paragraphe 1, peut être interprété comme créant une situation juridique dans laquelle nul ne peut exercer une quelconque pression sur les représentants du *sakrebulo* dans l'exercice de leurs fonctions officielles. La loi organique prévoit le libre exercice par les représentants de leurs

fonctions et détermine leur statut, leurs compétences, leurs responsabilités, leurs activités et leurs garanties. Les membres du *sakrebulo* ne sont liés ni par les chartes et mandats des partis politiques ni par les électeurs qui les désignent. Ils exercent librement leur mandat et ne peuvent être révoqués. Les attributions des membres du *sakrebulo* ne peuvent être transférées à un tiers.

111. Cela étant, il manque dans cette loi une autre garantie nécessaire au libre exercice des fonctions : les membres du *sakrebulo* ne devraient pas pouvoir être tenus pénalement responsables de déclarations faites dans le cadre de leurs fonctions au sein du *sakrebulo* ou de votes pendant les réunions du *sakrebulo*. Il est recommandé d'inclure cette garantie dans le texte pertinent.

112. Concernant l'article 7, paragraphe 2, de la Charte, selon l'article 32(1) de la loi organique, les membres du *sakrebulo* exercent simultanément l'autorité et les fonctions officielles sans être rémunérés (voir le paragraphe 69 ci-dessus). Le montant de la rémunération et des indemnités est fonction des ressources financières des municipalités. Par conséquent, la législation géorgienne est conforme avec ce paragraphe de la Charte.

113. Concernant l'article 7, paragraphe 3, l'article 32(3) de la loi organique détermine les autres fonctions politiques ou sociales incompatibles avec la fonction élective. Ainsi, tout membre du *sakrebulo* ne peut :

- a. être membre d'un autre organe représentatif,
- b. exercer une fonction pour laquelle un candidat est élu, nommé ou approuvé par le Parlement géorgien,
- c. exercer une fonction pour laquelle un candidat est nommé par le Président ou le Premier ministre de la Géorgie,
- d. exercer une fonction pour laquelle un candidat est élu, nommé ou approuvé par les plus hautes instances représentatives des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie,
- e. travailler pour un organe juridictionnel, une chambre de contrôle, des organes du ministère de l'Intérieur et de la Défense,
- f. être agent de l'administration géorgienne des élections,
- g. travailler pour un organe de l'Etat s'acquittant de fonctions de contrôle des unités d'autonomie locale en application de la loi ou travailler pour le bureau du *sakrebulo* et l'administration municipale,
- h. participer à la gestion des entreprises des unités d'autonomie locale (être directeur, directeur-adjoint, membre du conseil de direction ou d'administration, etc.), être directeur d'une entreprise financée sur le budget d'une unité d'autonomie locale, sauf établissement d'enseignement (écoles, etc.), culturel (théâtres, etc.) et sanitaire (hôpitaux, etc.).

#### 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.

114. Les organes de l'Etat, tout en offrant les conditions juridiques, organisationnelles, matérielles, financières nécessaires au développement de l'autonomie et en aidant les citoyens géorgiens à exercer leur droit à l'autonomie, contrôlent également les activités des organes exécutifs locaux et appliquent des sanctions si les administrations locales ne respectent pas les règles établies par la Constitution et autres textes juridiques. A cet égard, on peut distinguer deux types de contrôle – administratif et financier.

#### 4.6 Contrôle administratif

115. La législation géorgienne définit strictement les procédures et cas d'exercice d'un contrôle administratif sur les autorités locales. La loi géorgienne sur le contrôle par l'Etat des activités des organes d'autonomie locale (2007) définit le contrôle exercé et ses formes. Il est limité à un contrôle juridique (à posteriori) concernant les compétences propres et au contrôle de la rapidité de mise en œuvre concernant les compétences déléguées. L'objet de ce contrôle est de faire en sorte que les

autorités locales respectent le principe de la primauté du droit dans leurs domaines de compétence respectifs et agissent conformément aux intérêts, aux objectifs et aux politiques de l'Etat dans le domaine de ses compétences déléguées, et de faire en sorte que les biens publics soient administrés dans l'intérêt général.

116. En vertu de l'article 3 de cette loi, le contrôle des activités des organes d'autonomie locale est, par principe, exercé par des représentants de l'Etat – les gouverneurs (et non les ministres respectifs) ; dans certains cas exceptionnels, le Gouvernement géorgien peut cependant publier une déclaration autorisant un autre organe ou responsable à exercer ce contrôle. Le contrôle des activités des autorités locales dans les régions autonomes et à Tbilissi incombe au Premier ministre.

117. Concernant les sanctions, le gouverneur peut soumettre au Président géorgien une proposition de suspension ou de dissolution de l'organe représentatif de l'autonomie locale et le Président, avec l'aval du Parlement, a le droit de suspendre l'activité des institutions d'autonomie locale ou des autres organes représentatifs des unités territoriales ou de les dissoudre si leurs activités compromettent la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays ou l'exercice de l'autorité constitutionnelle par les autorités des organes de l'Etat (article 73 de la Constitution). Si le budget de l'unité d'autonomie locale n'est pas adopté dans un délai de trois mois à compter de l'adoption du budget de l'Etat, le Président géorgien est autorisé à mettre fin aux pouvoirs de l'organe représentatif (Code budgétaire, article 28).

118. L'amendement qui figure au paragraphe 9 de la loi géorgienne sur le contrôle par l'Etat des activités des organes d'autonomie locale a élargi les motifs de suspension des effets d'un acte normatif adopté par une autorité locale, motifs qui couvrent désormais l'atteinte à la sécurité de l'Etat, la protection du patrimoine culturel, de l'environnement, de la santé humaine et l'entrave au bon fonctionnement des institutions. Cet article s'applique désormais aux compétences déléguées, l'organe de contrôle pouvant prendre des mesures préventives contre d'éventuels dommages. Les rapporteurs croient comprendre que cet article n'a pas encore été appliqué.

#### 4.6.1 Contrôle financier

119. La loi organique sur l'autonomie locale (article 57) prévoit deux formes de contrôle de la gestion financière de l'autonomie locale : l'audit (externe) et l'inspection financière (interne).

120. L'audit consiste en une inspection des documents financiers des organes d'autonomie locale, qui peut être effectuée par un auditeur invité (professionnel) une fois par an au maximum, sur la base d'une demande écrite émanant d'un tiers des membres du *sakrebulo*. La loi dispose que le rapport d'audit et les conclusions sont soumis au président du *sakrebulo* qui les présente ensuite à ce dernier. Dans le même temps, l'auditeur invité est tenu de transmettre un rapport et des conclusions à la Chambre de contrôle géorgienne, qui peut être considérée comme ayant la qualité d'auditeur public externe, contrairement à l'auditeur invité. La Chambre de contrôle supervise les dépenses budgétaires locales, la gestion et la cession de biens, les activités financières et économiques des entreprises municipales dont les parts sont détenues à plus de 50 % par une unité d'autonomie locale (article 6, paragraphe 2, de la loi sur la Chambre de contrôle – 2008), mais uniquement dans la mesure où les ressources budgétaires de l'Etat sont utilisées ou que des fonctions déléguées sont exercées.

121. L'inspection financière consiste en un contrôle interne entrepris par la commission financière du *sakrebulo*, qui contrôle l'utilisation des fonds et vérifie la légalité, la rapidité et l'efficacité de la réception et de l'utilisation des fonds. D'après les statistiques communiquées dans le rapport annuel de la Fondation Open Society Géorgie, sur 2 740 actes normatifs adoptés par les unités d'autonomie locale en 2010, 34,2 % ont donné lieu à un avis juridique, 28,7 % ont été modifiés et 8 % annulés<sup>20</sup>.

122. Entre 2007 et 2010, seul un cas a été transmis aux tribunaux : un organe de contrôle avait annulé une résolution de juin 2009 du *sakrebulo* de Roustavi sur la cession et le transfert d'actifs immobilisés détenus à plus de 50 % par la municipalité de Roustavi. Selon l'organe de contrôle, le *sakrebulo* avait outrepassé son mandat en prenant cette décision. La municipalité de Roustavi a porté l'affaire en justice, arguant que la législation était lacunaire à cet égard et que la loi prévoyait le contrôle des entreprises publiques mais pas celui des entreprises locales. Le tribunal municipal de Roustavi et la Cour d'appel de Tbilissi ont confirmé l'annulation.

<sup>20</sup> [http://www.osgf.ge/files/publications/2011/Report\\_ENG\\_Web.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2011/Report_ENG_Web.pdf).

123. En 2009, le ministre de la Justice a fermé ses bureaux territoriaux et transféré leurs fonctions au département d'élaboration des textes législatifs du ministère, ce qui a eu un double effet négatif : la centralisation a limité le degré d'indépendance de ces organes, portant également atteinte à leur efficacité, avec une équipe de quatre personnes pour traiter une moyenne de 10 actes normatifs par jour.

124. Les rapporteurs constatent que, de manière générale, la législation géorgienne est conforme à la Charte. L'article 17, paragraphe 2, de la loi sur la Chambre de contrôle dispose, concernant l'administration locale, que la Chambre examine la conformité des revenus et dépenses des autorités locales avec l'acte normatif local relatif au budget adopté par un conseil municipal ; le même article dispose également que la Chambre peut contrôler la conformité de la gestion des biens locaux avec les normes et la réglementation adoptées par les organes représentatifs locaux. En tant que telle, cette loi est un instrument qui permet de vérifier si les décisions prises par les autorités locales sont mises en œuvre ; elle ne peut être considérée comme un instrument de contrôle ou comme une limite au pouvoir de décision. La Chambre communique les rapports d'audit aux autorités locales. Une copie n'est communiquée au bureau du procureur qu'en cas d'accusation pénale (par exemple, contre un *gamgebeli* suspecté d'utiliser des fonds issus du budget local à des fins de gain personnel). Les rapporteurs voudraient également souligner que même si des normes internationales d'audit ont été adoptées, la législation en vigueur ne prévoit pas de règles applicables à l'audit d'entités d'autonomie locale. Il semblerait qu'il y ait une pénurie d'experts qualifiés spécialisés en matière d'audit des administrations locales autonomes. Les prestataires locaux de formation en matière d'audit ou de vérification des comptes ne pallient pas non plus cette lacune<sup>21</sup>.

