

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des régions

15^e SESSION PLENIERE
CPR(15)2REP
6 mai 2008

La démocratie régionale en Grèce

Jean-Claude Van Cauwenberghe, Belgique (R, SOC)

Exposé des motifs
Commission institutionnelle

Résumé :

L'exposé des motifs analyse le fonctionnement au niveau préfectoral de l'autonomie territoriale en Grèce. Les préfetures constituent le niveau régional de l'organisation territoriale grecque (régions sans pouvoir législatif), selon les critères du Congrès. Ces entités territoriales dont les membres sont élus démocratiquement, disposent de compétences et de ressources financières transférées, afin d'assurer leur mission. Actuellement, une réforme importante au niveau préfectoral est en cours avec pour objectif d'élargir la démocratisation et la réorganisation territoriale.

Dans sa première partie, l'exposé des motifs détaille le fonctionnement politique et la gestion de ces entités administratives, le rôle du Secrétaire Général de la région («Peripheria») vis-à-vis des collectivités locales, le système financier des préfetures, leur rôle dans la gestion de fonds structurels européens, le statut du personnel des préfetures, etc. Il examine également les caractéristiques principales de la réforme en cours, les développements législatifs et politiques liés à cette réforme. Dans sa partie finale, l'exposé des motifs contient des suggestions notamment pour remédier aux problèmes identifiés, poursuivre la réforme en cours, renforcer les principes démocratiques de l'autonomie territoriale et donner suite aux initiatives de réorganisation territoriale, pour une meilleure gouvernance.

R : Chambre des régions / L : Chambre des pouvoirs locaux
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès
PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès
SOC : Groupe Socialiste du Congrès
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



I. INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 2.3 de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur l'état de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion.

2. La Grèce a adhéré, comme le 11^{ème} état – membre, au Conseil de l'Europe le 9 août 1949. Elle a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 6 septembre 1989, avec des réserves pour ce qui est des articles 5, 7 par.2, 8 par.2, 10 par.2. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er janvier 1990.

3. L'état de la démocratie locale et régionale en Grèce a déjà fait l'objet d'un rapport ainsi que d'une Recommandation 109 et d'une Résolution adoptées par le Congrès en 2002. La décision de préparer un deuxième rapport de suivi sur la démocratie régionale en Grèce a été prise par le Bureau du Congrès suite à la demande soumise par l'Union nationale des préfetures de la Grèce (ENAE) à la Commission institutionnelle de la Chambre des régions de préparer un rapport sur l'état de la démocratie régionale en Grèce, compte tenu de la réforme du niveau régional ainsi que pour évaluer la situation à la lumière des conclusions de la Conférence européenne sur les structures régionales et les perspectives de développement « Expériences européennes - la réalité grecque » tenue au Pirée (Grèce) les 17-18 juin 2004 et de la récente législation et des projet de réforme de l'autonomie régionale.

4. Le présent rapport brosse le tableau de la démocratie régionale en Grèce, recense les principaux problèmes et décrit les grandes évolutions en cours. A la lumière des principes et des normes du Conseil de l'Europe, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après dénommée « la Charte ») et de la Déclaration d'Helsinki sur l'autonomie régionale (ci-après dénommée « la déclaration d'Helsinki »), il formule un certain nombre de conclusions et de recommandations visant à améliorer l'état de la démocratie régionale en Grèce.

5. Nonobstant les références du rapport à l'organisation des municipalités et des communes (le premier niveau des autorités locales), il porte surtout sur la démocratie régionale, tenant compte que c'est le deuxième niveau des collectivités territoriales qui témoigne des difficultés et carences majeures au regard des normes et principes susmentionnés. *[Il existe néanmoins une certaine ambiguïté en ce qui concerne l'instrument international applicable aux préfetures, car la délégation de suivi du Congrès a été informée lors de ses rencontres avec les autorités grecques que la Charte ne s'applique pas aux préfetures ayant été ratifiée avant leur création. Avant que cette question ne soit clarifiée, de préférence dans une législation appropriée, nous avons analysé la situation du point de vue de la Charte européenne de l'autonomie locale tout comme des principes de l'autonomie régionale contenus dans la Déclaration d'Helsinki.]*

6. La Commission institutionnelle de la Chambre des régions a chargé M. Jean-Claude Van Cauwenberghe (Belgique, SOC) de préparer et de soumettre au Congrès, en qualité de rapporteur, le rapport sur la démocratie régionale en Grèce. Au cours de sa mission le Rapporteur a été assistés par Prof. António Rebordão Montalvo, consultant (Portugal), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale. par Mme Antonella Cagnolati, Directrice du Congrès, Mme Irina Blonina, consultante et Mme Lilit Nikoghosyan, co-secrétaire de la Commission Institutionnelle du Congrès. La délégation de suivi du Congrès a effectué deux visites en Grèce, du 14 au 16 mai 2007, ainsi que les 28 et 29 janvier 2008). Lors de la première visite, M. Guido Rhodio (Italie, PPE/DC), Rapporteur sur la démocratie locale en Grèce, a également fait partie de la délégation.

7. Lors des visites, la délégation de suivi du Congrès s'est entretenue avec des représentants des autorités gouvernementales (Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation), des secrétaires généraux des régions, membres du Parlement et notamment de la Commission parlementaire responsable de l'Administration publique et des collectivités territoriales, des représentants les associations nationales des collectivités locales et des administrations préfectorales ainsi que des experts (pour le programme détaillé des visites, (voir les annexes I et II).

8. Le présent rapport a été établi sur la base des informations collectées lors des visites de la délégation de suivi du Congrès en Grèce, de l'étude de l'ensemble de la législation pertinente et d'autres informations et documents fournis par les représentants des autorités grecques et par les experts.

9. Le Rapporteur souhaite remercier les autorités grecques et en particulier le Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation ainsi que l'Union des Administrations Préfectorales de la Grèce (ENAE), pour l'aide qu'ils ont apportée à l'organisation des visites de suivi et l'évaluation de la démocratie régionale dans le pays par le Congrès.

II. ORGANISATION TERRITORIALE DE LA GRECE

10. La Grèce est un état unitaire, dont la superficie totale est de 131.957,413 Km². Sa population est de 10.934.097 habitants (recensement de 2001).

11. L'Etat grec a été fondé le 3-2-1830 (la Conférence de Londres a déclaré l'indépendance de la Grèce) à la suite du soulèvement contre la domination ottomane. La Grèce n'a pas été le résultat d'une lente évolution de la société féodale vers un état moderne, comme la plupart des états européens, mais le produit d'une révolution. Au moment de sa naissance, en tant qu'état indépendant, la Grèce n'avait pas un roi, des communes ou des préfectures. L'état et les communes ont été créés sur la base du modèle français, dont la législation a été appliquée après être traduite pour dans la langue grecque. Les guerres contre la Turquie (1877-1878 et 1897) et l'instabilité des régimes monarchique (1832-1924) et républicain (1924-1935) ont affaibli l'Etat. La guerre civile (1946-1949) a été le dernier épisode dramatique de l'histoire de la Grèce moderne.

12. Ce long et difficile processus politique a mis en relief la nécessité du renforcement du pouvoir politique, de l'homogénéisation du pays et, en conséquence, du centralisme. La centralisation administrative en Grèce est vraiment un produit de son histoire. Les premières réformes vers la décentralisation, encore timides, n'ont vu le jour que dans les années 80 du XXe siècle.

13. D'après l'article 101 de la Constitution, par 1 : «L'administration de l'Etat est organisée selon le système de la déconcentration», par 2 : «La division administrative du Pays s'effectue en considération des conditions geo-économiques, sociales et de transport», par 3 : «Les organes régionaux de l'Etat ont sur les affaires de leur circonscription une compétence générale de décision. Les services centraux, outre des compétences spéciales, donnent les directives générales, assurent la coordination et exécutent le contrôle de légalité des actes des organes régionaux, ainsi qu'il est prévu par la loi».

14. La révision constitutionnelle d'avril 2001, qui a modifié l'article 102, précise en cet article, l'existence de « deux niveaux de collectivités locales » (le premier niveau est formé par les municipalités et les communes), sans toutefois identifier dans le texte la collectivité de 2ème niveau. Pour le Ministre de l'intérieur, la ratio legis de cette formulation avait pour objectif de laisser au Parlement ordinaire « le pouvoir discrétionnaire » de définir comme 2^{ème} niveau de collectivité de base ce qu'il souhaiterait au moment opportun.

15. Plus particulièrement, l'article 102 prévoit ce qui suit : Par 1 : L'administration des affaires locales est du ressort des collectivités territoriales du premier et deuxième degré. En faveur des collectivités locales il y a une présomption de responsabilité pour l'administration des affaires locales. La loi définit la gamme et les catégories des affaires locales ainsi que leur distribution. Les collectivités locales peuvent être chargées de l'exercice de responsabilités constituant une mission de l'Etat. Par 2 : Les collectivités locales jouissent d'une autonomie administrative et financière. Leurs autorités sont élues au suffrage universel et secret, ainsi qu'il est prévu par la loi. Par 3 : La loi peut prévoir des syndicats obligatoires ou volontaires des collectivités locales en vue de l'exécution de travaux ou la prestation de services. Ces syndicats sont administrés par des organes élus. Par 4 : L'Etat exerce sur les collectivités locales une tutelle qui consiste exclusivement en contrôle de légalité qui n'entrave pas leur initiative et leur action libre. Le contrôle de légalité est exercé, ainsi qu'il est prévu par la loi. Les sanctions disciplinaires des organes élus des collectivités locales, excepte les cas entraînant la déchéance de plein droit, ne sont prononcées qu'après avis conforme d'un conseil composé en majorité de magistrats du siège, ainsi qu'il est prévu par la loi. Par 5 : L'Etat prend des mesures législatives, réglementaires et financières nécessaires pour assurer l'indépendance financière et les ressources pour l'accomplissement de la mission et l'exercice des responsabilités des collectivités locales en assurant en même temps la transparence au cours de l'administration desdites ressources. La loi règle les modalités de restitution et de répartition entre les collectivités locales des impôts et droits institués à leur profit et perçus par l'Etat. Tout transfert de compétences des organes centraux ou régionaux de l'Etat vers l'administration locale entraîne également le transfert des ressources correspondantes. Les questions relatives à la perception des impôts directement par les collectivités locales sont prévues par la loi.

16. Le premier niveau de collectivités locales (appelées « demoï » en grec) comprend 914 municipalités et 120 communes, tandis que le deuxième niveau d'administration locale comprend 54 préfectures. Selon l'article 102 de la Constitution, les organismes de l'administration locale de 1^{er} et de 2^{ème} degré sont responsables de la gestion des affaires locales.

17. Malgré le manque de désignation constitutionnelle du second degré de collectivités locales, il est politiquement admis que les « prefectoria » (au nombre de 54, « nomoi ») constituent le niveau sous étatique qui, selon les concepts du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe constitue le niveau régional (régions sans pouvoir législatif) puisque ces membres élus démocratiquement disposent de compétences et de ressources financières destinées à assurer leur mission (depuis 1994).

18. À côté des deux niveaux de l'administration locale (municipalités/communes et préfectures), il existe deux niveaux de l'administration de l'Etat: l'administration centrale et l'administration déconcentrée. L'administration déconcentrée est composée par les 13 « *periphéria* » (régions) créées par la loi 1622, de 1986 (Journal Officiel du 14-7-1986). Elles sont des structures régionales de l'Etat, sans personnalité juridique, qui ont été mises en place par le décret présidentiel n° 51/1987 (Journal Officiel du 6-3-1987) d'une part pour assurer la planification, la coordination et la programmation du développement régional et d'autre part pour permettre à la Grèce de bénéficier des fonds structurels communautaires.

