

**28<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 24-26 mars 2015**

*Original anglais*

**CG/2015(28)8PFINAL**  
26 mars 2015

## **La démocratie locale et régionale en Grèce**

Commission de suivi

Rapporteurs<sup>1</sup> : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE)  
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche (R, SOC)

Recommandation 372 (2015).....	2
Exposé des motifs .....	5

### *Résumé*

Le présent rapport de suivi sur la démocratie locale et régionale en Grèce est le troisième depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1989. Il y est pris note des progrès réalisés par la Grèce depuis la précédente recommandation de 2008, grâce en particulier à l'adoption de la « Nouvelle architecture de l'autonomie et de la décentralisation – Programme Kallikratis ». Cette réforme marque une avancée importante vers une organisation territoriale plus décentralisée, notamment pour ce qui concerne le statut des préfetures et celui des treize régions administratives qui étaient auparavant des émanations régionales du pouvoir central. A ce sujet, les rapporteurs soulignent l'importance de la réforme Kallikratis, qui a élargi les compétences et accru la transparence et la responsabilité des collectivités locales, et l'implication des associations de pouvoirs locaux et régionaux dans la préparation de la réforme Kallikratis.

Dans le rapport, il est par ailleurs insisté sur la nécessité d'étendre le champ d'application de la Charte au deuxième niveau d'autorité locale (les régions), en modifiant la législation actuelle. Le Gouvernement est invité à réviser la législation afin d'accorder des compétences de réglementation aux collectivités locales et de veiller à ce que le transfert de compétences s'accompagne des ressources financières correspondantes, que les collectivités locales pourront utiliser librement dans le cadre de leurs compétences. Le Congrès formule en outre plusieurs recommandations : appliquer de toute urgence, dans la pratique, les réglementations en vigueur relatives aux municipalités insulaires et de montagne, et accorder un statut spécifiques à ces territoires, en particulier en matière financière ; accorder un statut spécial à la municipalité d'Athènes en tant que capitale ; adopter des dispositions spéciales pour les municipalités métropolitaines d'Athènes et de Thessalonique et appliquer ces dispositions dans la pratique. Enfin, le Gouvernement est invité à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

---

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## RECOMMANDATION 372 (2015)<sup>2</sup>

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

a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

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

e. à la Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le statut des villes capitales ;

f. à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale et régionale en Grèce.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Grèce a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 6 septembre 1989. La Charte est entrée en vigueur en Grèce le 1<sup>er</sup> janvier 1990. En vertu de l'article 12, paragraphe 2, de la Charte, la Grèce a déclaré ne pas être liée par l'article 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2, et l'article 10, paragraphe 2, de la Charte ;

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

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

d. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Grèce et le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche (R, SOC), de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale et régionale en Grèce<sup>3</sup>;

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

---

2. Discussion et adoption par le Congrès le 25 mars 2015, 2<sup>ème</sup> séance (voir le document [CG/2015\(28\)8FINAL](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Artur TORRES PEREIRA, Portugal (L, PPE/CCE) et Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Autriche (R, SOC).

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

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

4. Le Congrès note avec satisfaction :

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

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

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

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

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

5. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

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

b. le rôle – et même l'utilité – des sept nouvelles autorités de l'Etat n'apparaissent pas clairement concernant leurs compétences et responsabilités, ni pour ce qui concerne la répartition des compétences entre d'une part ces administrations de l'Etat et d'autre part les régions et les municipalités ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l. envisager le retrait de certaines déclarations faites au moment de la ratification, par exemple celui de la déclaration relative à l'article 5 et article 8 paragraphe 2 de la Charte, qui est appliqué dans les faits ;

m. envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

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

## EXPOSE DES MOTIFS

### Table des matières :

1.	Introduction : objectif et champ d'application de la visite, mandat .....	6
2.	Contexte historique, politique et constitutionnel .....	6
2.1	Situation économique et impact sur l'autonomie locale .....	6
2.2	Situation politique interne et élections .....	11
2.3	Rapports et recommandations antérieurs .....	12
3.	Respect des obligations et engagements .....	13
3.1	Niveau auquel la Charte est incorporée .....	13
3.2	Développements constitutionnels et législatifs .....	13
3.3	Collectivités locales : structures territoriales et compétences .....	14
3.3.1	Structures territoriales .....	14
3.3.2	Organisation générale .....	17
3.3.3	Compétences .....	18
3.3.4	Ressources financières .....	20
3.3.5	Contrôle de l'Etat sur les collectivités locales .....	24
3.3.6	Le statut des municipalités de montagne et insulaires .....	25
3.3.7	Le statut des régions métropolitaines et de la capitale .....	26
4.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale .....	27
4.1	Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale .....	27
4.2	Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....	32
4.3	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	34
4.4	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales .....	35
4.5	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	37
4.6	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	37
4.7	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales .....	40
4.8	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....	44
4.9	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale .....	45
4.10	Article 12 : Engagements – Réserves formulées par les Etats, le cas échéant .....	46
4.11	Eventuelle signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) .....	48
5.	Démocratie régionale .....	48
6.	Conclusions .....	50
	Annexe 1 – Programmes des visites de suivi du Congrès en Grèce .....	54
	Annexe 2 – Informations sur les droits de l'homme et les collectivités locales .....	59

## 1. Introduction : objectif et champ d'application de la visite, mandat

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

2. La République hellénique (Ελληνική Δημοκρατία, ci-après : « la Grèce ») a adhéré au Conseil de l'Europe le 9 août 1949, en tant que 11<sup>e</sup> membre de l'Organisation. Elle a signé et ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après : « la Charte ») respectivement le 15 octobre 1985 et le 6 septembre 1989. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la Charte, la Grèce a déclaré ne pas être liée par l'article 5, l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2 et l'article 12, paragraphe 2, de la Charte. Ces dispositions portent sur la consultation préalable des collectivités locales en cas de modification des limites territoriales (article 5), la compensation financière des frais entraînés par l'exercice d'un mandat électif local (article 7, paragraphe 2), la limitation du contrôle administratif à la légalité (article 8, paragraphe 2) et le droit des collectivités locales d'être membres d'associations nationales et internationales de pouvoirs locaux (article 10, paragraphe 2). En outre, l'article 2 de la loi interne 1850/1989 établit que « le champ d'application de la Charte est limité aux entités d'autonomie locale du premier niveau »<sup>4</sup>.

3. La Grèce n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ni la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC).

4. La précédente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Grèce a été adoptée par le Congrès en 2002 (Recommandation 109 (2002)). En 2008, le Congrès a adopté la Recommandation 247 sur la démocratie régionale en Grèce. La commission de suivi a nommé M. Artur TORRES PEREIRA (Portugal, L, PPE/CCE) et Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC) en tant que rapporteurs et les a chargés de rédiger et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Grèce.

5. Deux visites ont été effectuées en Grèce par une délégation du Congrès, les 16 et 17 septembre 2014 (à Athènes) et du 18 au 20 novembre 2014 (à Paros, Naxos, Lagadas, Thessalonique et Athènes), afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale à la lumière de la Charte.

6. Lors de ces deux visites, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des collectivités locales de tout niveau, ainsi que des représentants des associations de pouvoirs locaux, des maires et des conseillers municipaux et régionaux et des représentants du gouvernement, des ministères et de diverses institutions. Les programmes détaillés des visites figurent en annexes au présent rapport.

7. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et les informations qu'ils ont bien voulu communiquer à la délégation.