#### 4.7 Article 9

##### 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.

##### Contexte économique des collectivités locales

125. Le produit intérieur brut (PIB) géorgien était estimé à 14,3 milliards USD en 2011 (taux de change officiel) et le PIB par habitant était d'environ 5 600 USD. Il est à noter que Tbilissi compte pour 80 % du PIB.

126. Les montants transférés par le gouvernement aux entités gouvernementales locales ont augmenté (une tendance continue) de 14 % entre 2009 et 2010. En 2011, sur un budget total de 8 milliards de lari (environ 4,8 milliards USD), 1,2 milliards ont été transférés aux autorités locales par le biais de la péréquation ou de dotations réservées. Selon la loi, les autorités locales ne devraient pas recevoir moins de 4 % du PIB en plus de leurs recettes fiscales, répartis sur la base d'un ensemble de critères prédéfinis (population, superficie, longueur du réseau routier, etc.).

127. Même si les collectivités locales sont dix fois plus riches aujourd'hui qu'en 2003, leur dépendance par rapport aux autorités centrales a augmenté alors que leurs recettes fiscales propres

<sup>21</sup> "Making Government Accountable : Local Government Audit in Postcommunist Europe", ed. Kenneth Davey, Initiative en matière d'autonomie locale et de service public, Open Society Institute, Budapest, 2009.

sont passées de 28 % en 2003 à 1,5 % en 2011, notamment parce que l'impôt sur le revenu et les sociétés a été transféré au pouvoir central (depuis 2007). Le fait que les priorités budgétaires locales soient soumises à l'aval des gouverneurs régionaux est un autre aspect de la dépendance. La gestion centralisée des revenus est un élément marquant de l'économie géorgienne.

128. L'économie du pays a subi les effets de la crise économique mondiale de 2008-2009 et du conflit de 2008. Leur impact a toutefois été limité et la reprise a débuté à partir de 2010. La portée limitée des économies locales et la centralisation des finances publiques peuvent avoir contribué à cet état de fait – un des paradoxes de l'administration locale en Géorgie. La gestion centralisée des finances publiques permet aux unités d'administration locale plus petites et plus pauvres de prospérer, tout en constituant en même temps un obstacle à l'autonomie.

### **Ressources financières**

129. Chaque organe d'autonomie locale dispose d'un budget et de biens indépendants. Les sources de revenu sont, comme le prévoit strictement et clairement le Code budgétaire géorgien, les recettes fiscales tirées de l'impôt foncier et de l'impôt sur le revenu, les recettes fiscales et non fiscales tirées de frais de services et de contributions pour prestation de services, de frais d'inscription à des services, de la gestion des biens et des actifs financiers, des amendes et sanctions administratives, et de redevances de licence. Les taux des taxes et redevances locales sont fixés par le conseil (*sakrebulo*).

130. A partir de 2008, les autorités locales n'ont plus eu le droit de lever l'impôt sur le revenu qui était une recette fiscale importante, notamment pour les centres urbains les plus développés. Le Gouvernement a défendu cette centralisation en faisant valoir qu'il s'agissait de toutes façons « d'argent improductif » ; dans la plupart des municipalités, il n'y avait pas de revenu et il était plus pratique et, sur le long terme, plus rentable de recevoir des subventions du Gouvernement. En outre, le Gouvernement consulte les autorités locales lors de l'adoption du budget. Les rapporteurs considèrent qu'en l'espèce, le problème est que les autorités locales ne connaissent pas le véritable montant du fonds de péréquation (il n'est pas rattaché aux indicateurs macroéconomiques).

131. Dans ce contexte, un autre problème est lié à la part de revenus générés localement (impôt foncier, taxes administratives et contributions pour prestation de services) par rapport au total des recettes locales. En 2011, elle était de 32 % pour Tbilissi. Dans les quatre grandes villes, le chiffre cumulé pour 2011 était de 19,7 %. Pour toutes les autres municipalités, la moyenne pour 2011 était de 15 % (dans certaines municipalités, comme Kazbegi, il était de 0,7 %). Il s'agit d'un chiffre extrêmement bas – et inquiétant – pour un indicateur d'indépendance des autorités locale.

132. La collecte de l'impôt local est effectuée par les autorités fiscales centrales tandis que la collecte des autres recettes et recettes provenant d'actifs non financiers est entreprise par les organismes compétents des organes d'autonomie locale.

133. En 2011, l'aide financière consentie par le pouvoir central était répartie comme suit (à partir d'un budget global de 8 millions de lari) :

	Montant	%
Subvention de péréquation	GEL 627 788 300	52,0 %
Transfert spécifique	GEL 10 424 200	0,9 %
Transfert réservé	GEL 569 109 100	47,1 %
Total	GEL 1 207 321 600	100,0 %

Source : Loi de finances géorgienne pour 2011

D'après le Code budgétaire géorgien, les subventions de péréquation sont considérées comme des « revenus propres » que les municipalités peuvent utiliser de façon indépendante et sous leur propre responsabilité ; ces subventions sont accordées aux fins de la mise en œuvre de droits exclusifs et calculées selon une formule particulière. Les directives concernant le calcul des transferts de péréquation (y compris le statut et les taux de soutien utilisés dans le calcul) sont approuvées par le ministre géorgien des Finances. L'article 74 de la loi organique détermine le volume de la péréquation sur la base d'une formule de calcul.

134. Des transferts spécifiques couvrent le coût des compétences déléguées. Les municipalités ne sont pas libres de fixer elles-mêmes les priorités de dépenses pour ces transferts, dont l'objet est défini par une législation spécifique ou par un accord conclu entre une municipalité et le pouvoir central. Celui-ci peut contrôler les dépenses liées à ces transferts.

135. Les transferts réservés sont des fonds destinés à la mise en œuvre de projets spécifiques en matière de rénovation de l'infrastructure municipale. Les municipalités ont le droit de dépenser ces sommes dans le cadre d'un projet de rénovation approuvé par le ministère du Développement régional et des Infrastructures, qui peut demander que l'utilisation des fonds soit contrôlée. Ceux-ci sont utilisés pour des projets d'infrastructure tels que la rénovation des systèmes d'approvisionnement en eau, la construction de routes, etc. Contrairement aux subventions de péréquation, les municipalités doivent utiliser les transferts spécifiques et réservés conformément à leur objet.

136. Les transferts gouvernementaux ont augmenté de 14 % entre 2009 et 2010 ; l'augmentation avait été quasiment la même entre 2008 et 2009. Ainsi, la somme totale allouée aux régions (couvrant les municipalités) s'est élevée à 706,3 millions de lari géorgiens en 2008 ; elle était de 847,2 millions de lari géorgiens en 2009 et de 967,9 millions de lari géorgiens en 2010 (d'après les réponses au Rapport de Transparency International sur l'utilisation des ressources administratives, Campagnes du 30 mai 2010).

137. Les autres sources de financement des unités d'autonomie locale sont les suivantes :

- Fonds de développement des villages (40 millions de lari géorgiens en 2010), axé sur le développement de villages dans 62 municipalités (projets en matière d'approvisionnement en eau, routiers et de réparation des systèmes d'évacuation des eaux usées) ;
- Fonds de développement régional (66 millions de lari géorgiens en 2010) pour des projets à l'échelon régional ;
- 50 millions de lari géorgiens supplémentaires pour dépenses imprévues et à des fins similaires à celles des fonds ci-dessus.

138. La dernière source de financement possible pour les régions provient du Fonds de réserve (administré par le ministère des Finances). Ce fonds, qui ne dépasse pas 2 % du budget total, peut être utilisé en cas d'urgence.

139. Outre les sources de financement évoquées ci-dessus, qui sont administrées par le ministère des Finances, un Fonds de développement municipal a été créé en 1997 pour appuyer le renforcement de la capacité institutionnelle et financière des unités d'autonomie locale.

140. Les subventions sont un autre moyen de financer le développement régional. Les projets financés par le Programme d'assistance technique à la Communauté d'Etats indépendants et à la Géorgie (Tacis) ciblent les composantes vulnérables de la population dans les régions de Kvemo Kartli, de Samegrelo et de Samtskhé-Djavakhétie, tandis que les projets mis en œuvre dans le cadre des Instruments de stabilité 1 et 2 subventionnent à des degrés divers les activités menées dans le cadre du Plan de développement communautaire. Les subventions peuvent être regroupées en trois catégories selon qu'elles concernent les personnes vulnérables, les migrants ou les agriculteurs bénéficiaires du Samtskhé-Djavakhétie.

141. Concernant les fonds émanant de donateurs étrangers, il existe de nombreux projets par lesquels des subventions ou prêts sont accordés aux unités d'autonomie locale, notamment le Programme d'assistance technique à la Communauté d'Etats indépendants et à la Géorgie (Tacis), l'Instrument européen pour le programme de stabilité 1&2, ainsi que des fonds octroyés par la Norvège, la République tchèque, etc. (source : Développement régional en Géorgie, évaluation sectorielle fondée sur le suivi du programme Tacis, Instrument de stabilité (IFS) et d'autres projets, 2010).