19. La superficie moyenne des régions est de 10.125 km². La population moyenne des régions est de 789.105 habitants. Dans la deuxième plus petite région du pays (l'Attique – 3.808 km²) habite environ un tiers de la population totale du pays, à savoir 3.761.810 habitants.

20. Les organes de la région sont le secrétaire général et le conseil régional.

a. Le secrétaire général de la région est nommé par le gouvernement et il a les compétences suivantes :

- représente le gouvernement et est responsable de l'exercice de la politique gouvernementale sur les questions régionales ;
- dirige tous les services administratifs régionaux ainsi que la police et les ports au niveau de la région, et assume la responsabilité de la programmation, de la coordination et des contrôles des services régionaux;
- préside le conseil régional et le conseil du Fond de développement régional ;
- contrôle les autorités locales sur la légalité de leurs actes;
- contrôle les personnes morales de droit public qui, dans la région, ne sont pas contrôlées par les administrations préfectorales autonomes, les municipalités, les communes et les ministères ;
- assume les compétences et les fonctions attribuées, déléguées ou transférées aux services régionaux ;
- assume toute autre responsabilité définie par la loi.

b. Le conseil régional, dont la compétence est essentiellement consultative, est l'organisme chargé de la planification de la région et ses compétences sont les suivantes :

- soumettre des propositions aux organismes centraux au sujet des travaux publics et des mesures de politique générale d'importance nationale concernant la région ;
- élaborer le plan de développement régional à moyen terme sur la base des propositions des conseils généraux et dans le cadre du plan national de développement à moyen terme ;
- prendre les décisions concernant les plans annuels de développement des administrations préfectorales, si la loi le prévoit ;
- attribuer des fonds prévus par le plan d'investissements publics aux travaux publics locaux et préfectoraux.

c. Le conseil régional est composé :

- du secrétaire général de la région, en tant que président ;
- les préfets des administrations préfectorales composant la région et les présidents des administrations préfectorales autonomes élargies ;
- un représentant de chaque association locale des municipalités et communes de la région ;
- un représentant des entités régionales des organisations suivantes :
 - . les chambres d'industrie et de commerce ;

- . la Chambre technique de la Grèce ;
- . la Chambre géotechnique de la Grèce ;
- . la Chambre financière de la Grèce ;
- . l'Administration suprême des syndicats de fonctionnaires ;
- . la Confédération panhellénique des syndicats de coopératives agricoles ;
- . la Confédération panhellénique des travailleurs.

21. Le secrétaire général de la région est le représentant de l'Etat le plus proche des collectivités locales. À la lumière de la Charte, on peut s'interroger sur la position institutionnelle du secrétaire général de la région vis-à-vis les collectivités locales. En effet, comme on verra plus tard, son intervention administrative dans la résolution des affaires locales, particulièrement dans le domaine de la planification et gestion des fonds communautaires, et les compétences de contrôle et de surveillance administrative et financière sur les collectivités locales que lui sont octroyées portent atteinte au principe de l'autonomie locale.

III. LES MUNICIPALITÉS ET LES COMMUNES

22. La Loi 2539/1997 (Journal Officiel du 4-12-1997) portant sur la création des collectivités locales du premier niveau a constitué de nouvelles municipalités et communes par le moyen de la fusion obligatoire des collectivités existantes. Ce plan de fusion de municipalités et communes et de réorganisation des collectivités locales, appelé projet « Kapodistria »¹, a été mené dans le cadre d'un programme d'aménagement du territoire et de développement local et envisageait la mise en place des collectivités locales capables et dotées de personnel et de ressources financières nécessaires pour la mise en œuvre de ce programme. Tandis que le nombre de communes a été divisé par quarante (son nombre était 5.318), le nombre de municipalités a doublé (elles étaient 457). Au terme de la réforme, le nombre des collectivités locales de premier degré a été ramené de 5.775 à 1.033.

23. L'association nationale des collectivités locales de premier niveau (KEDKE) a été consultée sur l'application de ce plan de fusion de municipalités et communes, en conformité avec l'article 5 de la Charte.

24. Un deuxième plan de fusion de municipalités et communes est envisagé pour le futur. Selon les représentants du KEDKE, plusieurs partis parlementaires sont favorables à la réduction du nombre de municipalités et communes, lequel devra être réduit, selon l'avis du KEDKE, pour un ensemble de 500 collectivités locales.

25. Le nouveau Code des Municipalités et des Communes (Loi 3463/2006, du 8-6-2006), portant sur les autorités du premier niveau, est entré en vigueur le 1er juin 2006, avec l'exception des certaines dispositions particulières. Selon ce Code, les organes des municipalités et des communes sont élus au suffrage direct universel et ils ont des compétences de la gestion et la régulation des affaires locales qui sont à leur charge, en accord avec les principes de subsidiarité et de proximité (article 75 du Code Municipal et Communal). On doit noter que le Congrès Ordinaire annuel du KEDKE, mis en place du 14 au 16 novembre 2007, a dénoncé que le Code des Municipalités et des Communes « reste dans une grande partie inactif du fait que plusieurs décrets présidentiels et arrêtés ministériels ne sont pas encore émis ».

26. La distinction entre les municipalités et les communes a une base démographique et fonctionnelle (les municipalités doivent avoir plus de 4.000 habitants), mais elle porte aussi sur le plan institutionnel. La municipalité est administrée par un organe délibératif, le conseil municipal, élu au suffrage direct universel, composé entre 11 et 39 membres selon le nombre d'habitants, et par un exécutif qui est le maire. Le maire est élu directement lors des mêmes élections que les autres élus locaux. Le conseil élit un comité municipal, présidé par le maire, qui a des compétences propres (préparation du budget, marchés publics) et des compétences délégués par le conseil municipal.

27. La commune est administrée par un conseil communal, qui compte de 7 à 11 membres, dont le président assure l'exécution des délibérations. Le conseil communal et le président de la commune sont élus directement.

¹ D'après le nom du premier Gouverneur de la Grèce redevenue indépendante et qui a jeté les bases de son organisation administrative.

28. Les membres des organes locaux sont élus pour des mandats de 4 ans. Tenant compte que chaque liste doit désigner un candidat pour les fonctions de maire, le maire et le président de la commune sont élus au même suffrage, en tant que membres de la liste ayant reçu de plus de votes.

29. Nous pouvons dire, donc, que l'organisation des municipalités et des communes est conforme à l'article 3, n° 2 de la Charte.

30. Les compétences des municipalités et des communes portent sur des affaires locales et sont exercées de façon indépendante, malgré l'insuffisance dénoncée de ressources financières. Les affaires mises à leur charge sont, par exemple, la construction et entretien des bâtiments scolaires, les installations sociales, les infrastructures municipales, le ramassage des ordures ménagères et leur élimination, programmes de développement urbain, mise en œuvre des plans d'urbanisme, gestion de la circulation, des locaux commerciaux et industrielles et des programmes de développement de la main d'œuvre.

31. Le financement des municipalités et communes est très insuffisant. Il repose presque exclusivement sur les transferts de l'Etat, qui ne représentent que 3% du PIB. Les taxes perçues par les collectivités de premier degré (distribution de l'eau, ramassage des ordures ménagères) ont un poids très réduit (2%) dans leurs budgets. Parallèlement, conformément à la législation en vigueur, les organismes de l'administration locale n'ont pas la possibilité de percevoir des impôts, parce qu'il s'agit d'une compétence étatique. Cependant, selon le KEDKE, les municipalités et les communes ne veulent pas prélever des impôts. Ils sont contre la fiscalité directe.

32. On doit noter que cette position n'est pas favorable au développement de l'autonomie locale. En effet, le pouvoir de prélever des impôts locaux est un élément central de la responsabilité politique des élus locaux. D'après l'article 9, n° 3 de la Charte, « 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. » La législation nationale peut fixer des limites globales aux pouvoirs des collectivités locales en matière fiscale, mais elle ne doit pas empêcher l'affirmation de la responsabilité politique au niveau local.

33. Les dépenses locales d'investissement sont presque entièrement financées par l'Etat et par les concours des fonds structurels européens. Elles sont inscrites à des codes spéciaux dans les budgets des collectivités locales. Ce système de financement des collectivités locales porte atteinte à la Charte européenne de l'autonomie locale, parce qu'elles n'ont pas des ressources propres. Le Fonds Central Propre est inscrit dans le budget de l'Etat en tant qu'une enveloppe financier destinée aux préfetures.

34. La gestion des fonds structurels européens est très centralisée. Elle est menée par les secrétaires généraux des régions (« periphéria »). Les associations représentatives des collectivités locales participent à l'organe de gestion des fonds européens, mais elles n'ont pas un pouvoir décisionnel. Il sera souhaitable que ce système évolue vers un processus de gestion partagée, dans laquelle les collectivités locales puissent décider quels sont les projets locaux qui doivent bénéficier de co-financement communautaire.

IV. LES PREFECTURES

35. Jusqu'à 1994, la commune et la municipalité étaient les seules collectivités locales. Le préfet était depuis 1833 (régence allemande) une autorité administrative locale nommée par le gouvernement, à la tête de chaque département. Les préfetures étaient des organes déconcentrés de l'Etat, représentant son autorité dans un pays très fragmenté où les communications étaient très difficiles. La Loi 2218/1994 prévoit la création, au niveau de la préfeture, de collectivités locales, appelées des « administrations préfectorales »², dotée d'organes élus au suffrage direct universel depuis 1994.

36. La superficie moyenne des préfetures est de 2.444 km², tandis que leur population moyenne est de 202.483 habitants. La taille des préfetures est très variée. La plus grande (Etolokarnania) a une superficie de 5.460,888 km², 224.429 habitants, et 29 municipalités, tandis que la plus petite (Mont Athos) a une superficie de 335,637 km², 2.262 habitants, et aucune municipalité ou commune.

37. Les Administrations Préfectorales (54) constituent les collectivités de deuxième degré de l'administration locale. Les Administrations Préfectorales ont été créées en tant que personnes morales de droit public

² Le grec distingue les mots « département » pour désigner la circonscription (nomos) et « préfeture » pour désigner la collectivité locale.

indépendants et sont responsables du développement économique, social et culturel de leur région. La circonscription de chaque Administration Préfectorale coïncide à la circonscription administrative du département, exception faite des Administrations Préfectorales Uniques qui couvrent plus d'un département (Administration Préfectorale d'Athènes-Piree, Administration Préfectorale de Rodopi-Evros, Administration Préfectorale de Drama-Kavala-Xanthi). Chaque département ou préfecture de l'Administration préfectorale constitue un arrondissement préfectoral ayant comme siège celui du département ou de la préfecture correspondants. En plus, dans le cadre du fonctionnement des administrations préfectorales, il est prévu la mise en place de sous-préfectures en tant qu'unités administratives, particulièrement dans les zones insulaires et isolées des départements.

38. Comme on l'a rappelé, l'article 102 de la Constitution, modifié par la révision constitutionnelle d'avril 2001, précise qu'il existe deux degrés de collectivités locales, mais il n'est pas précisé que la préfecture forme le second degré. Cependant, comme on a déjà référé, la préfecture représente, selon l'opinion unanime des autorités rencontrées par la délégation de suivi du Congrès, ce second degré, c'est-à-dire, le niveau régional dans le sens européen de cette expression.