## 2. Contexte historique, politique et constitutionnel

### 2.1 Situation économique et impact sur l'autonomie locale

8. La délégation souhaite souligner qu'elle a mené les visites de suivi en Grèce dans une période extrêmement difficile pour ce pays, durement touché par la crise financière qui frappe la zone euro

4. Voir la loi 1850/9-10.5.1989 (ΦΕΚ 114 Α') « Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας », respectivement les articles 1 et 2. Voir aussi la décision 3440/1998 du Conseil d'Etat, selon laquelle « en vertu de l'article 2 de la loi 1850/1989, portant ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, le second niveau de collectivités locales est exclu du champ d'application de la Charte. »

depuis 2008, dans le cadre plus général de la crise économique et financière mondiale, et qui a évolué rapidement vers une crise de la dette souveraine (voir ci-dessous)<sup>5</sup>.

9. Dès 2008, du fait des faiblesses de l'économie grecque, il est apparu clairement que la survie économique et financière du pays exigeait la mise en œuvre d'un programme pluriannuel de réduction du déficit budgétaire, de contrôle de l'endettement et de mise en place de vastes réformes structurelles<sup>6</sup>. La gravité de la situation a toutefois été sous-estimée au moins jusqu'en octobre 2009<sup>7</sup>. Après les élections législatives du 4 octobre est établi un nouveau gouvernement, présidé par le leader du PASOK Georges Papandréou. Le 22 octobre 2009, les autorités grecques annoncent que le déficit budgétaire pour 2009 est près de deux fois supérieur aux projections. Le déficit de 2008 est aussi significativement révisé à la hausse par rapport aux estimations antérieures.

10. Début 2010, il apparaît clairement qu'il n'est plus possible de couvrir les déficits en se finançant sur les marchés. Le 23 avril 2010, le Gouvernement grec demande l'aide financière des pays de la zone euro et du FMI<sup>8</sup>, et le mois suivant un Protocole d'accord – composé de trois documents plus spécifiques : le Protocole de politiques économiques et financières (PPEF), le Protocole d'accord technique (PAT) et le Protocole d'accord sur les conditions spécifiques de la politique économique – est signé<sup>9</sup>. Ces protocoles sont des programmes politiques pluriannuels dont le but final est de permettre à la Grèce d'avoir de nouveau accès aux marchés, ainsi que d'introduire plusieurs réformes juridiques et institutionnelles pour l'Etat/l'administration de la Grèce. Les accords de prêt internationaux ont été assortis de mesures d'austérité et autres, dont la mise en œuvre est contrôlée régulièrement par des observateurs internationaux.

11. Les décaissements de l'assistance financière à la Grèce – approuvés à la fois par l'Eurogroupe et par le Conseil d'administration du FMI – sont soumis à des contrôles trimestriels du respect des conditions pendant toute la durée de l'accord. Les personnels de la Commission européenne, de la BCE et du FMI (la « troïka ») effectuent des missions de contrôle conjointes en Grèce afin de s'assurer du respect des conditions du Programme. En plus de ce suivi, la Commission européenne, en coopération avec le Gouvernement grec, a créé en 2011 un deuxième organe chargé d'aider la Grèce à mettre en œuvre le programme d'ajustement. La Task force de la Commission pour la Grèce (TFGR) est chargée d'aider le pays dans les domaines des réformes structurelles et du développement, en lui apportant une assistance technique<sup>10</sup>.

12. Le PPEF et les dispositions qui l'accompagnent ont été incorporés dans la loi 3845/2010 (« Mesures pour la mise en œuvre des mécanismes de soutien à l'économie grecque par les Etats membres de la zone euro et le Fonds monétaire international »). Ils contiennent des lignes directrices sur la politique économique, qui doivent être observées pendant toute la durée de l'accord de prêt.