### ***Dépenses de l'administration locale***

142. Descriptif des dépenses	%
1. Gestion des services généraux	30,00
2. Conscription militaire	0,50
3. Sécurité et ordre public	2,00
4. Activité économique	9,00

5. Protection de l'environnement	8,00
6. Services résidentiels et publics	30,00
7. Services de santé publique	1,50
8. Loisirs, culture, religion	10,00
9. Education (préscolaire)	4,00
10. Programme municipal de sécurité sociale	5,00

143. Les rapporteurs estiment, pour ce qui est des deux premiers paragraphes de la Charte, que les autorités locales géorgiennes ne peuvent disposer de ressources financières propres adéquates ou proportionnées aux dépenses prévues par la Constitution, ce qui se traduit par la faiblesse des infrastructures (dans les municipalités rurales, le système d'approvisionnement en eau ne couvre que 50 % de la population locale). Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, le PIB par habitant de la Géorgie est relativement faible (voir le paragraphe 15) et il n'est pas suffisant pour satisfaire aux exigences actuelles concernant à la fois les compétences centrales et locales, en particulier ces dernières, si l'on tient compte du fait que le fonctionnement de tous les services publics repose sur la capacité financière globale du pays. Deuxièmement, la Géorgie a été confrontée à plusieurs guerres pendant la période de transition et plusieurs problèmes territoriaux restent en suspens : ce sont autant de circonstances qui aggravent la situation financière du pays et se traduisent par une tendance à la concentration des fonds entre les mains des autorités centrales pour traiter ces problèmes nationaux, y compris les activités diplomatiques, subvenir aux besoins des réfugiés, etc. Cette situation est problématique au regard des dispositions pertinentes de la Charte.

144. En moyenne, 15 à 20 % du montant total des recettes municipales proviennent des impôts locaux (taxe foncière) et de contributions (contribution pour prestation de services, frais de gestion des actifs immobiliers et financiers, amendes et sanctions administratives, licences et frais d'appels d'offres). Les autorités locales (*sakrebulo*) sont compétentes pour fixer elles-mêmes les taux, soit dans les limites prévues par la loi, soit sans qu'aucune limite ne leur soit imposée. A cet égard, la législation est en conformité avec la Charte.

145. Concernant les prescriptions de l'article 9, paragraphe 4, les rapporteurs considèrent qu'ils n'ont pas un tableau complet de la situation, mais constatent que les sources financières les plus lucratives (taxes liées aux activités économiques telles que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et impôt sur le revenu personnel) ne relèvent pas des autorités locales. Il est recommandé, dans le cadre de la future réforme du système financier de la Géorgie, que soit envisagée la possibilité d'allouer une partie de ces recettes fiscales aux autorités locales pour que ces recettes puissent suivre le rythme – autant que possible dans la pratique – de l'évolution réelle du coût de l'exécution de leurs tâches. Les rapporteurs insistent sur le fait qu'il doit s'agir « d'une partie » des recettes et non de leur totalité, car ils sont conscients des réels problèmes économiques des petites municipalités, lesquelles n'ont tout simplement pas la possibilité d'engranger des bénéfices et seraient dans une situation difficile faute des subventions de péréquation ou autres octroyées par le pouvoir central. Un équilibre doit être trouvé en ce qui concerne les besoins des collectivités locales, satisfaisant à la fois aux attentes économiques de la population et aux exigences du développement de la démocratie locale.

146. Les fonds et procédures de péréquation financière prévus par la législation géorgienne sont en conformité avec l'article 9, paragraphe 5.

147. Les directives sur le calcul des transferts de péréquation (notamment les règles et le taux du soutien utilisés pour le calcul) doivent être approuvées par le ministre des Finances. D'un autre côté, il apparaît que près de la moitié des transferts de péréquation sont alloués à la ville de Tbilissi, où vit le quart de la population nationale, ce qui creuse l'écart entre les municipalités riches et pauvres au lieu de le resserrer, comme le voudrait la disposition pertinente de la Charte. Par conséquent, il est recommandé d'apporter certaines modifications à la formule de calcul de façon à offrir aux municipalités les plus faibles davantage de ressources émanant des fonds de péréquation.

148. Concernant la consultation, une disposition de la loi organique (article 4) dispose qu'avant toute décision sur les compétences établies par ce texte, les organes de l'Etat devraient tenir des consultations anticipées avec les entités juridiques non commerciales représentant plus de la moitié des unités d'autonomie locale du pays à la demande de celles-ci.

149. Pour ce qui est des dispositions relatives aux subventions réservées, dans le système financier géorgien, près de 60 % des recettes de la plupart des municipalités sont des ressources susceptibles d'être librement utilisées par les autorités locales (recettes provenant de sources locales et de la

péréquation) et près de 40 % sont des transferts réservés. Certains des fonds actuellement utilisés à des fins spécifiques (construction d'infrastructures, notamment) devraient devenir partie intégrante des fonds de péréquation ; cela augmenterait le montant des fonds considérés comme des ressources municipales propres pouvant être librement utilisés par les autorités locales.

150. Pour pouvoir emprunter aux fins d'investissement, les autorités locales devraient avoir accès aux marchés financiers nationaux dans un cadre défini par la loi (paragraphe 8 ci-dessus). En Géorgie, elles ont accès au marché financier dans le cadre fixé par la loi, et obtiennent des crédits bancaires et des crédits consentis par divers donateurs à des conditions favorables.

#### 4.8 Article 10

##### Article 10 – Le 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 Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.  |

151. Pour améliorer leur capacité de s'acquitter de leurs obligations, les administrations locales peuvent établir diverses formes de coopération :

a. Droit des organes d'autonomie locale de créer un service commun : sur la base d'un accord et conformément à la règle prévue par la législation géorgienne, les organes exécutifs de l'autonomie locale devraient avoir le droit, avec l'aval du *sakrebulo*, de créer des services communs pour assurer la prestation de services publics, de façon à s'acquitter efficacement des fonctions qui leur incombent en vertu de la loi. Les organes d'autonomie locale peuvent déléguer à ces organes certaines des fonctions similaires leur incombant au titre de leurs compétences, en leur allouant les moyens matériels et financiers nécessaires à l'exécution des fonctions concernées.

b. Droit de créer des associations et des unions regroupant des organes d'autonomie locale : d'après la législation géorgienne, les autorités locales ont le droit de créer des entités juridiques non commerciales aux fins de la coordination de leurs activités, conformément aux règles fixées par la loi. Les entités juridiques non commerciales sont autorisées à tenir des consultations avec les organes de l'Etat au nom des unités d'autonomie locale, et à participer au processus d'examen et de consultations préliminaires des projets de loi ayant trait à l'autonomie locale.

152. L'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG) a été créée par la loi organique. Elle rassemble les unités d'autonomie locale et s'implique activement dans les consultations avec les organismes gouvernementaux. L'association a conclu un Mémorandum d'accord avec la commission parlementaire pertinente, le ministre du Développement régional et des Infrastructures et le Département du tourisme. L'association coopère étroitement avec le ministère de l'Economie et le ministère des Finances.

153. Les entités juridiques non commerciales des unités d'autonomie locale sont autorisées à coopérer et à s'affilier à des unions internationales (associations) d'unités d'autonomie locale, conformément aux règles établies par la législation géorgienne. La NALAG est membre du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) et de la Conférence des collectivités régionales et locales pour le Partenariat oriental (CORLEAP). L'association coopère aussi activement avec le Congrès et fait office de secrétariat de la délégation géorgienne.

154. Pour le moment, les organes d'autonomie locale n'ont pas le droit de conclure eux-mêmes un accord avec leurs homologues d'autres pays.

#### **Coopération intermunicipale**

155. En vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la Charte, les autorités locales doivent avoir le droit de créer des services communs avec d'autres autorités locales pour s'acquitter de missions d'intérêt général. La législation géorgienne opère une distinction entre deux types de coopération

intermunicipale. Le premier découle du droit des organes d'autonomie locale de créer des services communs et le deuxième, du droit de créer des associations et unions de collectivités locales pour s'acquitter de missions d'intérêt général, ce qui est conforme avec le paragraphe pertinent de la Charte.

156. Sur la base d'un accord, et conformément à la règle prévue par la législation géorgienne, les organes exécutifs des collectivités locales voisines ont le droit, avec l'aval des *sakrebulo*, de créer des services communs pour assurer la prestation de services publics, de façon à exercer efficacement les compétences qui leur incombent en vertu de la loi. Les organes d'autonomie locale peuvent déléguer à ces services certaines des fonctions similaires leur incombant, en leur allouant les moyens matériels et financiers nécessaires à l'exécution de ces fonctions.

157. Les modifications apportées à la Constitution en 2010 ont permis d'améliorer le cadre juridique de la coopération. Conformément au nouveau libellé de l'article 2, paragraphe 4, « les organes de l'Etat favorisent le développement de l'autonomie locale ». Le Gouvernement géorgien a indiqué à la délégation que la coopération entre les organes d'autonomie locale étant un des éléments clefs du développement de l'autonomie locale, cette disposition pouvait être interprétée comme mettant à la charge des organes de l'Etat l'obligation de favoriser la coopération entre les administrations locales autonomes. Il reste à voir comment elle sera appliquée dans la pratique.

#### **4.9 Article 11**

##### **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.

158. La loi organique sur l'autonomie locale prévoit le règlement juridictionnel des différends entre les organes de l'Etat et les organes d'autonomie locale. En vertu de l'article 89 des Amendements constitutionnels (2010), l'organe représentatif de l'autonomie locale peut saisir la Cour constitutionnelle de Géorgie. Une autre disposition de la loi organique prévoit une compensation pour toute dépense supplémentaire engagée par l'unité d'autonomie locale du fait de décisions prises par des organes de l'Etat. Les autorités locales sont protégées à la fois par les tribunaux et par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Géorgie.

159. Concernant les compétences propres des autorités locales, dans un délai de 15 jours à compter de la promulgation d'un acte normatif, l'organe de contrôle peut demander à l'autorité locale de le modifier ou de l'annuler. L'autorité locale est alors tenue de modifier ou d'annuler l'acte en question ou de présenter un refus écrit. Faute d'accord entre les deux organes, l'autorité locale peut saisir les tribunaux pour obtenir la suspension de l'acte concerné. Si le tribunal décide de l'annuler ou de l'abolir, l'autorité locale peut saisir une juridiction supérieure et la Cour constitutionnelle. La même procédure est prévue en cas de compétences déléguées. La loi a créé un mécanisme de consultation qui permet aux municipalités ne disposant pas de conseillers juridiques de solliciter gratuitement un avis juridique.

160. Dans ce contexte, il convient de mentionner que toutes les municipalités ayant des doutes sur la légalité de leurs actes peuvent les soumettre à l'organe de contrôle avant qu'ils ne soient promulgués, et tenir des consultations avec celui-ci.