39. Les organes de l'administration préfectorale sont le conseil général, le comité préfectoral et le préfet.

A) Le conseil général est l'organe de fonctionnement de l'administration préfectorale le plus essentiel. Il exerce toutes les responsabilités de l'administration préfectorale sauf celles incombant à la responsabilité du préfet ou du comité préfectorale. Le nombre des membres du conseil général, le préfet exclu, est fixé sur la base du critère de population, tel qu'il figure ci-dessous :

Administrations Préfectorales (population)	Membres du Conseil General
Jusqu'à 100.000 habitants	21
100.001 – 150.000	25
151.001 – 200.000	31
200.001 et plus	37

B) Le nombre des comités préfectoraux pour chaque administration préfectorale est fixé après décision du conseil générale conformément à la population des administrations préfectorales et des arrondissements préfectoraux, tel qu'il figure ci-dessous :

Population des Administrations Préfectorales et des Arrondissements Préfectoraux	Nombre des Comites Préfectoraux
Jusqu'à 100.000 habitants	Jusqu'à 2
100.001 – 200.000	Jusqu'à 4
200.001 et plus	Jusqu'à 6

Chaque comité est composé du président, qui est l'un des préfets adjoints nommés par le préfet, et d'un certain nombre de membres selon le nombre de membres du conseil général, dont la moitié provient de la minorité du conseil général, comme ci-dessous :

Nombre des membres du Conseil General	Nombre des membres du Comite Préfectoral	Nombre des membres Elus par la majorité
21	3 (2+1)	1
25	5 (4+1)	2
31	5 (4+1)	2
37 et plus	7 (6+1)	3

Dans les administrations préfectorales unitaires le nombre des comités préfectoraux s'élève à deux. Chaque comité préfectoral est composé du président et de quatre membres, dont deux proviennent de la minorité du conseil d'administration préfectorale unitaire. Les présidents des comités préfectoraux sont membres du conseil d'administration préfectorale et sont nommés après décision de son président.

C) Le préfet a les responsabilités suivantes :

Il met en œuvre les décisions du conseil général et des comités préfectoraux ;
Il représente l'administration préfectorale judiciairement et extrajudiciairement et prête les serments imposés par l'administration préfectorale ;
Il préside l'administration préfectorale ;
Il préside le personnel de l'administration préfectorale, statue sur sa nomination et émet les actes prévus par les dispositions relatives pour ce qui est de la nomination, des mutations de service de toute sorte et de l'exercice du contrôle disciplinaire ;
Il statue sur la collection des recettes de l'administration préfectorale ainsi que sur les crédits du budget ;
Il signe les contrats conclus par les administrations préfectorales ;
Il exerce les responsabilités qui lui sont confiées par la loi ;
Il met en place des comités et des groupes de travail à partir des membres du conseil général, des fonctionnaires de l'administration préfectorale, des fonctionnaires du secteur public ou des individus, afin de procéder à l'étude et à l'élaboration des questions de l'administration préfectorale, toute en définissant le mode d'organisation et de fonctionnement.

40. Le préfet peut prendre, par exception, des mesures nécessaires pour des questions incombant à la responsabilité des comités préfectoraux, dans le cas où les intérêts de l'administration préfectorale sont lésés. Les mesures sont immédiatement soumises pour l'approbation au comité préfectoral compétent. Les fonctions du préfet sont exercées par le président du comité préfectoral dans le cas de conflit d'intérêts. Le préfet transmet une part de ses compétences aux présidents des comités préfectoraux. Il peut également transmettre l'exercice de ses responsabilités aux membres du conseil général ainsi qu'à des chefs ou autres cadres des services de l'administration préfectorale.

41. Cependant, les départements n'ont pas de compétences propres. Ils n'exercent que des compétences transférées des anciennes préfectures, sauf les compétences relevant des Ministères des Affaires Etrangères, de la Défense, des Finances, de la Justice, du service national des statistiques intégré au Ministère de l'économie, les compétences des services frontaliers des contrôles vétérinaires intégrés au Ministère de l'agriculture, bien que celles relatives à l'exercice de la tutelle sur les municipalités et communes.

42. Les responsabilités de l'administration préfectorale peuvent être distinguées à trois grandes catégories d'objets de l'action préfectorale : a) d'organisation – questions institutionnelles et administratives ; b) questions d'administration économique et politique ; c) questions d'exécution de travail et de planification. La Loi 2647/1998 portant transfert de compétences aux régions et administrations locales comporte une longue liste de compétences qui sont transférées aux préfectures: par exemple, la délivrance d'autorisations d'installation de stockage et de transport de carburants, la délivrance de licences et la destruction dans ces zones des cultures illégales, la réglementation de l'usage et de la gestion des pâturages, le contrôle de la prestation des soins dans les cliniques privées, l'approbation des accords d'exploitation de transports interurbains entre départements non limitrophes. Les autres compétences des préfectures sont essentiellement des compétences de contrôle d'application de la réglementation : contrôle sanitaire des animaux, contrôle de la flotte de pêche et de l'aquaculture, contrôle des exportations et importations sur le port du Pirée, contrôle de l'usage des subventions octroyées par les fonds communautaires dont la gestion et paiement est assuré directement par les secrétaires généraux des régions, malgré les réclamations des préfectures qui réclament la gestion des fonds structurels européens.

43. Dans le passé, le Conseil d'Etat s'est opposé au transfert de compétences d'aménagement du territoire pour les préfectures, estimant qu'elles étaient de type national et devraient être exercées par l'Etat. En revanche, un nombre important de compétences a été transféré par les administrations préfectorales à d'autres entités de l'administration publique (ministères, régions ou municipalités) depuis 1998.³

44. La compétence de la préfecture est limitée à la programmation, la décision de réaliser et de financer appartient au secrétaire général de la région, c'est-à-dire au représentant de l'Etat. Les préfets doivent établir avec les communes une programmation pour les infrastructures, qui est adoptée par le conseil de préfecture, puis soumise au secrétaire général de la région et au conseil régional (organe consultatif). La

³ Voir liste complète en Annexe 3.

décision appartient au secrétaire général, en fonction des moyens provenant des fonds structurels européens et des critères qui régissent l'engagement de ces fonds.

45. Donc, on peut dire que les organes des préfectures exercent des compétences étatiques déléguées agissant en tant qu'agents étatiques, et sont soumis au contrôle hiérarchique du gouvernement exercé directement par les secrétaires généraux des régions (« periphéria »). L'absence de compétences propres des préfectures et l'intervention décisive des secrétaires généraux dans le domaine de la gestion des affaires locales porte atteinte au concept de l'autonomie locale défini à l'article 3, n° 1 de la Charte (principe B 1.1 de la Déclaration d'Helsinki) et au principe de la subsidiarité inscrit dans son article 4, n° 3 (principe A 1.2 de la Déclaration d'Helsinki).

46. Un nouveau Code des Préfectures a été préparé et soumis au Parlement, pour une « approbation rapide », selon les paroles d'un député de la Nouvelle Démocratie (parti gouvernemental) présent au rencontre avec la délégation de suivi du Congrès. L'approbation de ce Code pourra « clarifier les compétences des préfectures », d'après l'expression de plusieurs responsables grecs, et renforcer leur position institutionnelle en tant que collectivités locales. Ce nouveau Code regroupe en dix points les compétences des préfectures, selon des différentes matières : *(À indiquer après la traduction de la table des matières du projet de code).*

47. Selon le ministre de l'Intérieur, ce Code octroiera aux préfectures des compétences propres, concernant des affaires locales, mais aussi des compétences transférées par l'Etat, concernant des affaires à caractère national. Ça permettra au gouvernement de transférer des compétences pour les préfectures sans éveiller une nouvelle opposition du Conseil d'Etat. Au domaine de la tutelle administrative sur les préfectures, le ministre de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation a exprimé la nécessité de revoir l'actuel régime dans le sens que le nouveau Code ne consacre que la tutelle de légalité *a posteriori*.

48. En ce qui concerne les finances des départements, les recettes ordinaires sont constituées par :

- une part des impôts nationaux et des ressources réservées à l'échelle centrale (les fonds autonomes centraux),
- une dotation annuelle du gouvernement central pour l'exécution des responsabilités déléguées par le gouvernement central,
- des crédits provenant du programme d'investissements publics,
- les loyers de biens immobiliers ;
- les redevances « réciproques » exigées « en échange » de services spécifiques.

Les recettes extraordinaires sont surtout :

- des prêts, des donations et des héritages ;
- des subventions de l'Etat ;
- des dotations de l'Union européenne ;
- les loyers de biens fonciers et immobiliers.

49. Le système financier des préfectures n'est pas conforme aux normes de la Charte et aux principes de l'autonomie régionale. En effet, d'après les responsables de l'association des administrations préfectorales de la Grèce (ENAE) les préfectures n'ont pas des ressources propres. Toutes leurs recettes majeures sont, d'une façon ou d'une autre, transférées par les plusieurs ministères, selon leur engagement aux investissements mis en œuvre au niveau des préfectures. Les ressources des préfectures sont inscrites dans les budgets des ministères et transférées périodiquement.

50. Malgré la croissance des transferts financiers pour les préfectures (les transferts du Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation ont augmenté de 110 millions d'euros en 2004 à 514 millions d'euros en 2007), cette situation porte malgré tout atteinte à l'article 9, n° 3 de la Charte (principe B 11.3 de la Déclaration d'Helsinki), selon lequel « 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. » Ce système financier met également en cause la norme de l'article 9, n° 4 de la Charte (principe B 11.4 de la Déclaration d'Helsinki), selon laquelle les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée. Nous devons cependant souligner qu'afin de répondre à une ancienne revendication des préfectures, l'Etat a pris en charge les allocations

sanitaires qui absorbaient 75% des dépenses des préfectures. Ajoutons que les préfectures ont été autorisées récemment à contracter des emprunts pour payer des études et projets de grande ampleur.

51. L'association centrale des municipalités et communes de la Grèce (KEDKE) comme l'association nationale des administrations préfectorales (ENAE) est contre la fiscalité directe. Les responsables des deux associations sont favorables à une réforme du système fiscal qui répartisse les recettes fiscales entre l'Etat et les collectivités locales, leur épargnant ainsi de prélever des impôts auprès des citoyens. Leurs budgets représentent environ 2% du PIB et 5 à 6% de l'ensemble des dépenses publiques.

52. La gestion des fonds communautaires est très centralisée et les administrations préfectorales (bien que les municipalités et communes – *in* n° 2.4 de la Résolution du Congrès Ordinaire du KEDKE, du 14-16 novembre 2007) réclament une participation co-gestionnaire dans le processus de décision sur le choix des projets et leur financement (*in* chapitre CRSN 2007-2013 de la Décision du 12^{ème} Congrès Ordinaire d'ENAE, du 6-8 décembre 2007). Les 5 programmes régionaux pour la période 2007-2013 porteront sur des regroupements de régions (*periphéria*) et seront menés par le secrétaire général de la *periphéria* la plus grande de chaque agglomération. La situation actuelle est justifiée par les responsables gouvernementaux par le fait que les collectivités locales ne disposent pas de personnel préparé et des moyens techniques nécessaires pour la mise en œuvre de cette tâche. À ce propos, le ministre de l'Intérieur a annoncé à la délégation de suivi du Congrès la création à court terme, avec un capital social donné par l'Etat, de deux sociétés de droit privé appelée « Nomos S.A. » dans laquelle les préfectures seront représentées, qui aura dans son cadre de personnel des experts habilités à la préparation des projets et la certification des dépenses éligibles ainsi que la gestion des fonds communautaires.