13. Pour ce qui concerne les collectivités locales, le PPEF prévoit « une réorganisation des autorités subnationales en vue de réduire le nombre des administrations locales et de leurs responsables élus/nommés »<sup>11</sup>. Le Protocole d'accord qui y était annexé prévoyait ce qui suit : « les parlements adoptent une législation réformant l'administration publique au niveau local, notamment par la fusion

5. Voir, pour les informations contenues dans les paragraphes suivants, Banque de Grèce, Chronique de la Grande Crise (2008-2013), Centre pour la culture, la recherche et la documentation, Banque de Grèce, Athènes, septembre 2014, <http://www.bankofgreece.gr/BogEkdoseis/The%20Chronicle%20Of%20The%20Great%20Crisis.pdf>;

A.-I. Marketou, A. Marketou, *Constitutional Change Through Euro Crisis Law: Greece*, EUI, 2014, <http://eurocrisislaw.eui.eu/country/greece/topic/political-context/>

6. Voir par exemple le discours prononcé par le Gouverneur de la Banque de Grèce lors de l'événement organisé par la Fondation pour la recherche économique et industrielle (IOBE) le 15.12.2008 : Banque de Grèce, pp. 41 et suivantes.

7. Voir par exemple la prévision optimiste contenue dans le Programme actualisé pour la stabilité et la croissance 2008-2011, soumis à la Commission européenne le 30.1.2009, selon lequel en 2009 la croissance se poursuivra à un taux de 1,1 %, pour s'élever jusqu'à 1,6 % en 2010 et 1,9 % en 2011. La dette publique en pourcentage du PIB, qui était de 3,7 % en 2008, resterait inchangée en 2009 et descendrait à 3,6 % du PIB en 2010 et plus bas encore en 2011 (2,6 %). Voir le communiqué de presse du ministère de l'Economie et des Finances en date du 30.1.2009, cité par la Banque de Grèce, p.34.

8. A la suite d'une demande formulée par le Gouvernement grec le 23.4.2010, les ministres des Finances des pays de la zone euro sont parvenus, le 2.5.2010, à un accord sur les mesures de soutien à la Grèce, qui a été annoncé officiellement par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 7.5.2010. La décision officielle du FMI d'accorder à la Grèce un prêt triennal de 30 milliards d'euros a été prise le 9.5.2010. Le montant total du premier plan de sauvetage a été de 110 milliards d'euros.

9. Le protocole, ainsi que tous les autres documents liés à l'aide financière de l'Union européenne à la Grèce, sont disponibles sur cette page : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm)

10. *Questions et réponses sur la task force pour la Grèce*, MEMO/11/599, Bruxelles, 13 septembre 2011, p. 1. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-599\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-599_fr.htm). La task force a été approuvée par le Conseil européen lors de ses réunions des 23/24 juin et 21 juillet 2011.

11. Voir PPEF, pp. 48 et suivantes. Le document concerne les « économies Kallikratis », d'un montant de 500 millions d'euros pour chacune des années 2011, 2012 et 2013.

de communes, de départements et de régions dans le but de réduire les coûts d'exploitation et la masse salariale »<sup>12</sup>. Dans ce contexte, le Parlement a approuvé le 30 mai 2010 la réforme importante appelée « programme Kallikratis »<sup>13</sup>.

14. Dès février 2011, le rapport de suivi de la Troïka recensait des baisses de recettes et des dépassements budgétaires dans les entités subétatiques et soulignait la nécessité de réductions supplémentaires des dépenses du pouvoir central pour que les « critères de performance » soient remplis. La déclaration conjointe de la Troïka au terme du troisième exercice de suivi soulignait que des réformes majeures devaient être planifiées et mises en œuvre, de manière à constituer la masse critique nécessaire pour garantir la viabilité des finances publiques et le redressement économique.<sup>14</sup>

15. Ces interventions étaient incluses dans la Stratégie budgétaire à moyen terme (MTFS) 2012-2015<sup>15</sup>, dont les objectifs principaux étaient de réaliser des excédents primaires, d'accélérer les privatisations et de développer les actifs de l'Etat, en vue de maîtriser la dynamique d'endettement. Ces mesures ont été adoptées par le Parlement grec en juin (loi 3985/1.7.2011), en même temps que la première législation « d'application » (loi 3986/1.7.2011)<sup>16</sup>.