161. L'article 5 de la loi géorgienne sur le contrôle par l'Etat des activités des organes d'autonomie locale énonce le principe selon lequel le contrôle de l'Etat doit tenir compte des intérêts des unités d'autonomie locale et prévoir une compensation pour les dommages subis par les organes d'autonomie locale en raison de l'utilisation de mesures de contrôle illégales.

## **5. DÉMOCRATIE RÉGIONALE : LE CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE**

### **5.1 Architecture et compétences régionales**

162. Ainsi qu'il est indiqué précédemment, la Géorgie est composée de 9 régions (*mkhare*), de deux républiques autonomes (*avtonomiuri respublika*) et de 69 unités d'autonomie locale (*municipaliteti*). Les régions géorgiennes ne sont pas des unités autonomes mais des composantes déconcentrées

des autorités centrales. Chaque région dispose d'une administration, dirigée par un représentant ou un commissaire de l'Etat (gouverneur). Il n'y a pas d'organes représentatifs à l'échelon régional. Il n'existe pas non plus d'associations d'autorités régionales. Chaque région inclut plusieurs municipalités. La région de Chida Kartli, par exemple, englobe quatre municipalités (Kaspi, Kareli, Khachour et Gori).

163. Les neuf régions, l'Adjarie (actuellement l'Abkhazie n'est pas administrée par le pouvoir central) et Tbilissi, la capitale, peuvent être examinées dans le cadre de l'architecture régionale. L'Adjarie et Tbilissi sont les deux principaux pôles d'activité économique, qui ont connu une importante croissance démographique ces dernières années (voir le tableau ci-dessous).

Région	2009	2010	2011	
			Chiffres	Croissance annuelle (%)
<b>Géorgie</b>	<b>4385,4</b>	<b>4436,4</b>	<b>4469,2</b>	<b>0,7</b>
Tbilissi	1136,6	1152,4	1162,4	0,9
R. a. d'Adjarie	382,4	386,9	390,6	1,0
Gouria	138,8	139,8	140,3	0,4
Racha-Ietchkoumi et Kvemo Svaneti	47,7	47,6	47,3	-0,6
Samegrelo-Zemo Svaneti	468,0	474,1	477,1	0,6
Imereti	693,5	700,4	704,5	0,6
Kakheti	401,4	404,5	406,2	0,4
Mtskheta-Mtianeti	105,2	108,8	109,3	0,5
Samtskhé-Djavakhétie	208,1	211,3	212,8	0,7
Kvemo Kartli	488,8	499,9	505,7	1,2
Chida Kartli	313,0	310,6	313,0	0,8

Voir : <http://geostat.ge/>

164. L'administration régionale est dirigée par un représentant de l'Etat (gouverneur) désigné par le Président géorgien.

165. En 2009, le ministère du Développement régional et des Infrastructures a créé une commission gouvernementale sur la politique de développement régional (composée d'experts, de fonctionnaires et de représentants du secteur privé), chargée d'élaborer la Stratégie nationale de développement régional de la Géorgie pour 2010–2017, visant à « créer un environnement favorable au développement socio-économique des régions et améliorer les conditions de vie de la population ». Cette stratégie repose notamment sur les principes de subsidiarité et de gouvernance efficace. Etablir des statistiques régionales, mettre en œuvre l'aménagement du territoire, encourager la coopération intermunicipale et transfrontière, mettre sur pied un système unifié d'évaluation et de rémunération des fonctionnaires, introduire une gouvernance électronique et soutenir l'innovation technologique comptent parmi les objectifs de la Stratégie.

166. Depuis 2011, dans le cadre de la Stratégie, des conseils du développement régional ont été créés sous l'autorité des gouverneurs régionaux et avec la participation des élus des administrations locales autonomes, des chefs des subdivisions régionales des autorités centrales, ainsi que de représentants des entreprises locales et du public qui aident le gouverneur dans l'exercice de ses fonctions. Un Fonds de développement régional a été créé pour appuyer la Stratégie.

#### 5.1.1 Compétences du gouverneur

167. Les fonctions, attributions et prérogatives actuelles des gouverneurs sont définies par le décret présidentiel n° 406 (du 27 juin 2007) sur « l'approbation de la réglementation relative au représentant de l'Etat/gouverneur ». Selon ce décret, la Stratégie de développement régional précise les attributions du gouverneur, à savoir l'élaboration d'une stratégie de développement régional et la coordination de sa mise en œuvre, ainsi que la garantie d'une gouvernance régionale effective. Le décret prévoit aussi l'obligation de soumettre des rapports périodiques sur les progrès au Gouvernement et au ministère du Développement régional et des Infrastructures.

168. Il découle de ce qui précède que la politique et les mesures régionales doivent être concentrées et coordonnées à l'échelon régional. Le gouverneur est à la fois le représentant du pouvoir central dans la région et le représentant des unités d'autonomie locale à l'échelon national. A cet égard, l'institution du gouverneur représente à certains égards une forme de décentralisation, ainsi qu'une forme de déconcentration.

169. Les objectifs et les fonctions du gouverneur (article 5 du décret présidentiel n° 406 sur l'approbation de la réglementation relative au représentant de l'Etat/gouverneur) sont, notamment, la supervision des activités des organes d'autonomie locale (en vue d'assurer la légalité de ces activités), la coordination des services de maintien de l'ordre, la supervision et le contrôle de la conscription militaire et du service militaire obligatoire des citoyens dans les unités territoriales administratives, la participation à la mise en œuvre des capacités en matière de défense, l'élaboration et l'application de programmes de développement économique et la préservation de l'environnement, la participation à l'attraction des investissements et des activités de développement régional, l'aide à la protection des monuments historiques et la protection des droits de l'homme.

170. Les droits et responsabilités du gouverneur sont régis par l'article 6 du décret présidentiel, qui couvre l'exécution des lois géorgiennes et des actes normatifs du Président et du Gouvernement géorgiens dans les unités territoriales administratives du pays. Le gouverneur (conformément aux missions qui lui sont confiées par le Gouvernement) met en œuvre les programmes régionaux de développement socio-économique dans les unités d'administration territoriale, soumet au Président (en vertu de la Constitution) des propositions sur la suspension ou la dissolution des conseils dont les activités constituent une menace pour la souveraineté, l'intégrité territoriale de la nation et la mise en œuvre des droits constitutionnels des autorités gouvernementales nationales. Conformément à l'article 63, paragraphe 1, de la loi organique de la Géorgie sur l'autonomie locale, le gouverneur soumet au Président de la Géorgie des propositions sur la cessation des activités du conseil et coordonne (à la demande du Gouvernement) les activités des organes territoriaux des ministères géorgiens. Le gouverneur peut également participer à des réunions gouvernementales dans lesquelles il dispose d'un droit de vote consultatif et il peut édicter des actes juridiques individuels relevant de son mandat.

171. Le nouvel article 89 (1) de la Constitution géorgienne prévoit la possibilité pour les représentants des administrations locales autonomes de saisir la Cour constitutionnelle. Bien que les actes des gouverneurs ne soient pas expressément mentionnés dans le texte de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, mais implicitement – par analogie – parce que tous les autres organes de l'Etat et organes locaux peuvent saisir la Cour si un acte n'est pas conforme à la législation de degré supérieur, le gouverneur peut lui aussi saisir la Cour si un acte émanant d'un organe de l'Etat porte atteinte au statut ou au fonctionnement des autorités régionales. Pour tous les autres types de différend, les juridictions de droit commun sont compétentes.

172. Chaque gouverneur a un premier-adjoint et plusieurs adjoints et s'appuie sur son administration, dont la composition et le statut sont approuvés par le Président. Le personnel des administrations régionales est nommé et révoqué sur décision du gouverneur. L'administration du gouverneur a son propre sceau qui porte les armoiries de la Géorgie, et elle dispose de comptes au Trésor public (pour la rémunération des agents publics, voir paragraphe 105 ci-dessus).

173. Les unités structurelles sont le service administratif, le service de coordination avec les organes d'autonomie locale, le service du contrôle de l'Etat, le service du développement régional et le service financier.

174. Les objectifs et les fonctions du service du développement régional sont principalement les suivants :

- Organiser l'élaboration et l'application des programmes régionaux de développement socioéconomique des différentes unités d'administration territoriale ;
- Soutenir l'attraction des investissements et mettre en œuvre le développement régional et les réformes économiques ;
- Participer aux consultations avec les unités d'autonomie locale dans les cas définis par la législation ;
- Appuyer le contrôle et le suivi des projets d'investissement financés sur le budget de l'Etat, aider à l'exécution des tâches dans les domaines prioritaires (sauf les activités relevant de responsabilités exclusives et volontaires), préparer des propositions pour le gouverneur ;
- Examiner le potentiel économique et les perspectives de développement des unités d'administration territoriale ;
- Préparer des recommandations et des propositions sur les orientations prioritaires en matière de développement économique des unités d'administration territoriale ;
- Examiner les possibilités, les sphères et les perspectives d'investissement et élaborer des propositions adaptées ;

- Examiner le processus de réforme économique et ses résultats actuels ;
- Œuvrer au développement des relations socio-économiques et culturelles étrangères dans le cadre de son mandat ;
- Encourager le développement de relations entre les gouverneurs et les régions de pays étrangers et les organisations internationales ;
- Dans le cadre de son mandat – mettre en œuvre les activités visant à attirer les investissements, l'assistance technique et humanitaire de pays étrangers et d'organisations internationales, et participer à la coordination de ces activités ;
- Coopérer avec les autres régions géorgiennes (unités d'administration territoriale) ;
- Accomplir les autres tâches du gouverneur.

### 5.1.2 *Conseils de développement régional*

175. Depuis 2011, dans le cadre de la Stratégie de développement régional, des conseils de développement régional ont été créés sous l'autorité des gouverneurs régionaux, avec la participation de représentants des administrations locales autonomes, des chefs des subdivisions régionales des autorités centrales et des représentants des entreprises locales et de la population. Ces représentants ont pour fonction, à titre consultatif, d'informer le gouverneur sur la situation des unités d'autonomie locale. Ils élaborent et soumettent au gouverneur la stratégie de développement économique de la région.