53. A signaler également que c'est la loi 37/14 (2007) sur la gestion des fonds européens qui définit le cadre nouveau de gestion de ces fonds « strict mais pas difficile, clair et rigoureux » selon les responsables du Ministère de l'Intérieur.

V. LE CONTROLE SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LES PREFECTURES

54. En vertu de l'article 8, n° 2 de la Charte, « tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels » (principes B 4.1 de la Déclaration d'Helsinki). Théoriquement, le contrôle sur les actes des organes des collectivités locales ne porte que sur leur légalité, le contrôle d'opportunité n'existant plus depuis 1994. Selon la position transmise par le Ministre de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation, le secrétaire général de la région exerce sur les actes des collectivités locales et des préfectures « une tutelle qui consiste exclusivement en un contrôle de légalité et n'entrave pas leur initiative et leur action libre sur les décisions concrètes des autorités municipales et communales ». Cependant, dans la pratique, la frontière entre le contrôle de légalité et d'opportunité est très fluide. En effet, selon les responsables de l'ENAE, les actes financiers des préfectures sont souvent soumis à un contrôle d'opportunité exercé par le secrétaire général de la région (*periphéria*) et les contrôleurs-inspecteurs de l'Etat qui procèdent à des contrôles qui dépassent le contrôle de légalité et qui entrent sur le terrain du contrôle d'opportunité. De même, pendant sa rencontre avec un groupe de députés de plusieurs partis au Parlement la délégation de suivi du Congrès a entendu l'opinion selon laquelle souvent les secrétaires généraux exercent un contrôle d'opportunité au nom de la légalité.

55. Le contrôle de légalité est exercé *a priori* par le secrétaire général de la région. Tous les actes des conseils municipaux et communaux et des conseils et comités préfectoraux sont soumis dans un certain délai (10 jours pour les conseils municipaux et communaux et 15 jours pour les conseils et comités préfectoraux) au secrétaire général de la région, qui contrôle leur légalité dans un délai de 20 jours et procède à l'émission d'un acte relatif. Si un acte est jugé illégal, le secrétaire général a le pouvoir de l'annuler par un acte motivé en agissant soit d'office soit à la demande d'un électeur. Pendant le rencontre avec la délégation de suivi du Congrès, le Médiateur adjoint, chargé des relations Citoyen-Etat (sens large), a exprimé l'opinion que les critères d'appréciation des secrétaires généraux ne sont pas toujours uniformes et objectifs non seulement par ce qu'ils n'ont pas les moyens humains (surtout juristes) suffisants pour pouvoir réagir contre les actes illégaux, mais aussi parce leurs décisions peuvent être influencées par des motivations politiques.

56. Le Secrétaire général peut infliger la peine de suspension des organes des collectivités locales après l'avis d'une commission (commission de contrôle de la région) créée par le nouveau Code des collectivités locales en vigueur depuis juin 2006.

57. Cette instance fonctionne comme un deuxième degré de juridiction, composée d'un juge (qui préside) un juriste désigné par le Ministère de l'Intérieur et un représentant de l'ENAE. Il peut aussi décharger de leurs fonctions les organes pour des motifs graves d'intérêt public. La révocation a lieu sur arrêté ministériel, dans le cas des collectivités locales de premier niveau, et sur décret présidentiel dans le cas des collectivités de deuxième niveau, émis suite à un rapport motivé du secrétaire général.

58. Un recours en annulation peut être formé auprès des juridictions administratives contre les décisions du secrétaire général de la région et de la commission de contrôle.

59. De même le Médiateur grec exerce un certain type de contrôle sur les collectivités locales, Tout comme sur toutes les entités publiques y compris les entreprises publiques. Il reçoit plus au moins 10.000 plaintes chaque année, dont 30% concernent les collectivités locales, surtout celles du premier degré. Les raisons plus fréquentes des plaintes reçus par le Médiateur relèvent de l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales et de décisions arbitraires des élus (surtout dans les domaines de l'urbanisme, environnement, recrutement du personnel et allocations sociales versées par les administrations préfectorales et refus des maires d'informer les élus de l'opposition sur les dossiers).

60. Selon l'avis du Médiateur adjoint, le système d'information des citoyens sur les décisions des collectivités locales est très déficitaire. Souvent les décisions ne sont qu'affichées sur des panneaux et les citoyens ne les connaissent pas et ne peuvent pas réagir contre elles. Tout citoyen peut avoir recours devant le Conseil d'Etat en demandant la suspension de la mise en œuvre ou l'annulation des actes portant atteinte à ses intérêts. En plus, l'Ombudsman peut ouvrir une enquête pour des actes de l'administration locale portant atteinte au citoyen. Si nécessaire, l'Ombudsman fait des recommandations aux autorités locales leur demandant de se conformer.

61. La performance de l'administration est soumise à une évaluation des «contrôleurs de l'administration publique» qui sont sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur. Le contrôle financier est exercé par des auditeurs de la Cours des Comptes et par des fonctionnaires du Ministère des Finances. Leurs décisions peuvent être remises en cause devant les tribunaux administratifs. L'ENAE accuse les contrôleurs-inspecteurs de l'administration de l'Etat d'exercer un contrôle d'opportunité sur les actes des préfetures.

VI. LE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES PREFECTURES

62. Le personnel de toutes les catégories employé aujourd'hui dans les municipalités et les communes s'élève à 58.619 personnes et dans les préfetures à 20.091 personnes. ⁴ Les fonctionnaires des collectivités locales (premier et deuxième degrés) sont recrutés par les organes de l'administration locale. Plus particulièrement, le personnel titulaire est recruté sur la base d'une liste de candidats ayant réussis les examens et établie par le Conseil Suprême de Choix de Personnel, qui est responsable pour le recrutement des postes des fonctionnaires titulaires.

63. La rémunération du personnel est fixée par la loi et correspond à celle des fonctionnaires de l'Etat. Le personnel des collectivités locales est soumis à deux régimes distincts: le personnel permanent (titulaire) et le personnel recruté au titre de contrat de droit privé (non titulaire). Le personnel titulaire comble les besoins des collectivités locales de deuxième degré qui sont fixes et permanents à savoir qui n'ont pas un caractère provisoire. Les préfetures ont le droit de former des postes de droit privé de période indéfinie, ainsi que d'engager le personnel non titulaire satisfaire les besoins non permanents pour une période de temps définie ou un travail spécifique.

64. Il nous semble que le statut du personnel des préfetures n'est pas conforme à l'article 6 de la Charte (principe B 10 de la Déclaration d'Helsinki). En effet, selon cette norme, les collectivités locales doivent exercer les pleins pouvoirs de gestion sur leur personnel. Donc, il va de soi que le personnel des collectivités locales doit être rémunéré par elles. Or, le personnel des préfetures n'est pas rémunéré par elles, mais par l'Etat. Ce fait renforce l'ambiguïté du statut des préfetures et de sa relation avec l'Etat et rend très faible de pouvoir gestionnaire et hiérarchique des organes préfectoraux sur leur personnel.

65. Le système de formation du personnel des collectivités locales de deux niveaux est assuré par le Centre National pour l'Administration Publique et pour l'Administration Locale (CNAPAL). Les représentants de la

⁴ Donnés transmis par le Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation, 2007.

KEDKE et de l'ENAE font partie du conseil d'administration du Centre. Selon les responsables du CNAPAL seulement 30% des ressources humains des collectivités locales ont suivi les cours du Centre. Ils estiment que le niveau général du personnel des collectivités locales est encore trop bas. Cependant, pour être nommé directeur ou directeur général d'une collectivité locale on doit suivre les cours à l'Institut de Formation du CNAPAL. Le suivi des cours du CNAPAL peut assurer aux fonctionnaires une promotion plus rapide dans leur carrière.

66. Le personnel peut se déplacer d'une collectivité locale à une autre ou d'une administration de l'Etat à une collectivité locale. Le système de stimulations financières à la mobilité du personnel pour les collectivités locales plus petites et éloignées n'est pas suffisant à motiver les fonctionnaires pour y aller. Seuls les fonctionnaires qui vont travailler dans les collectivités locales frontalières ont le droit à une petite augmentation salariale et une subvention pour les dépenses de déplacement.

VII. LES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES ADMINISTRATIONS PREFECTORALES

67. L'ordre juridique grecque respecte les normes de la Charte et les principes de l'autonomie régionale concernant le droit d'association des collectivités locales et des préfectures. Les collectivités locales grecques ont le droit de créer des syndicats de municipalités et de communes en vue la réalisation des tâches d'intérêts communs, tels que la réalisation et entretien de travaux publiques, l'achat de machines et de matériel, la conception de programmes visant le développement des collectivités associées.

D'autre part, la loi prévoit la création d'associations a fin de promouvoir la coopération et la représentation des autorités locales au niveau national et régional. Dans ce cadre, on été créés les personnes juridiques de droit privé suivantes:

- des associations locales de municipalités et communes (TEDK) dans chaque département, avec la participation obligatoire, en tant que membres, de toutes les municipalités et communes ainsi que leurs associations ;
- l'Association Centrale des Municipalités et Communes de la Grèce (KEDKE), dont les membres sont les associations mentionnées ci-dessus ;
- l'Association des Administrations Préfectorales de la Grèce (ENAE) qui représente les préfectures.

Ces associations sont consultées sur des questions d'administration locale.

68. La loi autorise les collectivités locales à promouvoir une coopération internationale avec des collectivités locales d'autres Etats en cas de jumelage. Le jumelage est décidé par le conseil municipal ou communal mais il doit être approuvé par le Ministère des affaires étrangères.

VIII. PARTICIPATION DES CITOYENS

69. La Constitution ne prévoit pas l'organisation de referendums locaux ou régionaux sur l'initiative des organes des collectivités locales. L'article 44 de la Constitution fixe les conditions d'organisation de referendums régionaux sur des questions nationales d'importance majeure. La décision est prise par la majorité absolue des députés sur proposition du gouvernement. Le Président de la République peut organiser des referendums sur des projets de loi concernant des questions sociales importantes, à exception des questions fiscales.

70. Le nouveau Code des Municipalités et des Communes prévoit par la première fois la possibilité pour les autorités municipales et communales de procéder à un referendum local, afin de prendre des décisions sur des questions importantes incombant a leur responsabilité. Cela a lieu après décision du conseil prise a la majorité de 2/3 du nombre total de ses membres. Un referendum local peut également avoir lieu sur demande du 1/3 des citoyens pour la fusion des municipalités et communes, ainsi que sur demande du 1/3 des électeurs de l'arrondissement local afin qu'il soit annexé a une autre municipalité ou commune.

71. D'autre part, la loi prévoit la création de conseils de district et d'assemblées populaires afin de promouvoir la participation des citoyens aux affaires locales. Au niveau des municipalités et des communes chaque conseil municipal ou communal peut diviser leur circonscription en districts et mettre en place les assemblés populaires et les conseils de district correspondants. Dans les municipalités et communes qui ne sont pas divisées en districts, le maire ou le président de commune peut convoquer, au moins une fois, une assemblée populaire pour information et discussion sur des questions importantes pour la collectivité locale.

De plus, les habitants peuvent également soumettre des propositions pour la solution des questions qui incombent à la responsabilité du conseil municipal ou communal ou du conseil de l'arrondissement local ou municipal. Les propositions sont obligatoirement discutées en conseil, dès lors qu'elles ont été soumises par 25 personnes au moins et les intéressés sont informés de la décision relative prise.