16. Pour ce qui concerne la réforme de l'administration locale, la MTFS 2012-2015 souligne que « malgré cette réforme, le scénario initial prévoit un bilan consolidé de l'administration locale négatif (déficit) sur l'ensemble de la période 2011-2015, en raison du processus de restructuration lui-même ainsi que des arriérés (environ 900 millions d'euros) et de la dette (environ 2 milliards d'euros) accumulés avant la mise en œuvre du programme Kallikratis<sup>17</sup>.

17. Au second semestre 2011, il est apparu qu'un nouveau plan de sauvetage était nécessaire. Une condition préalable pour que la restructuration de la dette soit menée à bien était qu'un nouvel accord soit conclu sur les interventions nécessaires dans l'économie. Ces nouvelles dispositions ont été inscrites dans le Protocole de politiques économiques et financières et le Protocole d'accord sur les conditions spécifiques de la politique économique, adoptés par le Parlement le 12 février 2012 (loi 4046/2012). Elles s'accompagnaient d'un nouveau dispositif de soutien financier de 130 milliards d'euros. Cumulé avec le reliquat du premier programme, le montant total de l'aide encore à décaisser s'élevait alors à près de 167 milliards d'euros.<sup>18</sup>

18. Le protocole d'accord de 2012 contient plusieurs dispositions sur l'administration locale, parmi lesquelles la « réduction de 10 % de la rémunération des personnels élus et autres au niveau local et la réduction du nombre des maires adjoints et personnels connexes en 2013, l'objectif étant d'économiser au moins 9 millions d'euros en 2012 et 28 millions d'euros à partir de 2013 » et la « réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration locale dans le but d'économiser au moins 50 millions d'euros »<sup>19</sup>. Le Gouvernement propose en outre un Plan d'action sur la création d'organes centraux d'achats au niveau régional/local, à raison d'au moins un de ces organes par région administrative, dans le cadre de la création d'une autorité unique pour la passation de marchés publics.

19. La mise en œuvre du deuxième Programme d'ajustement économique a été retardée, en raison principalement de la crise politique qui a conduit à de nouvelles élections le 6 mai 2012, suivies d'un autre scrutin le 17 juin<sup>20</sup>. La formation d'un nouveau gouvernement de coalition en juin 2012 a mis fin à la détérioration du climat de confiance. Cependant, longtemps retardé, le programme s'est éloigné de ces objectifs, principalement pour ce qui concerne les recettes publiques. De longs retards ont aussi été observés dans la mise en œuvre des réformes et des privatisations. Le haut niveau d'incertitude, la non-mise en œuvre du programme et la fuite des capitaux (jusque fin juin) ont aggravé

12. Voir PPEF, p. 60.

13. Loi 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Β/7.6.2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», «Nouvelle architecture pour l'autonomie et la décentralisation – Programme Kallikratis», voir ci-dessous, paragraphe 3.2

14.. Banque de Grèce, p. 88.

15. <http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/8d/78/0e/8d780e3337a1e1cb20d1a1707686d7399be4913a/application/pdf/MTFS.pdf>

16. Stratégie budgétaire à moyen terme (MTFS) 2012-2015, pp. 91 et suivantes.

17. MTFS 2012-2015, pp. 69 et suivantes.

18. Commission européenne, Le deuxième Programme d'ajustement économique pour la Grèce, mars 2012, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp94\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf)

19. Deuxième ajustement, p. 124.

20. Voir ci-dessous, paragraphe 2.2.

la récession économique, creusant le déficit des recettes publiques et augmentant le nombre de chômeurs.