### 5.1.3 *Finances*

176. Les activités du gouverneur et de l'administration sont financées sur le budget de l'Etat. La région reçoit des fonds issus de transferts délégués, du Fonds de développement des villages, du Fonds de développement régional, du Fonds de réserve, du Fonds de développement municipal et de subventions. Les autorités régionales, dont le personnel est rémunéré sur le budget de l'Etat, disposent des fonds affectés au développement des municipalités. Les régions sont partie intégrante du système de péréquation et peuvent utiliser d'autres fonds et contracter des prêts bancaires.

### 5.1.4 *Questions relatives à l'administration régionale*

177. L'existence des régions est le résultat de divers processus de développement sociaux qui forment les différentes caractéristiques de la population d'une région à une autre. Les rapporteurs considèrent que les régions n'ont pas une capacité démocratique très développée. Elles n'ont pas d'organes représentatifs élus par les citoyens, mais uniquement des organes exécutifs et administratifs. Les gouverneurs sont nommés et révoqués par les autorités centrales de sorte qu'ils dépendent davantage de ces autorités que des exécutifs locaux.

178. Les organes régionaux ont d'importantes attributions à caractère central, notamment celle de contrôler l'exécution de la législation nationale à l'échelon local ou d'intervenir en cas de désobéissance, y compris en soumettant aux autorités centrales une proposition de révocation des organes locaux. Ils n'ont pas d'associations professionnelles. On pourrait dire, d'un autre côté, que les organes régionaux aident les unités d'autonomie locale à planifier leur développement socio-économique, ce qui est particulièrement important pour les municipalités qui n'ont pas les capacités administratives appropriées et font valoir leurs intérêts à l'échelon central. En outre, les gouverneurs et leurs administrations réduites, manquant d'organismes spécialisés, ne peuvent pas faire grand-chose pour le développement économique local, en particulier pour attirer des investissements vers les administrations locales.

179. Toutefois, l'obligation pour les administrations locales de coordonner la détermination des priorités municipales avec l'administration régionale est une limite sérieuse à l'autonomie car elle permet aux organes régionaux nommés par le pouvoir central d'exercer une influence sur les priorités locales, aspect fondamental de la démocratie locale – ce sont les autorités locales qui connaissent le mieux les priorités locales et ont la plus grande légitimité pour les définir.

180. Les rapporteurs considèrent que l'obligation pour les administrations locales de coordonner la détermination des priorités locales avec l'administration régionale doit être réexaminée et que la loi doit être modifiée pour énoncer de manière précise que les priorités municipales ne sont établies que par les organes d'autonomie locale eux-mêmes.

181. Les rapporteurs se sont intéressés aux suites données aux déclarations de M. Ivanishvili concernant la suppression du ministère du Développement régional et des Infrastructures et le projet de placer ces deux composantes respectivement sous l'autorité du Premier ministre et du ministère de l'Economie. La délégation a reçu la confirmation au cours de sa mission d'enquête en février 2013<sup>22</sup> que l'abolition du Ministère n'était plus envisagée. Les rapporteurs se félicitent de cette information qu'ils considèrent être un signe positif pour consolider les résultats obtenus à ce jour en ce qui concerne la stratégie et la politique en matière de développement régional.

#### 5.1.5 Le cas de l'Adjarie

182. Depuis 2004, l'Adjarie est connaît un important développement économique, une réhabilitation et une ouverture aux investisseurs qui ont produit des résultats tangibles dans la région. Le Président de l'administration régionale a signalé aux rapporteurs qu'en 2011, 1,3 million de touristes s'étaient rendus à Batoumi (une ville de 200 000 habitants) et qu'on prévoyait une hausse de la fréquentation touristique de 20 % pour l'année en cours. Le budget a atteint 200 millions de lari (hormis les professeurs). La région peut prélever cinq taxes dont elle conserve le bénéfice, sauf en ce qui concerne la TVA et les droits de douane (contrairement aux autres régions qui perdent ce bénéfice au profit du pouvoir central).

183. Un Plan stratégique pour la période 2011-2014 a été mis en œuvre en 2011 pour assurer le développement de la région. A titre d'exemple, 100 hectares de terrains ont été ouverts à la mise en œuvre de projets du monde entier. La région, aidée par des donateurs internationaux, met en place des agences de l'emploi, appelées « Centres pour l'emploi », où les employeurs peuvent rencontrer des professionnels (il n'y a pas de prestation de chômage en Géorgie).

184. Depuis 2004, le nombre d'habitants dans la région est passé de 115 000 à 200 000. La population revient semble-t-il en Adjarie en raison des perspectives de développement ; en outre, le taux de natalité est en hausse – 6 à 7 enfants par famille en moyenne. Le Gouvernement d'Adjarie a engagé la construction d'une promenade maritime, bordée d'hôtels, et espère créer 8 000 emplois. Il y a apparemment un problème de main d'œuvre. Dans les 100 hectares ouverts au développement, 7 000 emplois restent à pourvoir. La région doit faire venir à Batoumi une partie de la population vivant dans les villages de montagne, ce qui suppose de construire des logements sociaux. Le projet de création de centres pour l'emploi répond à cette nécessité en proposant de recruter et de former la main d'œuvre nécessaire aux efforts de construction. Concernant les municipalités rurales, il existe un « projet village » dans le cadre duquel des subventions publiques sont distribuées selon certains critères.

185. Les rapporteurs ont eu le sentiment que l'Adjarie était une région dynamique et en développement, bénéficiant d'un ensemble conséquent de compétences « propres » et de l'autonomie financière, de sorte qu'elle peut servir d'exemple de développement régional pour l'ensemble du pays. L'Adjarie dispose d'organes représentatifs élus par les citoyens, dotés de compétences propres et appartenant à des associations professionnelles, etc. Il faut toutefois souligner que ces organes sont dépendants des autorités centrales dans la mesure où ils peuvent être dissous par celles-ci.

#### **Compétences et structures gouvernementales de l'administration régionale**

186. Le statut de l'Adjarie est défini dans la loi constitutionnelle géorgienne sur le statut de la République autonome d'Adjarie et dans la Constitution de la République autonome d'Adjarie, lesquelles donnent à la région les attributions suivantes :

- a. adopter et modifier la Constitution et les autres actes normatifs de la République autonome d'Adjarie ;
- b. élire le Conseil suprême de la République autonome d'Adjarie ;
- c. déterminer la structure, l'autorité et la règle de conduite du Gouvernement autonome de la République d'Adjarie ;
- d. soutenir l'éducation et la science, créer et diriger les institutions culturelles et scientifiques ; entretenir les monuments culturels d'importance locale ;
- e. les bibliothèques et les musées d'importance locale ;
- f. le tourisme, la culture et le sport ;

<sup>22</sup> Le Bureau du Congrès a décidé, lors de sa réunion du 3 Décembre 2012, de mener une mission d'enquête en Géorgie. La visite s'est déroulée les 27 et 28 février 2013 (voir le rapport CG/BUR(23)47).

- g. la construction et le développement urbain d'importance locale ;
- h. les routes et autres équipements d'importance locale ;
- i. participer au règlement des problèmes d'hygiène, de santé et d'assurance sociale ;
- j. l'agriculture et la chasse ;
- k. contrôler la qualité des produits alimentaires ;
- l. les salons professionnels, les marchés et les expositions ;
- m. conformément aux règles prévues par les lois géorgiennes, définir et mettre en œuvre les politiques budgétaires dans le cadre des recettes de la République autonome d'Adjarie ; élaborer et approuver le projet de budget de la République autonome d'Adjarie et contrôler son exécution ;
- n. adopter et supprimer des taxes locales, conformément à la loi géorgienne ;
- o. gérer et administrer les biens de la République autonome d'Adjarie ;
- p. le service d'archives requis pour la République autonome d'Adjarie ;
- q. gérer les forêts ;
- r. assurer la protection contre l'incendie.

187. Si l'Adjarie ne réglemente pas l'une des questions énumérées ci-dessus, celle-ci peut être réglementée par le pouvoir central dans le cadre de sa compétence légale et conformément à la loi normative de Géorgie. Les fonctions actuelles montrent que la République autonome d'Adjarie a les compétences nécessaires pour favoriser et coordonner le développement des municipalités dans de nombreux domaines. Par conséquent, il est clair que la politique et les actions régionales doivent être concentrées et coordonnées à l'échelon régional.

188. Concernant les différends, bien que le Président d'Adjarie ne soit pas expressément mentionné dans le texte de la loi organique sur la Cour constitutionnelle, étant donné que la Cour constitutionnelle protège la constitutionnalité et la légalité des actes, elle est tenue de protéger l'autonomie régionale si un acte émanant des organes de l'Etat porte atteinte au statut et au fonctionnement des autorités régionales. Pour toute autre sorte de différend, les tribunaux de droit commun sont compétents.

189. L'Adjarie, ainsi que trois administrations régionales, sont membres de l'Association des régions d'Europe (ARE).

### **Organes régionaux**

190. Le Conseil suprême d'Adjarie est l'autorité représentative suprême de la région ; ses compétences incluent les activités législatives et le contrôle sur l'exécutif régional. Le Conseil suprême d'Adjarie est composé de 15 membres élus à la proportionnelle et de 6 membres élus au scrutin majoritaire. Les uns et les autres sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret, pour un mandat de quatre ans, par les citoyens géorgiens résidant sur le territoire de la République autonome d'Adjarie. Les élections du Conseil suprême d'Adjarie sont convoquées par le Président géorgien en application des règles prévues par la loi organique de Géorgie.

191. Sous réserve de l'aval du Parlement géorgien, le Président géorgien est fondé à dissoudre le Conseil suprême d'Adjarie si son activité met en danger la souveraineté et/ou s'il n'exerce pas les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et la Constitution de la République autonome d'Adjarie, ou s'il ne parvient pas, à deux reprises, à approuver la personne nommée à la Présidence du Gouvernement de l'Adjarie.