IX CONCLUSIONS GENERALES

72. L'impression générale de la délégation du suivi du Congrès est que le système d'administration locale et d'administration préfectorale sont constitués de façon démocratique tandis que le niveau « régional » (peripheria) ne correspond qu'à une déconcentration étatique sans légitimité démocratique directe.

73. En ce qui concerne le degré d'autonomie des collectivités territoriales du premier et du deuxième degré (art.102, §1 de la Constitution), il existe clairement des difficultés par rapport aux normes et principes énoncés par la Charte européenne de l'autonomie locale et les principes de la déclaration d'Helsinki.

74. Le niveau « régional » quant à lui, vu sa nature, sa composition, son instance consultative et sa dépendance complète vis-à-vis du Gouvernement ne peut être considéré comme relevant des principes d'une saine autonomie régionale.

75. Avant d'aller plus avant dans l'analyse, il paraît indispensable d'inviter le Gouvernement à statuer sur l'application de la CEAL (approuvée en 1989) aux autorités préfectorales (nomoi) créées en 1989 soit, postérieurement.

76. A moins que l'option gouvernementale soit de considérer les autorités préfectorales actuelles ou à venir comme ce qui correspond selon les critères européens à un niveau régional auxquels seraient applicables les principes d'Helsinki (dans l'attente d'une Charte européenne de la démocratie régionale), le rapporteur considère qu'il faut effectivement comme mentionné au point 5, lever toute ambiguïté quant à l'application de la CEAL à cet égard, un niveau de pouvoir aussi important que les « nomoi » ne pouvant rester sans références vis-à-vis des instruments juridiques internationaux du Conseil de l'Europe..

77. Le statut actuel des préfetures pose des problèmes au plan de leur autonomie vis-à-vis l'Etat. Il serait donc convenable de clarifier la nature institutionnelle des préfetures en tant que collectivités locales, et d'éliminer l'ambiguïté générée par la subsistance jusqu'à présent des traits du statut des anciennes préfetures gouvernementales, qui ne doivent pas être traitées comme des agents étatiques ni des structures déconcentrées de l'administration de l'Etat.

78. L'absence de compétences propres, l'exercice exclusif de compétences transférées par le Gouvernement, le financement exclusif par des transferts de budgets de plusieurs ministères, le payement du personnel par le gouvernement constituent les traits actuels de dépendance des préfetures vis-à-vis du gouvernement (quel qu'il soit) qui devront être éliminés. Le nouveau code des préfetures en discussion devrait en constituer l'opportunité de corriger cette situation.

79. Nombre des propositions de ce projet vont dans le bon sens d'une meilleure conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Il s'agit par exemple de la définition des compétences propres, de compétences déléguées et de tutelle de légalité a posteriori.

80. S'agissant de l'autonomie financière des autorités préfectorales, il a été constaté et reconnu par nos interlocuteurs leur dépendance financière presque exclusive vis-à-vis des transferts de l'Etat même s'il faut prendre acte que ceux-ci ont été augmentés de façon substantielle ces dernières années. Cela est en grande partie également le cas pour les autorités locales et porte atteinte à l'art.9.3. de la Charte (ainsi qu'au principe B 11.3 de la Déclaration d'Helsinki) qui stipule qu'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.

81. Le Rapporteur estime que le système financier doit évoluer vers une plus large diversification des sources de recettes des collectivités locales, selon la directive de l'article 9, n° 4 de la Charte (principe B 11.4 de la Déclaration d'Helsinki), en développant les bases d'une plus grande autonomie financière par le biais de la perception des recettes locales (redevances, emprunts, fiscalité directe).

82. Dans le cadre de la décentralisation et du transfert de compétences aux collectivités locales, il serait très positif que dans le futur, le système financier puisse enregistrer un renforcement du financement local, en conformité avec l'article 9, paras 1 et 2 de la Charte (principes 11.1 et 11.2 de la Déclaration d'Helsinki), envisageant une part plus élevée du financement des collectivités locales dans le PIB et l'ensemble des dépenses publiques.

83. Ajoutons encore parmi les problèmes soulevés, celui de la tutelle de l'Etat sur les préfectures. Alors que certains de nos interlocuteurs nient toute difficulté ou interventionnisme excessif de l'Etat à cet égard, d'autres se plaignent du manque d'uniformité quant à son exercice, d'un passage régulier de la tutelle de légalité à celle d'opportunité. Un Député nous a déclaré qu'en fait « l'exercice de la tutelle dépendait du bon vouloir de l'Etat » expliquant ainsi l'état d'esprit de ceux qui en contestent une application non strictement légale et homogène alors que le §4 de l'art.102 révisé de la Constitution précise que « l'Etat exerce sur les collectivités une tutelle qui consiste exclusivement en contrôle de légalité ».

84. La Charte dans son article 8, n° 2 (et le principe B 4.1 de la Déclaration de Helsinki) ne prévoit, comme règle, que le contrôle de légalité. L'autonomie administrative des organes des collectivités locales ne semble pas conforme à un régime de contrôle *a priori* systématique et permanent de leurs actes. Ainsi doit-on éliminer tous les cas de contrôle d'opportunité (admissible à titre exceptionnel pour les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales).

85. Le système actuel de la gestion des fonds européens évoluera certainement en termes d'efficacité et de rationalité pour la période 2007-2013 par la réduction à 5 grands programmes opérationnels (au lieu de 13) regroupés selon les modalités expliquées au point 46.

86. Il n'en reste pas moins trop centralisé et concentré entre les mains du Secrétaire général de la région. Même si les appels à projets sont largement diffusés notamment via internet, il persiste au plan des choix et des financements un déficit démocratique de participation des représentants élus des autorités locales et préfectorales.

87. La gestion démocratique et participative des fonds européens (2007-2013) justifierait également une réforme au niveau régional permettant de confier la gestion (voire la co-gestion) des projets européens à des élus régionaux plutôt que de voir la politique des fonds structurels décidée et pilotée par l'Etat central. Certains de nos interlocuteurs ont regretté « un réel déficit démocratique dans la gestion des fonds européens ». Ce que confirment les revendications de KEDKE et de l'ENAE rappelées précédemment.

X. LA REFORME REGIONALE – ETAT ACTUEL ET PERSPECTIVES

88. L'administration déconcentrée de l'Etat est basée sur les 13 régions (*peripheria*). Il s'agit donc d'un niveau territorial de représentation des plusieurs ministères. Comme déjà mentionné ci-dessus, chaque région a deux organes : le secrétaire général, nommé par le gouvernement, et le conseil régional, composé par des élus préfectoraux et des représentants des syndicats locaux de municipalités et communes et d'organismes sociaux et économiques. Tenant compte que les 54 préfectures représentent le deuxième degré des collectivités locales, on peut conclure qu'au niveau régional il existe deux types d'administrations dont les limites territoriales ne sont pas coïncidentes: la préfecture (collectivité locale) et la région (administration déconcentrée de l'Etat).

89. Ces deux types d'administrations ont des relations institutionnelles entre elles et avec les collectivités locales de premier degré (municipalités et communes) dotées de pouvoirs légitimités très différents. Les organes des régions, surtout les secrétaires généraux, exercent des compétences très larges sans avoir la moindre légitimité démocratique, tandis que les organes des préfectures détiennent toute la légitimité politique issue de leur élection populaire.

90. Aussi le Rapporteur considère que rompre avec le centralisme latent que l'Etat maintient via les 13 *peripheria* (notamment par l'institution du secrétaire général qui est en fait un organe déconcentré de l'Etat représentant et coordonnant les 17 ministères étatiques et appliquant les décisions de l'Etat) justifie à lui seul l'ambition d'une réforme régionale si au-delà des communes et des préfectures, la Grèce veut s'engager complètement sur la voie de la subsidiarité et de la proportionnalité.

91. Cette perspective semble correspondre à un très large sentiment de la classe politique grecque, majorité comme opposition. « Nous ne voulons plus de *peripheria* « étatiques » mais bien de structures nouvelles démocratiques » nous ont indiqué nos interlocuteurs.

92. Si cette volonté de réforme régionale ambitieuse est affirmée encore faudra-t-il que les partis politiques dégagent un consensus sur ses modalités.

93. La réforme que nos interlocuteurs nous ont esquissée avec quelques nuances politiques, poursuivrait un double but :

- Rationalisation des structures institutionnelles (nomoi et periphéria) par le regroupement des préfectures en « super préfectures » ou intégration de celles-ci dans des periphéria « restructurées » ;
- Démocratisation des organes des periphéria du sommet à la base.

94. Parmi les organes centralisateurs les plus contestés revient de façon récurrente la fonction de secrétaire général de la *periphéria*. Comme nous l'avons déjà souligné, le statut politique et administratif du secrétaire général des régions ne semble pas compatible avec la CEAL ni avec les principes de l'autonomie régionale. En effet, il n'est pas facilement acceptable qu'un fonctionnaire de l'Etat, nommé par le gouvernement, donc sans la moindre légitimité démocratique, puisse exercer une si forte influence sur la gestion des collectivités locales, en terme de décision sur le financement de leurs activités et investissements ou encore de tutelle administrative sur leurs organes, y inclus le pouvoir d'infliger la peine de suspension des organes des collectivités locales et de les décharger de leurs fonctions. Conformément au principe de l'autonomie locale et régionale, il s'indique d'octroyer ces tâches à un organe démocratiquement élu.

95. Selon le ministre il n'a pas d'idée fixe de maintenir le nom *préfecture* ; ce second degré pourrait s'appeler *région*. La discussion annoncée du nouveau code préfectoral qui devrait stabiliser ce niveau de pouvoir ne sera peut-être pas de nature à faciliter une réforme ultérieure bien que le ministre de l'Intérieur ait précisé que le « nouveau code préfectoral sera prévu pour pouvoir s'adapter à une réforme future des structures intermédiaires ». 79. En tous cas, on peut pressentir une difficulté politique à la suppression des préfectures.

96. Le poids de la nouvelle classe politique constituée autour des préfectures est considérable et conditionne la géométrie de la réforme. Selon tous nos interlocuteurs les « nomoi » ont acquis « traditions, racines, personnel politique attaché à leur institution », en d'autres mots un véritable ancrage dans la réalité socio-politique grecque dont la force d'inertie pourrait freiner toute réforme même si aujourd'hui leur trop grand nombre et leur petite taille ne permettent pas d'optimiser leur gestion notamment du point de vue économique ou des projets européens. L'idée est donc davantage de les regrouper au sein de superstructures que de les supprimer.

97. Il nous a été d'ailleurs précisé qu'on garderait sans doute des unités administratives (anciennes préfectures ?) pour assurer le contrat de proximité mais qu'il ne devrait plus y avoir qu'un seul Conseil élu (régional ou préfectoral) et un seul Président élu.

98. Répondant à une question, le ministre ne s'est pas exprimé en faveur de l'idée d'un référendum populaire sur cette réforme. À son avis, ce sont les partis politiques qui doivent dire ce qu'ils souhaitent. De son côté, le président de l'ENAE dit que l'Association est ouverte à la réforme des préfectures dans le sens de l'augmentation de leur taille. Les Préfets que nous avons rencontrés attendent à leur tour de cette réforme qu'elle donne à cette institution « une base stable qui ne varie pas avec chaque Gouvernement ». Ils sont, en outre, décidés à plaider pour la pérennité de cette institution qui connaît, selon eux, une assise démocratique légitime (déjà 4 élections !) et pour laquelle ils veulent récupérer des nouvelles compétences.

