



Strasbourg, le 2 mars 2010

CDL(2010)019*

Avis n° 543 / 2009

fr.seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE
PORTANT MODIFICATION ET AMENDEMENT
A LA CONSTITUTION DE LA GEORGIE**

(Chapitre VII – Pouvoirs locaux)

de

M. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE (Membre suppléant, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

1. Le contexte

La commission de Venise a été sollicitée le 14 janvier 2010 par les autorités géorgiennes pour donner un avis sur un projet de révision de la Constitution tendant à introduire un chapitre sept relatif aux pouvoirs locaux. Ce projet de révision de la Constitution, relativement limité (le nouveau chapitre comporte trois articles auxquels s'ajoute un article relatif aux compétences de la Cour constitutionnelle) s'inscrit dans un processus beaucoup plus large et complexe qui comporte :

- un projet de révision de la Constitution de beaucoup plus grande ampleur préparé par une commission officielle de révision de la Constitution, dont le nouveau chapitre sept n'est qu'un élément et qui ne doit pas être discuté, selon le Président de la Géorgie, avant les élections locales du 30 mai 2010 ;

- l'élaboration d'une loi spéciale régissant le statut de la capitale TBILISSI qui comporte une forme de gouvernement présidentiel à l'américaine avec un maire et un conseil municipal élus, l'un et l'autre, directement par le suffrage universel ;

- un projet de révision de la loi organique sur les pouvoirs locaux qui a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise le 21 décembre 2007 (DPA/LEX 4/2007) qui n'a pour l'instant pas eu de suite ;

- et enfin un projet de stratégie nationale sur la réforme territoriale en Géorgie (2009-2012) qui a fait l'objet d'un avis de la Direction générale sur la démocratie et des affaires politiques du Conseil de l'Europe le 20 juillet 2009 (DPA/PAD 2/2009).

Je considère, comme M. Sorensen, que l'avis de la Commission de Venise doit porter exclusivement à ce stade sur le projet de révision constitutionnelle transmis le 14 janvier 2010 et tendant à introduire un chapitre sept relatif aux pouvoirs locaux.

Il est toutefois très difficile d'émettre un avis sur ce projet dans la mesure où celui-ci reste très général et renvoie, sur un grand nombre de points, à la loi organique dont nous ignorons le contenu.

Il ne me paraît donc possible, à ce stade, que de poser un certain nombre de questions fondamentales et de proposer des solutions possibles. Je le ferai en suivant l'ordre des articles du projet du chapitre sept.

2. Article 101.1

- Le paragraphe 1 ne me paraît pas appeler d'observation.

- La première phrase du paragraphe 2, dans la mesure où elle renvoie à une loi organique la création des différentes catégories de collectivités locales et la répartition des pouvoirs entre l'exécutif (le maire) et l'organe représentatif (le conseil municipal), ne me paraît pas poser de problème.

- En revanche, la deuxième phrase me paraît soulever un problème majeur qui est celui de la responsabilité du Maire. Dans la plupart des démocraties occidentales, et en tout cas en France, le maire est élu par le conseil municipal. Il est donc l'émanation de la majorité du conseil municipal qui ne peut le renverser. C'est seulement en cas de crise et de paralysie des organes municipaux que le conseil municipal peut être dissous par décret, ce qui provoque de nouvelles élections. Introduire dans les 70 collectivités territoriales géorgiennes un régime présidentiel avec un maire et un conseil municipal élus, l'un et l'autre directement par les habitants, avec la possibilité pour le conseil municipal de renverser le maire me paraît de nature à entraîner une très grande instabilité politique et des conflits permanents à un niveau où il s'agit essentiellement de régler les problèmes locaux de la vie quotidienne. Si cette solution a été, semble-t-il, retenue pour la capitale - ce qui me paraît déjà un très grand risque sur le plan de la stabilité politique - elle devrait être limitée à ce seul cas. Pour toutes les autres collectivités territoriales, le conseil municipal devrait être élu directement par les habitants et élire le maire sans pouvoir le renverser.

- Le paragraphe 3 devrait donc être précisé pour indiquer que c'est le conseil municipal ou territorial qui est élu au suffrage universel par les habitants.

-Le paragraphe 4 ne me paraît pas appeler d'observation.

3. Article 101.2

- Le paragraphe 1 ne me paraît pas appeler d'observation.

- En ce qui concerne le paragraphe 2, je pense, comme Mr HERTZOG, que la loi organique ne peut fixer que des principes fondamentaux :

- soit pour dire, comme le dit l'article 2 paragraphe 4 actuel de la Constitution géorgienne, que les collectivités locales règlent par leurs délibérations les affaires locales ;

- soit pour dire comme le fait l'article 72 de la Constitution française (et beaucoup d'autres Constitutions) que les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi, ce qui renvoie à une loi ordinaire la définition de leurs compétences qui peut évoluer dans le temps ;

- le paragraphe 3 doit absolument être précisé. Le problème de la compensation financière par l'État des compétences transférées aux collectivités locales est un problème très conflictuel qui doit être réglé de façon précise dans la Constitution. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 72-2 de la Constitution française issu d'une révision constitutionnelle de 2003: *« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».*

4. Article 101 - 3

- Le paragraphe 1 ne me paraît pas appeler d'observation, sauf à préciser que les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie du produit de certains impôts.

- Le paragraphe 2 ne me paraît pas appeler d'observation.

- Le paragraphe 3 soulève le problème majeur de la tutelle sur les collectivités territoriales. Le représentant de l'État dans la collectivité territoriale ne peut exercer qu'un contrôle de légalité, mais en aucun cas un contrôle d'opportunité, qui serait contraire au principe d'autonomie des collectivités locales.

5 Articles 89 paragraphe 3, F2

La possibilité donnée aux collectivités territoriales de contester devant la Cour constitutionnelle les lois et les règlements qui porteraient atteinte à leurs compétences, comme c'est le cas en Allemagne et en Italie, me paraît constituer un réel progrès.