192. Le Président du Gouvernement signe et promulgue les lois. Il est autorisé à renvoyer une loi accompagnée d'observations au Conseil suprême, qui vote sur celles-ci (en cas de vote favorable des trois cinquièmes de l'ensemble du Conseil suprême). D'autres aspects, comme le processus législatif et le vote du budget, sont régis par la Constitution et par les lois de la République autonome d'Adjarie sous réserve des conditions fixées par les lois géorgiennes.

193. Le Gouvernement d'Adjarie est l'organe exécutif de la région. Il est composé du Président du Gouvernement et de ministres. La structure, les compétences et les règles de conduite du Gouvernement sont définies par la loi de la République autonome d'Adjarie. En vertu de la Constitution, le Président du Gouvernement d'Adjarie désigne les ministres sur la base de consultations avec le(s) chef(s) des différentes autorités exécutives centrales géorgienne(s) et soumet des propositions de candidatures au Conseil suprême d'Adjarie pour approbation. Le Président du

Gouvernement est réputé nommé si sa candidature est appuyée par plus de la moitié de la totalité des membres du Conseil suprême.

194. Des ministères ne peuvent être créés que dans les domaines suivants : l'économie, les finances et le tourisme, la santé et la protection sociale, l'éducation, la culture, le sport et l'agriculture.

195. Le Gouvernement d'Adjarie est responsable devant le Président géorgien et devant le Conseil suprême d'Adjarie. Le Président géorgien est fondé à suspendre ou à annuler un acte du Gouvernement d'Adjarie s'il est contraire à la Constitution géorgienne, au droit constitutionnel, aux accords internationaux et traités ratifiés par la Géorgie et/ou aux actes législatifs du Président géorgien.

### ***Ressources financières de la région d'Adjarie***

196. L'Adjarie bénéficie de l'autonomie financière, dans les limites prévues par la loi géorgienne. Elle est autorisée à recevoir une part des recettes fiscales et non fiscales en vertu des lois géorgiennes et peut se voir allouer des fonds spéciaux prélevés sur le budget de l'Etat. Pour assurer la mise en œuvre des compétences déléguées, l'Adjarie administre les recettes tirées de la collecte des taxes et prélèvements. Elle possède ses propres biens, les règles relatives à l'accès à la propriété étant fixées par la législation géorgienne.

## **6. CONCLUSIONS**

197. Les rapporteurs souhaitent souligner que des progrès considérables ont été accomplis depuis les visites que le Congrès a effectuées en Géorgie en 2003 et 2004. Une réforme de grande ampleur a été menée, accompagnée d'un changement des mentalités qui a éloigné le pays de l'ère soviétique et l'a rapproché de la coopération internationale et de l'intégration européenne. Il convient de saluer 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.

198. L'analyse des textes législatifs votés entre 2004 et 2012, c'est-à-dire depuis le précédent rapport et les recommandations de 2004 du Congrès, montre que des progrès considérables ont été réalisés concernant le statut et les fonctions des autorités locales de Géorgie. Nombre de nouvelles lois et d'amendements aux lois en vigueur ont été adoptés. Ces nouveaux textes portent sur tous les domaines de l'autonomie locale. Les textes les plus pertinents de la Géorgie de ce point de vue sont les amendements constitutionnels de 2010, la loi sur le contrôle par l'Etat des activités des organes d'autonomie locale, le Code budgétaire, le Code électoral, la loi sur les activités du Gouvernement géorgien, la loi organique sur la participation des citoyens et les amendements à la loi la plus importante en la matière, la loi organique de la Géorgie sur l'autonomie locale. Ces textes réglementent les questions relatives au principe, au concept et au domaine de l'autonomie locale, à la protection des limites territoriales locales, aux structures administratives, au contrôle administratif et financier, aux ressources financières des collectivités locales, etc. Ces lois et amendements, dans leur grande majorité, sont conformes à la Charte.

199. Les rapporteurs recommandent néanmoins que le principe de subsidiarité soit inscrit dans la Constitution de la Géorgie. Ils sont aussi favorables à une réorganisation de la législation, qui donne à la loi organique un rôle prépondérant afin d'éviter toute contradiction avec les lois sectorielles.

200. Les mécanismes de consultation fonctionnent convenablement et la NALAG tient une place importante dans les négociations avec les autorités nationales. L'Association a signé un protocole d'accord avec le Parlement et le ministère du Développement régional et, tant dans la législation que dans la pratique, jouit des droits prévus par la Charte.

201. Concernant les compétences, les changements apportés à la structure des collectivités locales en 2009 et 2010 ont renforcé le rôle des conseils élus et réduit celui de l'exécutif ; cependant, sachant que leurs compétences se chevauchent parfois, un mode de fonctionnement plus efficace serait possible en révisant la répartition des compétences entre le maire et le président du *sakrebulo* de manière à éviter les doublons. Au vu de la liste des compétences identifiées dans la loi organique en tant que compétences exclusives des collectivités locales, les rapporteurs recommandent d'y inclure également, pour adoption dans la législation géorgienne, l'enseignement primaire et secondaire, de

nombreux domaines de l'action et de la protection sociales (enfants sans abri, prise en charge des personnes handicapées, alcooliques ou toxicomanes), les établissements de soins primaires et secondaires, etc.

202. Compte tenu du succès de l'élection directe du maire de Tbilissi auprès de la population, et afin d'éviter tout conflit, les rapporteurs invitent le gouvernement et les élus locaux à lancer un débat sur l'élection de tous les maires au suffrage direct.

203. La coordination des priorités des collectivités locales avec celles de l'administration régionale pourrait être améliorée ; bien qu'il existe déjà des initiatives telles que le Programme de soutien aux villages, qui vise à permettre à la population locale de décider de ses priorités, il serait souhaitable d'inclure dans la législation le principe selon lequel les priorités municipales (en matière de dépenses) doivent être définies exclusivement par les organes des collectivités locales.

204. Les rapporteurs se félicitent des efforts en matière de développement régional et soulignent qu'un certain degré de continuité de la stratégie et des politiques actuelles dans ce domaine est indispensable pour consolider les résultats obtenus à ce jour. Cette observation vaut en particulier pour l'intention des autorités nationales de supprimer le ministère du Développement régional et de le placer sous l'autorité du Premier ministre, cette décision ayant cependant été différée d'un an à compter du mois de décembre.

205. Un autre sujet de préoccupation est celui de l'autonomie financière. Les ressources propres des collectivités locales représentent approximativement 20 % de leurs recettes totales, le reste provenant de dotations du pouvoir central. Cette situation constitue une grave limitation et expose les collectivités, surtout lors d'une crise financière, au risque d'une réduction des dotations gouvernementales. La capacité financière des unités d'autonomie locale – y compris leur capacité à générer leurs propres ressources – doit être renforcée au moyen d'actifs plus lucratifs : il n'appartient pas aux rapporteurs de formuler des propositions plus détaillées à ce sujet, mais on pourrait envisager d'attribuer une part des revenus d'un impôt important tel que la taxe sur la valeur ajoutée et/ou l'impôt sur le revenu, etc. Ces deux sources de revenus sont à la fois disponibles et adaptées à la situation des collectivités locales urbaines les plus développées, auxquelles elles permettraient de suivre l'évolution réelle des coûts liés à l'accomplissement de leurs tâches.

206. Certains changements semblent devoir être apportés à la formule de péréquation, afin que les municipalités les plus faibles obtiennent une part plus importante des fonds de péréquation que celle qu'elles reçoivent aujourd'hui. Pour ces collectivités, la solution ne réside peut-être pas dans le seul fait d'augmenter les « ressources propres », puisque celles-ci peuvent simplement être inexistantes. Par ailleurs, les compétences des cinq grandes villes doivent être renforcées afin que l'autonomie locale et la procédure de péréquation ne leur soient pas défavorables (dans les faits, il apparaît qu'elles financent toutes les autres villes du pays). Une formule équitable pour tous doit être trouvée.

207. Pour ce qui concerne les transferts réservés, les rapporteurs sont d'avis que certains de ces fonds, notamment ceux qui sont consacrés à la construction d'infrastructures, peuvent être inclus dans le système de péréquation financière de manière à élargir le montant total de ces fonds, considérés comme des ressources propres des collectivités locales pouvant être dépensées à leur discrétion.

208. Du fait des limitations de l'autonomie mentionnées ci-dessus, nous pourrions dire que les collectivités locales ne jouissent pas d'une pleine discrétion quant à l'utilisation de leurs finances. Bien que nombre de collectivités locales aient indiqué aux rapporteurs qu'elles n'avaient aucun mal à obtenir des autorisations pour leurs projets, cette situation pourrait être liée au fait qu'il n'y a actuellement aucun maire de l'opposition. Les procédures n'ont pas été mises à l'essai dans une situation d'antagonisme.

209. Dans le même ordre d'idée, les maires et les conseillers que les rapporteurs ont rencontrés pendant la visite ont souligné que leurs relations avec les autorités centrales étaient bonnes dans l'ensemble. Cette situation est peut-être liée au fait qu'à l'époque de la visite l'opposition nationale ne comptait aucun maire et n'avait que très peu de conseillers municipaux. Après les élections d'octobre 2012, le paysage politique local a changé du tout au tout. La plupart des élus locaux appartiennent désormais à l'opposition nationale. Ainsi qu'il est mentionné dans les paragraphes 35-39 ci-dessus, des membres de l'opposition ont été la cible d'un certain nombre d'incidents extrêmement préoccupants. En réalité, on pourrait dire que l'indépendance des collectivités locales a

été mise à l'essai dans des conditions d'adversité et que le résultat de cet essai est négatif. Reste à savoir si cela aura une incidence sur les aspects financiers de l'administration locale. Les rapporteurs appellent une nouvelle fois toutes les forces politiques du pays à soutenir les collectivités locales dans leur désir d'autonomie, financière ou autre.