99. Le président de la KEDKE est aussi favorable à la réforme, qui doit à son avis prévoir l'élection démocratique du Secrétaire général de la région et du conseil régional, dans le cadre d'un nombre réduit de régions (7 à 10). Il estime également que les préfectures devront être intégrées dans de nouvelles régions territorialement élargies

100. D'une façon générale, les partis parlementaires représentés à la rencontre avec la délégation de suivi du Congrès (Nouvelle Démocratie, PASOK et Coalition de Gauche) sont favorables à cette réforme. Les députés de la Nouvelle Démocratie estiment qu'il y a des niveaux de planification que doivent être contrôlés par l'Etat et que les préfectures sont trop petites pour recevoir des compétences de développement. Ils proposent l'idée d'une région avec des organes élus et d'une préfecture, faisant partie de la région, comme un niveau d'exécution des politiques régionales. Selon eux, le but est la création d'un conseil régional élu, mais la création d'un troisième niveau rendra nécessaire une révision de la Constitution qui ne prévoit que

deux niveaux. Nous avons constaté qu'ils sont favorables au maintien des préfectures comme des parties des régions, celles-ci étant le second degré des collectivités prévu par la Constitution.

101. Selon le représentant du PASOK, la fusion des municipalités et communes a renforcé ce premier degré de collectivités locales et a changé sa relation de pouvoir avec les préfectures, rendues trop faibles par leur grand nombre. Il estime qu'une nouvelle fusion de municipalités et communes est nécessaire, ainsi que la création d'un second degré basé sur des régions avec un conseil régional élu au suffrage direct universel. Selon lui les politiques ne sont pas préparés pour annoncer la fin des préfectures à la société grecque et elles ne peuvent pas être éliminées subitement.

102. Le député de la Coalition de Gauche estime que l'actuelle situation est le résultat du centralisme de l'Etat engendré par des raisons historiques. Il a informé la délégation du Congrès qu'il n'y a aucune proposition législative concernant la création d'un troisième niveau ou de définition du second niveau de collectivités locales. Selon lui, la Grèce a besoin d'une plus forte intégration de ses collectivités locales, le Secrétaire général de la région n'étant que « la longue main de l'Etat ». À son avis, si le législateur veut créer le second degré de collectivités locales fortes il devra fusionner des préfectures et les regrouper dans des nouvelles régions avec un conseil régional et un secrétaire général démocratiquement élus. Il conclut que dans l'actuel système le quatrième Cadre Communautaire d'Appui sera géré par le gouvernement.

103. Cependant, il convient de noter que l'adoption d'un nouveau Code des préfectures n'est qu'une étape préliminaire vers la réforme du niveau régional. Si ce code consolidera les administrations préfectorales, en leur octroyant des compétences propres, le « problème régional » subsistera en vertu du maintien d'une double administration régionale (collectivité territoriale - préfecture, d'une part, et représentation de l'Etat - *periphéria*, d'autre part).

104. Quant au rôle de contrôle et surveillance joué par les secrétaires généraux des régions étatiques, il reste problématique

105. Tout en mesurant la difficulté d'évolution que cela représentera, la création de Régions aux dimensions et compétences de type européen, il semble rationnel de souhaiter la transformation des « *periphéria* » en véritables Régions dotées d'organes élus de façon directe en ce compris le Secrétaire général, de compétences substantielles et d'une autonomie financière suffisante que pour la bonne exécution des missions qui leur seraient confiées.

106. Le nombre de Régions futures (actuellement 13) devra certainement être réduit. Nos interlocuteurs ont évoqué le nombre de 7,8 ou 10. Cette réduction permettrait une réelle coordination des politiques territoriales. Notons cependant qu'une des difficultés de la réduction du nombre résulte de l'existence de Régions insulaires pour lesquelles une spécificité est souhaitée.

107. Même si d'un point de vue principal, nombreux sont les responsables politiques qui admettent utile ou nécessaire à terme la création de Régions fortes regroupant les préfectures et qui en constitueraient le niveau d'exécution encore faut-il rappeler quelques obstacles avancés lorsque l'on débat de cette perspective :

- a) Le Gouvernement actuel affirme vouloir dégager sur ce sujet le plus large consensus politique possible affirmant qu'il a jusqu'ici privilégié le renforcement et la stabilisation des autorités de 1^{er} et 2^{ème} niveau au plan financier comme à son encadrement institutionnel (ex. : code de collectivités locales).
- b) Tous les acteurs politiques sont conscients que toute réforme institutionnelle risque d'engendrer une addition des niveaux de taxation. C'est ainsi que s'exprime l'exigence d'une réforme fiscale globale qui n'implique « pas de charge complémentaire pour le citoyen ».
- c) Il sera nécessaire d'expliquer, de motiver pour ne pas dire « recycler » l'ensemble du personnel politique de ces niveaux sous étatiques si l'on ne veut pas une rationalisation du nombre des élus comme du nombre d'administratifs autour d'une nouvelle structure régionale, n'aboutisse pas à une contre-effet en terme de mobilisation des énergies, de lisibilité et de crédibilité d'une telle « révolution régionale » dans un pays dont l'histoire fut jusqu'en 1988 essentiellement centralisée.

108. Parmi les éléments positifs de nature à faire évoluer les mentalités, notons l'affirmation plusieurs fois entendue concernant la naissance d'une « conscience régionale » par la collaboration entre *periphéria* et préfectures autour de projets concrets (cf. eau, énergie, etc....).

109. Une réforme institutionnelle s'avère indispensable en terme d'évolution de l'autonomie régionale dans la mesure où « la rigidité » du Conseil d'Etat empêche une dévolution législative de compétences du pouvoir central vers les pouvoirs intermédiaires (ex : aménagement du territoire).

110. La nécessité de reformer le niveau régional semble ainsi évidente et toutes les autorités rencontrées par la délégation de suivi du Congrès se sont exprimées dans ce sens. Le sentiment général va dans le sens de la démocratisation de la région, sans supprimer la préfecture ni revoir la Constitution pour créer un troisième niveau de collectivités territoriales.

111. Douze ans passés depuis la création des préfectures en tant que collectivités locales nous obligent à réfléchir sur les résultats de cette réforme. La création des préfectures au lieu de régions démocratisées n'a pas rendu le système de collectivités locales moins intégré et plus faible ? Comment concilier des régions dirigées par des fonctionnaires de l'Etat créés pour la gestion des fonds structurels européens avec des collectivités de type régional (les préfectures) légitimées par le vœu populaire dont la vocation naturelle est le développement régional ?

112. La difficulté de démocratiser les régions, par le biais de l'élection du conseil régional et du secrétaire général, en maintenant les préfectures telles quelles sont au présent semble évidente. Une telle réforme passerait par la création d'un autre degré d'administration autonome et tout le monde révèle un sentiment de réserve à la création d'un troisième niveau de collectivités territoriales. Ce ne sont pas seulement les problèmes engendrés par une révision constitutionnelle dont la procédure est toujours lourde et difficile. C'est surtout la conscience, parfois empiriquement révélée, que des trois niveaux de collectivités territoriales seraient excessifs.

113. L'idée de la transformation de la région en collectivité territoriale de deuxième degré, en réduisant leur nombre, semble rassembler l'appui des partis parlementaires. Mais ils expriment aussi la difficulté de supprimer les préfectures autour des quelles ils ont créé leurs propres clientèles politiques. La plupart des élus des préfectures ont déjà accumulé une expérience administrative importante qui leur permet d'avoir d'autres aspirations. On peut même envisager que l'avenir des nouvelles régions démocratiques sera bâti par des élus locaux qui servent au présent dans les préfectures.

114. Il semble exister un consensus d'une part sur le fait que le nombre actuel des préfectures et des régions est trop élevé, et d'autre part sur le maintien à la fois de la préfecture et de la région. Quoiqu'il en soit, la révision de la Constitution en 2001 appelle un réexamen du niveau intermédiaire, mais l'option la plus plausible semble être une réduction du nombre des préfectures et des *peripheria* et l'intégration des préfectures dans de nouvelles régions démocratiques comme espaces d'application des politiques de développement régional.

115. Le Rapporteur considère que la Grèce d'un point de vue morfo-géographique ne devrait connaître que deux niveaux de pouvoirs infra-étatiques : des municipalités fortes (en nombre encore réduit) et des régions fortes. D'où la nécessité d'intégrer le niveau intermédiaire, de la préfecture ne devenant plus qu'un trait d'union entre les niveaux local et le régional.

116. D'autre part, pour que le « régionalisme » puisse progresser en Grèce, il faudra que l'Etat abandonne sa mentalité de « surveillant pour passer à celle d'un planificateur capable de collaborer et de dialoguer avec les régions.

117. Dans ce cadre, le Rapporteur appelle les autorités grecques à poursuivre le dialogue politique avec le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe afin d'examiner les voies et les perspectives d'une application intégrale de la Charte et des principes de l'autonomie régionale et de la mise en œuvre d'une réforme démocratique et efficiente du niveau régional en Grèce.

ANNEXE 1

Programme de la 1^{ère} visite officielle de la délégation de suivi du Congrès
(Athènes, 14 – 16 mai 2007)

COMPOSITION DE LA DELEGATION DU CONGRES

M. Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, (Belgique, R, SOC), président du Groupe de travail ad hoc « Régions à pouvoirs législatifs » et du Groupe de réflexion sur la régionalisation du Congrès, Rapporteur sur la démocratie régionale en Grèce

M. Guido RHODIO, (Italie, L, PPE/DC), Rapporteur sur la démocratie locale en Grèce

M. le Professeur António Rebordão MONTALVO, Consultant (Portugal), membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Mme Antonella CAGNOLATI, Directrice du Congrès

Mme Irina BLONINA, Consultante

PROGRAMME

Lundi, 14 mai 2007

- 09:00 – 13:30 Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation
- Réunion de travail avec :
- M. Patroklos GEORGIADIS, Secrétaire Général du Ministère
- Secrétaires généraux des régions:
- M. Charalambos MANIATIS, Secrétaire général de la Région d'Attica
M. Andreas LEOUDIS, Secrétaire général de la Région de la Macédoine occidentale
M. Michalis ANGELLOPOULOS, Secrétaire général de la Région de la Macédoine orientale et de la Thrace
Mme Aggeliki AVOURI, Secrétaire général de la Région du Péloponnèse
- Mme Areti BELLIA, Directrice des Programmes de Développement et des Organisations internationales
M. Grigorios FRESKOS, Directeur Général de l'administration locale
Mme Vicki GIAVI, Directeur de l'organisation et du fonctionnement des autorités locales
M. Konstantinos THEODOROPOULOS, Directeur des finances locales
Mme Eva MYLONA, Administratrice, Direction de l'administration
Mme Athina SOFIANIDOU, Administratrice, Direction des Programmes de Développement et des Organisations internationales
- 14 :00 – 15:00 Rencontre politique avec M. Prokopios PAVLOPOULOS,
Ministre de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la
Décentralisation
- 18:00 – 20:00 Union des Administrations Préfectorales de la Grèce (ENAE)
- M. Dimitrios DRAKOS, Préfet de Messinia, Président de l'ENAE
M. Kostandinos TATSIS, Président de la préfecture auto-administrée élargie de Drama, Xanthi et Kavala, 1^{er} vice-président de l'ENAE
M. Loukas KATSAROS, Préfet de Larissa, Secrétaire Général de l'ENAE
M. Ioannis STRATAKIS, Conseiller préfectoral de Florina
M. George PAVLIDIS, Préfet de Xanthi
M. Konstantinos KONTOGEORGOS, Préfet d'Evrytania
Mr Elias VLAHOYIANNIS, Préfet de Trikala
- 20 :30 Dîner de travail avec les représentants de l'ENAE et les membres de la délégation grecque auprès du Congrès (Chambre des Régions)

