

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 372 (2015)¹ Démocratie locale et régionale en Grèce

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2.1.b de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2.3 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 susmentionnée, selon lequel « [l]e Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

c. à sa Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à sa Résolution 299 (2010) sur le suivi par le Congrès de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales (Utrecht, Pays-Bas, 16-17 novembre 2009), selon laquelle le Congrès s'engage à utiliser le Cadre de référence du Conseil de l'Europe pour la démocratie régionale dans ses activités de suivi, ainsi qu'à la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 282 (2010) du Congrès (CM/Cong(2011) Rec282 final) qui encourage les gouvernements des Etats membres à s'inspirer, dans le contexte de leurs politiques et de leurs réformes, du Cadre de référence susmentionné ;

e. à sa Recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales ;

f. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Grèce.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Grèce a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 6 septembre 1989. La Charte est entrée en vigueur en Grèce le 1^{er} janvier 1990. En vertu de l'article 12.2 de la Charte, la Grèce a déclaré ne pas être liée par l'article 5, l'article 7.2, l'article 8.2, et l'article 10.2 de la Charte ;

b. l'article 2 de la loi 1850/1989 dispose que la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique uniquement au premier niveau de l'administration locale ;

c. la Grèce n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

d. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Grèce et le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé Artur Torres Pereira et Gudrun Mosler-Törnström de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale et régionale en Grèce² ;

e. la délégation du Congrès a effectué deux visites de suivi en Grèce, les 16 et 17 septembre 2014 (à Athènes) et du 18 au 20 novembre 2014 (à Paros, Naxos, Lagadas, Thessalonique et Athènes). Lors de ces deux visites, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux, des maires et des conseillers municipaux et régionaux, ainsi que des représentants du gouvernement, des ministères et d'autres institutions.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe, les autorités du pays à tous les niveaux territoriaux ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

a. les progrès réalisés par la Grèce depuis la précédente recommandation de 2008, grâce en particulier à l'adoption de la « Nouvelle architecture de l'autonomie et de la décentralisation – Programme Kallikratis ». Ce programme marque une avancée importante vers une organisation territoriale plus décentralisée, notamment pour ce qui concerne le statut des préfectures et celui des 13 régions administratives qui étaient auparavant des émanations régionales du pouvoir central ;

b. l'extension des compétences locales, ainsi que la transparence et la responsabilité accrues des collectivités locales ;

c. l'adoption d'un nouveau système de contrôle de la légalité, qui réduit le rôle du secrétaire général de l'administration de l'Etat ;

d. l'introduction d'un contrôle *ex-ante* des budgets locaux, en tant que mesure purement temporaire destinée à remédier aux insuffisances identifiées dans la structure des budgets locaux ;

e. l'implication des associations de pouvoirs locaux et régionaux dans la préparation de la réforme Kallikratis.

5. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

a. une disposition introduite dans la loi 1850/1989 (article 2), au moment de la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, restreint le champ d'application de la Charte au premier niveau d'autonomie locale ;

b. le rôle – et même l'utilité – des sept nouvelles autorités de l'Etat n'est pas clair, aussi bien en ce qui concerne leurs compétences et responsabilités que dans la répartition des compétences entre, d'une part, ces administrations de l'Etat et, d'autre part, les régions et les municipalités ;

c. les collectivités locales n'ont pas la possibilité de «régler» les affaires locales, n'ayant pas de compétences de réglementation ;

d. il n'existe pas de processus institutionnalisés de coordination et de consultation entre l'Etat, les régions et les municipalités ;

e. le transfert de compétences aux collectivités locales, lesquelles dépendent principalement des transferts de l'Etat, ne s'accompagne pas des ressources financières correspondantes ;

f. les collectivités locales n'ont qu'une faible autonomie budgétaire ;

g. le nouveau système de contrôle de la légalité n'est pas véritablement mis en pratique ; en outre, la bureaucratie excessive et la longueur des procédures ont pour effet de favoriser la transition d'un contrôle de légalité vers un contrôle d'opportunité ;

h. bien qu'une réglementation spécifique aux municipalités insulaires et de montagne soit en vigueur, elle n'est pas appliquée en pratique ; en outre, ces territoires gagneraient aussi à se voir accorder un statut spécial, en particulier pour ce qui concerne les finances ;

i. la municipalité d'Athènes n'a pas de statut spécial en tant que capitale ; en outre, il n'y a pas de législation pour les municipalités métropolitaines d'Athènes et de Thessalonique ;

j. la législation relative aux zones métropolitaines régionales n'est pas appliquée pour ce qui concerne les institutions, les compétences, les finances et les relations avec l'Etat.

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

a. étendre le champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au deuxième niveau d'administration locale (les régions), en modifiant la législation actuelle (article 2 de la loi 1850/1989) ;

b. réviser le rôle, les compétences et la répartition des responsabilités entre les sept administrations de l'Etat, les régions et les municipalités, et étudier l'utilité de conserver ces sept administrations de l'Etat ;

c. réviser la législation afin d'accorder des compétences de réglementation aux collectivités locales ;

d. améliorer les processus de consultation entre l'Etat, les régions et les municipalités pour toutes les questions qui les concernent directement ;

e. veiller à ce que le transfert de compétences aux collectivités locales s'accompagne des ressources financières correspondantes, dont elles pourront disposer librement dans le cadre de leurs compétences ;

f. diversifier le système de ressources financières des collectivités locales, en développant les bases d'une plus grande autonomie financière, grâce à la levée de recettes locales ;

g. stimuler l'autonomie fiscale des collectivités locales, dans le but de garantir la viabilité de leur situation financière ;

h. veiller à ce que le contrôle de l'Etat (y compris financier) sur les collectivités locales soit proportionné à l'importance de l'intérêt public ;

i. appliquer d'urgence, dans la pratique, les dispositions en vigueur relatives aux municipalités insulaires et de montagne, et accorder un statut spécial pour ces territoires, en particulier pour ce qui concerne les finances ;

j. accorder un statut spécial à la municipalité d'Athènes en tant que capitale ; adopter des dispositions spéciales pour les municipalités métropolitaines d'Athènes et de Thessalonique et appliquer ces dispositions dans la pratique ;

k. appliquer les dispositions déjà en vigueur concernant les régions métropolitaines ;

l. envisager la révision de certaines parties de la déclaration faite au moment de la ratification de la Charte, en ratifiant par exemple l'article 5 et l'article 8.2 qui sont, *de facto*, mis en oeuvre ;

m. 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.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Grèce, ainsi que son exposé des motifs, dans le cadre de leurs activités respectives relatives à cet Etat membre.

1 Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2015, 2^e séance (voir le document CG/2015(28)8FINAL, exposé des motifs), corapporteurs : Artur Torres Pereira, Portugal (L, PPE/CCE), et Gudrun Mosler-Törnström, Autriche (R, SOC).

2. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par le professeur Tania Groppi, consultante, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.