210. Le contrôle administratif des municipalités peut poser problème, du fait que la législation actuelle ne définit pas de normes applicables à la vérification des comptes des entités d'autonomie locale, bien que les normes internationales en la matière aient été adoptées. Le pays manque d'experts qualifiés dans le domaine spécifique du contrôle des comptes des collectivités locales, et les contrôles existants ne portent pas suffisamment sur le rapport coût/avantages, le système actuel reposant sur le principe du « plus bas coût proposé ».

211. Concernant les réserves formulées lors de la ratification au sujet de certains articles de la Charte, et compte tenu de signes prometteurs selon lesquels les autorités pourraient être disposées à lever ces réserves sous certaines conditions, les rapporteurs les encouragent dans cette voie. Entre-temps, dans l'attente d'un débat et d'une décision sur le thème général de la consultation avant tout changement des limites territoriales administratives, il pourrait aussi être dans l'intérêt de la population d'introduire le référendum en tant que forme d'expression directe de la volonté des citoyens sur de tels changements.

212. Les rapporteurs se félicitent de l'intention du nouveau gouvernement de maintenir l'autonomie locale au nombre de ses priorités et d'engager une réforme de grande ampleur de l'administration locale. Un projet de réforme inclut, d'après les Principes pour une réforme de l'administration publique élaborés sous l'égide de la coalition politique du « Rêve géorgien », l'élargissement des compétences des collectivités locales, la décentralisation budgétaire, le transfert des ressources de portée locale (les terrains et les forêts) aux collectivités locales, l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel, la formation des responsables locaux et la participation citoyenne. Les rapporteurs recommandent, dans le cadre du processus de post-suivi, de suivre attentivement l'évolution de la situation dans ce domaine.

213. La Géorgie a signé 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). Les rapporteurs invitent les autorités géorgiennes à envisager la ratification de ce premier instrument et la signature et la ratification du deuxième dans un avenir proche.

**ANNEXE 1**

**PROGRAMME DE LA VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN GÉORGIE  
Batoumi, Roustavi et Tbilissi  
11-13 juin 2012**

**Délégation du Congrès**

M. Ian MICALLEF	Corapporteur sur la démocratie locale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des pouvoirs locaux, PPE/DC <sup>23</sup> Conseiller municipal de Gzira (Malte)
Mme Helena PIHLAJASAARI	Corapporteuse sur la démocratie régionale Membre de la commission de suivi du Congrès Chambre des régions, SOC <sup>24</sup> Présidente du Bureau du Conseil régional de Finlande centrale Vice-présidente du conseil municipal de Laukaa (Finlande)
M. Ilija TODOROVSKI	Consultant (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») Membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l'autonomie locale
Secrétariat du Congrès :	
M. Jean-Philippe BOZOULS	Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux, Chef du Service de la Chambre des pouvoirs locaux, de la Séance et des commissions statutaires du Congrès
Mme Sedef CANKOÇAK	Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

**Lundi 11 juin 2012**

**Chef du Gouvernement de l'Adjarie et ministre des Finances de la République autonome  
d'Adjarie :**

- M. Levan VARCHALOMIDZE, chef du gouvernement
- Mme Sophio MEGRELADZE, ministre adjointe de l'Economie et des Finances de l'Adjarie

**Maire et membres du conseil municipal de Batoumi :**

- M. Giorgi KIRTADZE, président du conseil municipal de Batoumi
- M. Robert TCHKHĀIDZE, maire

**Présidents des conseils municipaux de Kobouleti, Khelvatchaouri et Chouakhevi :**

- M. Nicolas BERADZE, président de la municipalité de Kobouleti
- M. Malkhaz PHARTENADZE, président de la municipalité de Khelvatchaouri
- M. Iouri KATAMADZE, président de la municipalité de Chouakhevi

<sup>23</sup> PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen – Démocrates Chrétiens du Congrès

<sup>24</sup> SOC : Groupe socialiste

**Cour constitutionnelle de Géorgie :**

- M. George PAPOUACHVILI, président de la Cour constitutionnelle de Géorgie
- Juges

**Mardi 12 juin 2012**
**Membres de la délégation nationale géorgienne du Congrès :**

- M. Mamouka ABOULADZE, Président de la délégation géorgienne du Congrès
- M. David TCHITCHINADZE
- M. George TKEMALADZE
- Mme Sevdia OUGREKHELIDZE
- Mme Tatiana BOKOUTCHAVA, Secrétaire de la délégation géorgienne du Congrès

**Réunion conjointe avec les associations nationales :***Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG) :*

- M. David MELOUA, Directeur général (et expert auprès du GEI)
- M. David KATAMADZE, membre du conseil exécutif de la NALAG, président de la municipalité de Tkibouli
- Mme Tsaro SADZAGLICHVILI, membre du conseil exécutif de la NALAG, présidente de la municipalité de Doucheti
- Mme Tamar BAGRATIA, directrice du programme de la NALAG pour l'égalité entre les hommes et les femmes

*Institut du Caucase pour la paix, la démocratie et le développement :*

- M. David LOSSABERIDZE, coordinateur de projet (et expert auprès du GEI)
- M. Lika SANIKIDZE, coordinateur de projet pour la décentralisation et la participation

**Déjeuner de travail avec des membres d'ONG :**

- M. Zviad DEVDARIANI, Agence de développement de la société civile de Kvemo Kartly
- M. David NARMANIA, Institut d'études socio-économiques du Caucase

**Parlement de la Géorgie et présidents des commissions parlementaires ayant trait à l'autonomie locale :**

- M. Otar KHINIKADZE, vice-président de la commission des politiques régionales, de l'autonomie et des régions de montagne
- M. Chota MALACHKHIA, président, commission provisoire sur les questions d'intégrité du territoire
- M. Zourab MELIKICHVILI, président, commission du budget et des finances

**Présidents des commissions parlementaires ayant trait à l'égalité hommes-femmes et aux droits de l'homme :**

- Mme Roussoudan KERVALICHVILI, conseil consultatif sur l'égalité entre les hommes et les femmes auprès de la Présidence du Parlement de Géorgie
- M. Tordia LACHA, président de la commission des droits de l'homme et de l'intégration civile
- Mme Tchiora TAKTAKICHVILI, vice-présidente de la commission des questions juridiques
- Divers membres du conseil sur l'égalité entre les hommes et les femmes

**Maire et membres du conseil municipal de Roustavi :**

- M. Kakha GOURGUENIDZE, président du conseil municipal
- M. Zakro DARTCHIACHVILI, maire
- M. George TABATADZE, maire adjoint
- M. Imeda VARDIACHVILI, chef du service économique

**Mercredi 13 juin 2012**

**Maire et membres de l'Assemblée de la ville de Tbilissi :**

- M. Zaal SAMADACHVILI, président de l'Assemblée de la ville de Tbilissi
- Mme Nino MATARADZE, chef du service international de la mairie de Tbilissi
- M. Koki IONOTAMICHVILI, président de la commission des relations extérieures et des questions économiques

**Chambre de contrôle de Géorgie :**

- M. Chota TARKHNICHVILI, premier vice-président
- M. Giorgi ALASSANIA, chef du service d'audit du secteur social
- M. Giorgi MAMRIKICHVILI, chef-adjoint du service d'audit des instances d'autonomie locale

**Ministère d'Etat à la Réinsertion :**

- M. Irakli PORTCHKHIDZE, vice-ministre d'Etat à la Réinsertion

**Ministère géorgien du Développement régional et des Infrastructures :**

- M. Ramaz NIKOLAÏCHVILI, ministre géorgien du Développement régional et des Infrastructures
- M. Mamouka VATSADZE, vice-ministre géorgien du Développement régional et des Infrastructures
- M. Levan TCHITCHINADZE, directeur général du Fonds géorgien pour le développement municipal

**Ministère des Finances :**

- M. Konstantine KINTSOURACHVILI, vice-ministre des Finances
- M. Giorgi KAKAOURIDZE, chef du service du budget

**Rencontre avec le médiateur :**

- M. George TOUGOUCHI, Défenseur public de la Géorgie

## ANNEXE 2

### NOTE D'INFORMATION SUR LES DROITS DE L'HOMME

1. De nombreux articles de la Constitution géorgienne portent sur les droits de l'homme : l'article 1 (liberté de croyance et de religion), l'article 2 (relations entre l'Etat de la Géorgie et l'Eglise orthodoxe autocéphale et apostolique de Géorgie), l'article 14 (liberté et égalité devant la loi), l'article 38 (égalité dans la vie sociale, économique, culturelle et politique) et l'article 43 (responsabilité du médiateur pour la défense des droits de l'homme).

2. Les droits fondamentaux des citoyens en matière de liberté d'expression sont énoncés dans les articles suivants de la Constitution : l'article 19 (droit à la liberté d'expression, de pensée, de conscience, de religion et de croyance ; interdiction de la persécution ; la seule restriction consiste à ne pas porter atteinte aux droits d'autrui), l'article 24 (libre accès à l'information, liberté d'expression des opinions, liberté de la presse, interdiction de la censure, absence de monopole de la presse) et l'article 34 (absence de restriction de la participation des citoyens à la vie culturelle, protection du patrimoine culturel).

#### Personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI)

3. D'après les chiffres de 2012, il y a en Géorgie 267 265<sup>25</sup> personnes déplacées (d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud). Il s'agit d'un chiffre élevé pour un pays comptant au total 4,5 millions d'habitants, qui pèse lourdement sur les ressources et les finances de la Géorgie, en particulier au niveau des collectivités locales.

4. Le Projet de rénovation des infrastructures municipales d'accueil des PDI (2011-2014), financé par le gouvernement et mis en œuvre par le Fonds pour le développement municipal, vise : i) à construire et rénover les infrastructures de certaines municipalités touchées par le conflit de 2008, notamment les infrastructures importantes d'irrigation ; ii) à améliorer les logements construits par le Gouvernement géorgien à l'intention des personnes déplacées pendant le conflit d'août 2008 ; iii) à rénover les bâtiments destinés à servir de logement durable pour les PDI de conflits antérieurs et veiller à la viabilité globale des interventions

#### Egalité entre les hommes et les femmes et participation

5. Bien qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à la participation des femmes, la politique géorgienne est essentiellement dominée par les hommes. En 2010, seul 10.9% des candidats dans les circonscriptions uninominales et 18.2% de ceux sur les listes proportionnelles étaient des femmes.<sup>26</sup> Parmi les 1695 conseillers en exercice, 169 étaient des femmes (10%).