Mardi, 15 mai 2007

- 09:00 – 10:30 Réunion avec des représentants de l'Union centrale des Municipalités et Communes de la Grèce (KEDKE), et les membres et suppléants de la Délégation grecque auprès du Congrès (Chambre des Pouvoirs Locaux)
- M. Konstadinos TZANAKOULIS, Maire de Larriseon
Mme Theodora TSIKARDANI, Conseillère municipale de Servia
M. MOURATOGLOU, Conseiller municipal d'Edessa
- 11:00 – 13:00 Délégation de la Grèce auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et membres du Parlement
Mme Mrs Elsa PAPANIMITRIIOU (N.D.), Présidente
Mme Zetta MAKRI (ND), Présidente de la Commission de l'Ordre Public
M. Theofilos VASILIOU, Vice-président de la Commission
M. Ioannis VLATIS (PASOK)
M. Fotis KOUVILIS (SYNASPISMOS)
Mme Voula SYRIGOS, Secrétaire de la délégation
- 13:00 – 15:00 Pause déjeuner au parlement
- 16 :30 – 18 :00 Rencontre avec M. le Professeur Spyridon FLOGAÏTIS, membre du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale au titre de la Grèce

Mercredi, 16 mai 2007

- 9:00 – 11:00 Réunion avec Mme Calliope SPANOU, Médiateur Adjoint
- 11:00 – 12:30 Réunion interne de la délégation du Congrès
- 13:00 – 15:00 Réunion avec des représentants des Organes en charge de la formation et de la sélection des agents préfectoraux (INEP, ESTA, ASEP).

ANNEXE 2

Programme de la 2ème visite officielle de la délégation de suivi du Congrès
(Athènes, 28 – 28 janvier 2008)

COMPOSITION DE LA DELEGATION DU CONGRES

M. Jean-Claude VAN CAUWENBERGHE, (Belgique, R, SOC), président du Groupe de travail ad hoc « Régions à pouvoirs législatifs » et du Groupe de réflexion sur la régionalisation du Congrès, Rapporteur sur la démocratie régionale en Grèce
M. le Professeur António Rebordão MONTALVO, Consultant (Portugal), membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale
Mme Lilit NIKOGHOSYAN, Co-secrétaire de la Commission Institutionnel du Congrès

PROGRAMME

Lundi, 28 janvier 2008

11:00 – 14:00

Union des Administrations Préfectorales de la Grèce (ENAE)

A) Présidence de l'ENAE

M. Kostandinos TATSIS, Président de la préfecture auto-administrée élargie de Drama, Xanthi et Kavala, 1^{er} vice-président de l'ENAE

Mr. Konstantinos EVMIRIDIS, Second Vice-président de l'ENAE, Préfet de Drama

B) Membres titulaires de la délégation grecque auprès du Congrès

Mr. Georgios PAVLIDIS, Préfet de Xanthi

Mr. Elias VLACHOGIANNIS, Préfet of Trikala

Mr. Ioannis MICHAS, Préfet de Piraeus

C) Membres suppléants de la délégation grecque auprès du Congrès

Mr. Ioannis STRATAKIS, Préfet de Florina

Ms. Adamantia TZANETEA, Vice Préfet de Lakonia

D) Chefs des partis politiques à l'ENAE

Mr. Ioannis MICHAS, membre de la direction de l'ENAE, Chef de parti PASOK, Préfet de Piraeus

Mr. Georgios AGORASTAKIS, membre de la direction de l'ENAE, Chef de parti SYNASPISMOS, Préfet de Chania

Mardi 29th janvier 2008

11:30 – 14:30

Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation

Mr. Charalambos MANIATIS, Secrétaire générale de la Région Attiki

Mr. Ioannis ZANNETOPOULOS, Directeur General des Programmes de Développement

Mr. Panagiotis SKIADAS, Directeur d'Administration

Ms. Areti BELIA, Directrice des Programmes de Développement et des Organisations internationales

Ms. Reggina VASSILATOU, Chef de Service des Relations avec les organisations internationales

Mr. Georgios STEFANAKIS, Expert, Direction des Finances locales

Ms. Eva MYLONA, Expert, Direction de l'Administration

Mr. Kostas GALANIS, Expert, Membre de la Group de Travail sur le nouveau Code des autorités préfectorales, Direction de l'Organisation et fonctionnement du gouvernement local

Ms. Athina SOFIANIDOU, Administratrice, Direction des Programmes de Développement et des Organisations internationales

ANNEXE 3

Pouvoirs transférés par les Administrations préfectorales à d'autres entités de l'administration publique

1. La loi 2639/1998 prévoit le transfert des compétences des Directions d'Emploi ou de Travail des Administrations Préfectorales au Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale.
2. La loi 2623/1998 et le décret présidentiel 8/2000 transfèrent la compétence de réviser les listes électorales par les Administrations Préfectorales aux municipalités.
3. La loi 2817/2000 (JO 78/A) article 14. par 29 transfère toutes les compétences des Administrations Préfectorales sur l'enseignement du premier et deuxième degré, relevant des Préfets et des Administrations Préfectorales au Ministre de l'éducation Nationale et des Cultes. Ces pouvoirs sont exercés par les services décentralisés du Ministère en question. De même, la loi 3467/06 transfère la constitution des comités de convenance et de choix des espaces pour la construction des institutions ainsi que des espaces et bâtiments convenables pour le logement des unités scolaires aux Directeurs Régionaux de l'éducation
4. La loi 3386/2005 transfère aux Régions le reste des compétences par l'article 15 de la loi 2639/1998 et la loi 2910/01 sur la délivrance de permis de travail pour les étrangers.
5. La loi 3103/03 transfère la compétence de délivrance de passeports au Ministère de l'Ordre Public – la police
6. La loi 3462/2006 « Code Municipal et Communal » transfère la compétence d'organiser des élections municipales et communales aux Secrétaires Généraux des Régions.
7. La loi 3284/04 transfère l'exercice des questions de nationalité (naturalisation, cas spécifiques d'acquisition de nationalité) à la Région.
8. Le décret présidentiel 52/2001 transfère les soins médicaux pour les assurés du secteur public aux Organisations de prévoyance des assurés du secteur public
9. La Loi 2503/97 prévoit le transfert de compétences concernant des questions des Carrières Publiques, aux Régions.
10. La Loi 3325/05 prévoit la concession de permis de fonctionnement de salles de vente de pain aux Municipalités.
11. La Loi 2508/97 prévoit la concession des approbations d'études d'urbanisme aux Municipalités et Communes.
12. La Loi 3199/03 prévoit la concession des permis d'utilisation d'eau et d'exécution de travaux d'exploitation des ressources d'eau aux Régions.
13. La Loi 2325/1995 prévoit la suppression des Centres de Certification de Matériel de Multiplication et de Contrôle auprès des Administrations Préfectorales. Leurs responsabilités ont été transférées à l'Etat en tant qu'unité autonome du Ministère du Développement Agricole
14. Les dispositions de la Loi 2945/2001 prévoient le transfert des compétences des Centres de Formation Agricole à l'Organisation G.E.E.K.A. «DIMITRA». La formation et l'information de la population agricole incombaient à la responsabilité de la Direction de Développement Agricole. Le transfert des compétences des Centres de Formation Agricoles à l'Organisation G.E.E.K.A. «DIMITRA», a mené à l'absence de coordination de projets conformément aux besoins de la région. Cela a eu comme résultat le sous fonctionnement de certains centres ou même leur suppression, manquant de personnel scientifique, d'équipement, etc.
15. Le décret législatif 221/74 prévoit le transfert de compétence pour la concession de terrains pour les troupeaux au Secrétaire Generali de la Région
16. L'article 123 du Code Civil, tel que modifié par l'article 6 de la Loi 994/79, prévoit le transfert de compétence pour la concession de terrains gratuits à l'Etat ou à des Personnes Morales de Droit Public, au Secrétaire Général de la Région
17. Le décret législatif 221/74 prévoit le transfert de compétence pour la concession de terrains forestiers publics pour exploitation agricole ou pour la création de nouvelles agglomérations ou artisans et industries des articles 1 et 3 du décret susmentionné ainsi que la création de locaux pour les troupeaux de l'article 6 du décret susmentionné au Secrétaire Général de la Région.

18. Jusqu'à l'an 2005 et avant l'application de la nouvelle Politique Agricole Commune (PAC), la Direction de Développement Agricole, en coopération avec le service de l'Organisation de Paiements et de Contrôle d'Orientation et des Garanties (O.P.C.O.G.), était responsable pour l'application du Système Intègre de Gestion et de Contrôle (S.I.G.C.). Ledit Système concernait un programme d'assistance financière de l'Union Européenne envers les agriculteurs et les éleveurs du Pays, dans la Préfecture, s'agissant de l'information des producteurs, du contrôle de la mécanographie, du contrôle sur le site, du contrôle des modifications, des paiements, de la gestion des terrains, des transferts de droits, etc. L'application de la nouvelle PAC, en 2006, prévoit le transfert de cette compétence à l' O.P.C.O.G., qui est en coopération avec les UCA (Unions des Coopératives agricoles). La seule responsabilité incombant aux Administrations Préfectorales en est celle du contrôle, en pourcentage 5%, impose par l'Union Européenne pour le paiement du secteur agricole, en vertu de la Décision Ministérielle Commune No 394555/2000 des Ministres de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation et de l'Agriculture (Gazette Officielle B/1324/2000).
19. Le nouveau Code Municipal et Communal prévoit le transfert de la gestion et de l'amélioration des pâturages aux Municipalités et aux Communes, qui, a leur tour, soumettent une proposition- étude de construction de travaux a la Région afin d'être approuvée et financée.
20. La dernière réglementation sur «la Protection de l'Environnement, la sécurité agricole et autres dispositions» prévoit le transfert des pouvoirs et la composition des Gardes Champêtres au Ministère de l'Ordre Public.

ANNEXE 4

QUESTIONS CONCERNANT LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES

Conformément à la Constitution en valeur, les Collectivités Locales ont une indépendance administrative et financière.

L'État est obligé de prendre toutes les mesures nécessaires à assurer : a) l'indépendance financière et b) les ressources nécessaires pour accomplir la mission et l'exercice des responsabilités confiées à l'Administration Locale tout en assurant la transparence au cours de l'administration desdites ressources. La Constitution révisée de 2001 prévoit pour la première fois que tout transfert de pouvoirs des organes centraux ou régionaux de l'Etat vers l'Administration Locale entraîne également le transfert des ressources correspondantes.

A). RESSOURCES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES DE A DEGRÉ

Le développement essentiel des agrégats des Collectivités Locales de notre pays au cours des dernières années est un fait indiscutable.

La Loi 1828/89 sur les Ressources Centrales Autonomes a promu l'indépendance financière des Collectivités Locales, étant donné que des ressources transparentes et stables ont été établies, qui ont contribué à la planification et la réalisation des objectifs et de plans tout en assurant la procédure de développement du pays.