6. Un mécanisme parlementaire, le conseil consultatif sur l'égalité entre les hommes et les femmes, a été créé auprès de la Présidence du Parlement de Géorgie. Il rassemble des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux, qui débattent des questions d'égalité, publient des recommandations et veillent à ce que la voix des femmes soit entendue dans la définition des politiques publiques nationales et locales. Le conseil est composé de parlementaires et de représentants des ONG et du pouvoir exécutif. Il compte aussi un groupe de travail spécial sur les questions roms.

#### Minorités

7. La Constitution garantit pleinement les droits (politiques) des minorités nationales, qui représentent 16,2 % de la population du pays. Les deux principales minorités nationales du pays sont les Azerbaïdjanais et les Arméniens. Diverses communautés moins nombreuses sont aussi présentes sur le territoire national. Ces minorités, souvent, ne parlent pas le géorgien, et leur niveau de participation politique est donc relativement faible. Il n'y a pas de partis politiques ethniques. Cependant, plusieurs partis ont inclus des membres des minorités nationales sur leurs listes et en tant que candidats dans des circonscriptions uninominales, dans les lieux où les minorités représentent une part importante de la population.

<sup>25</sup> Chiffres provenant du Ministère des Affaires étrangères de la Géorgie.

<sup>26</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/32017>

8. Il y a de nombreuses initiatives positives des autorités en faveur de l'intégration des minorités nationales dans la société géorgienne. On pourra citer parmi les questions qui restent à régler, l'amélioration de la participation des minorités nationales à la vie publique ; l'amélioration du système d'enseignement des langues pour les minorités nationales, y compris l'enseignement des langues minoritaires et du géorgien en tant que langue seconde ; le renforcement des mesures de lutte contre l'intolérance religieuse et l'octroi d'un véritable statut juridique aux religions minoritaires.

9. La Géorgie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 22 décembre 2005. Le Comité consultatif, qui assure le suivi de la mise en œuvre de la Charte dans les Etats signataires, a adopté son premier avis le 19 mars 2009. Plusieurs évolutions positives sont intervenues depuis lors, parmi lesquelles l'adoption, en avril 2009, du Concept national pour la tolérance et l'intégration, qui donne un cadre aux politiques relatives aux minorités nationales. Comme mentionné dans le rapport (para. 11), la reconnaissance de l'arménien comme langue régionale dans la région de Samtskhe-Djavakheti a fait l'objet d'un débat. Il est à noter que toutes les lois sur les droits des minorités a été traduit dans les langues minoritaires. Des services gratuits d'aide judiciaire sont proposés (avocats bilingues).

10. Dans le cadre des engagements pris lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie a accepté de signer la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans un délai d'un an après l'adhésion. Plus de dix ans après l'adhésion, la Géorgie n'a toujours pas respecté cet engagement. La législation offre certaines garanties concernant l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec l'administration, mais elle insiste sur le fait que les documents doivent ensuite être traduits en géorgien. Dans les deux régions autonomes de la Géorgie, les langues minoritaires sont de fait utilisées. Toutefois, les actes juridiques doivent être bilingues. Le gouvernement prévoit d'introduire un « apprentissage bilingue » dans les écoles fréquentées par des membres des minorités, de manière à ce qu'à la fin de leurs études les élèves soient compétitifs sur le marché du travail et jouissent d'un accès égal à l'enseignement supérieur.

11. Le Conseil pour la tolérance et l'intégration civile établi en 2009, qui se compose de représentants des minorités nationales, s'occupe des questions ayant trait à la participation politique des minorités, leur éducation, leur accès aux médias, etc. Le Conseil supervise aussi la traduction de manuels scolaires dans les langues minoritaires, fournit des informations sur la législation électorale, les scrutins, etc.

### **Le défenseur public (médiateur) et les autres mécanismes de recours**

12. Le Bureau du défenseur public (BDP)<sup>27</sup>, institution inscrite dans la Constitution, agit conformément à la loi organique sur le défenseur public de la Géorgie. Il exerce les fonctions d'un mécanisme national de prévention et surveille les questions de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les établissements pénitentiaires et les lieux de détention provisoire. Le Bureau inclut des services spécialisés pour les femmes, les enfants et les personnes handicapées, ainsi qu'un Centre sur la tolérance, chargé de protéger les droits des minorités ethniques et religieuses et de promouvoir leur intégration.

13. Le BDP s'occupe des problèmes généraux de droits de l'homme posés par des organes publics, ainsi que des actes de mauvaise administration. Il surveille les établissements pénitentiaires (ce qui constitue la partie la plus visible de ses travaux) et l'éducation civique ; il reçoit les plaintes contre les autorités de l'Etat ; il formule des recommandations ; enfin, il publie des rapports spéciaux (5 ou 6 par an), ainsi qu'un rapport annuel qui paraît chaque année en mars en anglais. Les individus peuvent s'adresser au BDP en cas de violation de leurs droits et libertés garantis par la Constitution et/ou la législation géorgienne et/ou les traités internationaux auxquels la Géorgie est partie ; ils peuvent aussi engager des recours contre les actes de fonctionnaires, de représentants de l'Etat, de collectivités locales, d'ONG, d'entreprises et de personnes morales. Ce service est gratuit. Le BDP peut adresser des recommandations aux organes publics, aux fonctionnaires ou aux personnes morales pertinents, remettre des documents aux services d'enquête pénale, soumettre des propositions, concernant les procédures disciplinaires ou administratives, aux organismes dont les employés ont commis des actes en violation des droits et libertés des citoyens, et informer les médias au sujet de ces violations. Le

<sup>27</sup> <http://www.ombudsman.ge/index.php?page=1001&lang=1&id=1546>

BDP publie des informations sur les violations des droits de l'homme dans ses rapports spéciaux et ses rapports annuels.

14. Le BDP emploie 75 agents convenablement formés. Il reçoit un financement important de l'UE. Il utilise les technologies modernes : 6-7 % des plaintes sont reçues par voie électronique et des centaines de questions sont traitées en ligne, via la boîte aux lettres électronique du BDP. Toutes les demandes reçoivent une réponse. Sur Facebook, le BDP compte 16 000 inscrits. Le BDP possède une chaîne YouTube.

15. Le BDP reçoit chaque année entre 5 000 et 6 000 plaintes, dont 10 % proviennent des bureaux régionaux et 20 % de Tbilissi. Les bureaux régionaux ont été créés afin de faciliter l'accès au défenseur public, mais certaines personnes préfèrent néanmoins passer par le bureau de Tbilissi. Le Bureau bénéficie d'une large audience. Les médias demandent souvent (une fois par semaine en moyenne) au défenseur public de commenter divers sujets à la radio et la télévision, y compris sur les stations et chaînes locales et régionales. Il jouit d'une certaine popularité et d'un haut niveau de confiance parmi les citoyens. Le BDP se classe parmi les cinq premières institutions publiques de ce point de vue. Ses activités sont plus ou moins connues selon les régions. Elles le sont davantage dans les régions où vivent des minorités. Le BDP publie des informations et des documents dans les langues minoritaires. Par exemple, ses formulaires de plainte sont publiés en azéri et en arménien.

16. Les plaintes portent de plus en plus souvent sur les droits sociaux et économiques. Certaines concernent aussi, naturellement, la prévention de la torture, les problèmes des minorités nationales ou les questions liées aux personnes handicapées (accès aux transports locaux) et à l'égalité entre les hommes et les femmes. Très peu de cas ont été signalés: ils concernaient la révocation de fonctionnaires (dans un de ces cas, l'intéressée a pu retrouver son emploi à la suite d'une recommandation du BDP). Si l'administration ne répond pas à la recommandation du BDP dans un délai de 20 jours, le Bureau dénonce publiquement le responsable et le mentionne dans son rapport. Les autorités locales, en règle générale, donnent suite aux recommandations du BDP.

17. A Tbilissi, certains problèmes ont trait aux questions foncières (par exemple l'interdiction d'exploiter une station d'essence dans une zone de loisirs). Dans ce cas, le BDP a recommandé de dédommager le propriétaire du manque à gagner. Un autre exemple concerne le cadastre. En Adjarie (Khelvatchaouri), des parcelles de terrain ont été transférées à des propriétaires locaux, qui ont ensuite été privés de leurs droits lorsque la commission est revenue sur cette décision sous la pression du pouvoir central, intéressé par les terrains en question. Au final, la collectivité concernée a porté l'affaire devant un tribunal.

18. Le BDP ne porte pas d'affaires devant les tribunaux, mais il peut intervenir dans le cadre de la procédure judiciaire. Il peut cependant saisir la Cour constitutionnelle (chapitre II de la Constitution). Des exemples récents à cet égard concernent l'octroi de licences de télévision par câble, les droits de réunion et d'association et le service militaire de substitution (2012).

### **La commission de Tbilissi**

19. Le *sakrebulo* de Tbilissi comprend une commission pour la protection des droits de l'homme et les relations publiques, qui surveille la protection des droits de l'homme à Tbilissi et prépare les résolutions du conseil sur les questions de droits de l'homme. La commission met en œuvre un programme de « juristes municipaux », financé sur le budget de la ville, qui permet aux citoyens de s'adresser à des juristes nommés spécialement au sein de chaque service administratif de la ville s'ils pensent que leurs droits ne sont pas respectés. Entre 2009 et 2012, ces juristes ont traité 26 500 demandes. Ils ont 39 bureaux dans les différents arrondissements de la capitale, dont sept sont situés à proximité des marchés centraux afin de faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises. Les juristes rendent compte de leurs activités devant le *sakrebulo*.

20. La formation aux droits de l'homme à l'intention des fonctionnaires est assurée par le Centre de formation du ministère de la Justice de la Géorgie.