De même, dans le cadre de la réalisation du projet « Kapodistria », une série de réglementations législatives a donné la promotion nécessaire aux Collectivités Locales de premier degré à prendre des initiatives, tout en ayant le soutien de l'Etat.

L'établissement des Ressources Centrales Autonomes vise au financement des Collectivités Locales de premier degré par des agents puissants du budget de l'état dont le montant est fixé par la loi.

La distribution annuelle des Ressources Centrales Autonomes se fait sur décision des Ministres de l'Intérieur et des Finances, prise après proposition et avis conforme avec l'Association Centrale des Municipalités et Communes de la Grèce et vise à atténuer les disparités géographiques et financières, surtout en :

- Assurant le couvrent des dépenses de fonctionnement des Collectivités Locales
- Finançant leurs actions sociales et
- Finançant des plans spéciaux qui visent à améliorer la qualité de prestation de services vers les citoyens.

Les Ressources Centrales Autonomes présente jusqu'à aujourd'hui une augmentation annuelle importante.

Les montants donnés par les Ressources Centrales Autonomes au cours des six derniers ans sont les suivants :

RESSOURCES CENTRALES AUTONOMES	MONTANT EN EURO
2001	1.361.952.015,00
2002	1.437.653.240,00
2003	1.560.000.000,00
2004	1.790.000.000,00
2005	2.049.272.400,00
2006	2.165.263.000,00

On devrait souligner qu'à partir de l'an 2001, le système de subvention ordinaire des Collectivités Locales a été révisé et modernisé. Les Collectivités Locales sont financées selon le dernier recensement qui constituait le critère essentiel de distribution des Ressources Centrales Autonomes jusqu'à l'an 2000, sur la base du nombre des arrondissements municipaux ainsi que sur la base du besoin de couvrir les dépenses de fonctionnement.

Les montants donnés en tant que subvention ordinaire aux Municipalités et Communes du pays au cours des six derniers ans, sont les suivants :

SUBVENTION ORDINAIRE ANNUELLE	MONTANT EN EURO
2001	808.706.945,19
2002	891.576.961,41
2003	964.000.000,00
2004	1.044.400.000,00
2005	1.283.800.000,00
2006	1.373.600.000,00

Pour l'année 2007, le montant total attribué par les Ressources Centrales Autonomes aux Municipalités et Communes du pays s'élèvera à 2.295.198,00 euro, dont le montant de 1.529.800.000,00 euro sera donné en tant que subvention ordinaire.

Les Collectivités Locales sont financées pour l'exercice de leurs responsabilités qui leur sont transférées par la loi ainsi que pour leurs actions, dont les plus importants concernent :

- Le couvrent des dépenses de fonctionnement et de paiement du personnel des kindergarten, dont ils ont la responsabilité en vertu de la loi 2880/2001
- Le couvrent des dépenses de fonctionnement et de paiement du personnel des espaces municipaux de sports, dont ils ont la responsabilité en vertu de la loi 2880/2001
- Le couvrent des dépenses de fonctionnement et de paiement du personnel des personnes morales, dont ils ont la responsabilité en vertu de la loi 3106/2003
- Le couvrent des dépenses de fonctionnement des écoles de l'éducation primaire et secondaire.
- La réalisation de programmes de prévention contre les drogues en coopération avec OKANA, ainsi que d'autres actions concernant l'Administration Locale, proposées par KEDKE.

A part des recettes susmentionnées par les Ressources Centrales Autonomes, les Collectivités Locales de premier degré ont également des ressources importantes par le Budget de l'Etat (en tant que motivations financières aux Collectivités Locales de l'article 3, par.1 et 2 de la loi 2240/94, pour la réalisation du plan de fonctionnement des Centres de Service des Citoyens (KEΠ), le couvrent des dépenses de personnel à emploi partiel et de personnel employé aux postes de droit privé de durée limitée, en vertu du Décret Présidentiel 164/2004), ainsi que par d'autres sources, telles que les recettes par les dépôts en consignation pour la délivrance des licences de résidence des étrangers (article 16, par 6 de la loi 2946/01, remplacé par les dispositions de l'article 92, par 6a de la loi 3386/05), la taxe sur la bière (article 9 du décret législatif 703/70), les droits sur les publicités (article 9 de la loi 2880/01) ainsi que par les recettes de la Taxe sur les Biens Immeubles, conformément aux dispositions de l'article 24, par 19 de la loi 2130/93.

B). Ressources Financières des Administrations Préfectorales

La Loi 3345/2005 sur les « Questions Financières des Administrations Préfectorales et règlement des questions administratives », (Journal Officiel 138/A), a promu une série de règlements de priorité immédiate pour le fonctionnement financier des Administrations Préfectorales. Les règlements susmentionnés visent à moderniser le cadre institutionnel de financement des Administrations Préfectorales par les Ressources Centrales Autonomes et à renforcer leur rôle en les transformant à un stimulant de développement des sociétés locales.

La Loi 2672/1998 a obligé les Administrations Préfectorales à payer les allocations de soins sanitaires ainsi que les allocations de prévoyance sociale (il s'agit des « allocations de prévoyance») par leurs ressources. Or, ces allocations couvraient la plus grande part des ressources totales des Administrations Préfectorales par les Ressources Centrales Autonomes (79% pour 2004), avec une tendance à la hausse d'une année à l'autre. Il est mentionné de façon indicative qu'en 1999 les allocations de prévoyance montaient à 51% des Ressources Centrales Autonomes, en 2000 à 49%, en 2001 à 63% des Ressources Centrales Autonomes, en 2002 à 74%, en 2003 à 76% et en 2004, comme précité, à 79% des Ressources Centrales Autonomes.

Le résultat de cette charge en était que les ressources des Administrations Préfectorales qui en sont restées ne suffisaient pas pour des investissements et la restauration du réseau routier incombant à leur responsabilité tandis que, dans certains cas, un problème de couvrent des dépenses de fonctionnement

a surgi menant à la présentation de demandes au Ministère de l'Intérieur pour un financement additionnel. La charge susmentionnée était équivalente à une privation, par les Collectivités Locales de deuxième échelon, des ressources stables leur permettant à achever leur mission, par dérogation à l'article 102, paragraphe 5 de la Constitution qui, d'une part impose l'indépendance financière des Collectivités Locales qui est nécessaire pour l'exercice de leurs responsabilités et d'autre part interdit le transfert de compétences aux Collectivités susmentionnées sans transfert simultané des ressources correspondantes.

La Loi 3345/2005 prévoit que le paiement des allocations des soins sanitaires et de prévoyance sociale aura lieu sous forme de subvention par le Budget de l'Etat, puisqu'il s'agit d'exercice d'une compétence de l'état.

Par le nouveau cadre institutionnel, les Ressources Centrales Autonomes des Administrations Préfectorales sont désengagées du paiement des allocations susmentionnées et les dites Administrations acquièrent pour la première fois des ressources stables et instituées. De plus, elles ont la possibilité d'écouler les ressources importantes qui en restent une fois leurs dépenses de fonctionnement pour des travaux de développement et des investissements sont couverts, conformément aux besoins de chaque région. Le désengagement susmentionné mène à une augmentation importante des Ressources Centrales Autonomes des Administrations Préfectorales, quadruplées en 2007 par rapport à l'an 2004, tandis que pour ce qui est des investissements l'augmentation monte à 2,663% et à 4,003% si on y comprend le réseau routier.

De cette manière, du 1/7/2005 les Ressources Centrales Autonomes rendues annuellement aux Administrations Préfectorales, comprennent le 2% de la Taxe à la Valeur Ajoutée et le 10% des droits de circulation. Des montants susmentionnés, $\frac{1}{2}$ est disposé pour couvrir des dépenses d'investissements financés exclusivement par des ressources nationales.

De même, compte tenu des charges extérieures causées par le véhicules circulants au réseau routier du pays, ainsi que du coût d'entretien, il est prévu que les ressources des Ressources Centrales Autonomes par les droits de circulation sont destinées à couvrir les dépenses concernant l'amélioration et l'entretien du réseau routier des Administrations Préfectorales.

De cette manière, on arrive à l'amélioration des services rendus aux usagers du réseau routier indépendamment des conditions de temps.

Vous trouverez en annexe une liste relative concernant l'évolution des Ressources Centrales Autonomes des Administrations Préfectorales à partir de l'an 2004 jusqu'à aujourd'hui.

RESSOURCES CENTRALES AUTONOMES

ANNEE	FONCTIONNEMENT	INVESTISSEMENTS	RESEAU ROUTIER	TOTAL RESSOURCES CENTRALES AUTONOMES	PROVIDENCE	TOTAL GENERAL RESSOURCES CENTRALES AUTONOMES
2004	104.100.264	5.869.406	0	109.969.670	389.983.670	499.953.340
	51.692.897	2.934.703	0	54.627.600	182.908.200	237.535.800
	80.508.263	64.451.437	28.868.350	173.828.050	0	173.828.050
	132.201.160	67.386.140	28.868.350	228.455.650	182.908.200	411.363.850
2006	134.350.000	134.350.000	80.900.000	349.600.000	0	349.600.000
2007	162.200.000	162.200.000	78.600.000	403.000.000	0	403.000.000

ANNEXE 5

QUESTIONS DES REGIONS

On devrait tout en commençant préciser et mentionner l'importance différente du sens du mot « Région » entre Grèce et le Congrès. Pour Grèce, le mot « Région » concerne exclusivement l'administration de l'état et plus particulièrement l'administration décentralisée de l'état. Parallèlement, on devrait souligner que conformément à la Constitution de la Grèce, il y a deux niveaux d'administration locale, sans préciser quels sont ces niveaux. En vertu de la législation en vigueur, les Municipalités et les Communes constituent le premier niveau d'administration locale et sont identifiées au terme « autorité locale » du Congrès. Les Administrations Préfectorales constituent le deuxième degré d'administration locale et sont identifiées au terme « autorité régionale » du Congrès. Le fait que les deux niveaux d'administration locale ne sont pas définis par des réglementations constitutionnelles n'est pas une omission mais un choix.

Parallèlement, on voudrait mentionner ce qui suit :

- La Région et l'Administration Préfectorale sont deux institutions différentes
- La Région, en tant qu'unité décentralisée de l'Etat, a été créée par la Loi 2503/1997 (article 1, par 1) et a un statut légal
- Par disposition de la loi susmentionnée il est prévu que les réglementations de la loi ne portent pas atteinte aux compétences des Administrations Préfectorales et des Municipalités et Communes
- Le Secrétaire Général de la Région, qui est représentant du Gouvernement et responsable de l'exercice de la politique gouvernementale pour des questions concernant la Région, est à la tête de tous les services de la Région, ainsi que des services de police, des pompiers et de port dans la région. Il a également toutes les responsabilités confiées ou transférées aux services de la Région, ainsi que celles qui lui sont confiées par la loi. Dans le cadre desdites responsabilités, on trouve également le contrôle sur les actes des Municipalités, des Communes et des Administrations Préfectorales. De même, le Secrétaire Général de la Région exerce une tutelle sur les personnes morales de droit public qui ont leur siège à la Région et qui ne sont pas contrôlées par des Ministères, Administrations Préfectorales, Municipalités et Communes, en vertu de la législation en vigueur.

Le Conseil Régional est un organe collectif où préside le Secrétaire Général de la Région. La composition des Conseils Régionaux est prévue dans l'article 1, par 3 de la loi 2503/1997 tandis que leurs responsabilités sont prévues dans l'article 63, par 1 de la loi 1622/1986.