20. A partir de fin octobre, la situation a évolué rapidement. Le 31 octobre 2012, le budget 2013 et la MTF 2013-2016 actualisée ont été soumis au Parlement, qui a adopté le 7 novembre 2012 la loi 4093/2012 (« Approbation de la Stratégie budgétaire à moyen terme 2013-2016 – Mesures d'application d'urgence de la loi 4046/2012 et de la Stratégie budgétaire à moyen terme 2013-2016 »).

21. Le budget 2013 a été adopté le 11 novembre 2012. Il comprenait un grand nombre des dispositions incluses dans la MTF 2013-2016. Le 17 novembre 2012, le Conseil des ministres a adopté une réglementation (convertie en une loi le 18 novembre) visant à renforcer l'exécution du budget et à promouvoir une gestion budgétaire plus saine. Cette réglementation introduit un pacte de stabilité interne pour l'administration locale basé sur une obligation d'équilibre des budgets et elle inclut des mécanismes de correction et de sanctions, comme des réductions automatiques des dépenses, qui s'appliquent en principe lorsqu'il est anticipé que les objectifs ne seront pas atteints.

22. Le premier rapport de suivi du deuxième Programme d'ajustement économique, en décembre 2012<sup>21</sup>, soulignait ce qui suit : « le suivi des engagements dans le budget d'investissement reste extrêmement limité, en particulier dans les collectivités locales, et repose sur une interface TI différente de celle qui est utilisée pour le suivi du budget ordinaire ».

23. L'année 2013 a marqué un tournant en matière de consolidation financière en Grèce, puisque pour la première fois depuis 2002 un excédent primaire a été réalisé au niveau des finances publiques générales<sup>22</sup>. Courant 2013, plusieurs mesures destinées à augmenter les recettes fiscales ont été adoptées, parmi lesquelles une réforme du système fiscal et une nouvelle Taxe foncière unifiée. De plus, un meilleur contrôle des dépenses a été possible, grâce au renforcement de la réglementation budgétaire et des mécanismes de suivi de la bonne exécution des budgets approuvés à tous les niveaux de l'administration générale.

24. Le deuxième exercice de suivi, mené en mai 2013<sup>23</sup>, souligne ce qui suit : « Pour les collectivités locales, la réglementation antérieure sur l'équilibre budgétaire a été renforcée par une évaluation *ex ante* des budgets soumis par les collectivités locales, afin d'apprécier la crédibilité des recettes anticipées et donc des dépenses anticipées. Un Observatoire a été mis en place pour mener cette analyse des budgets, et des recommandations de modification de budgets ont été proposées lorsque les projections n'étaient ni solides ni crédibles. Une fois les budgets annuels évalués et rendus réalistes, des objectifs mensuels sont définis. L'exécution mensuelle du budget est évaluée d'après ces objectifs, en cas d'écart significatif pour une collectivité locale donnée, celle-ci est tenue d'adopter des mesures correctives si elle ne veut pas que les transferts depuis le budget de l'Etat soient gelés ».

25. Le troisième exercice de suivi, mené en juillet 2013<sup>24</sup>, contient plusieurs références à l'administration locale. Premièrement, il prévoit une nouvelle taxe foncière, mise en place en janvier 2014. « A moyen terme, la taxe foncière pourrait remplacer le financement actuel des collectivités locales, accompagnée d'un système de péréquation approprié. Le financement des collectivités locales au moyen d'une telle taxe présenterait l'avantage de renforcer les mesures d'incitation des municipalités pour faciliter et attirer de nouveaux projets immobiliers et commerciaux »<sup>25</sup>. Dans le Protocole d'accord annexé<sup>26</sup>, le Gouvernement grec s'engage à :

*« 3. Améliorer le mécanisme de remédiation pour les collectivités locales au moyen d'une préparation de budgets 2014 réalistes pour les collectivités locales dirigée par le pouvoir central. Cette approche prévoit plusieurs étapes :*

*i. un accord entre le ministère de l'Intérieur et le GAO concernant les dotations totales de l'Etat aux collectivités locales, conformément aux projections macro-économiques actualisées et aux plafonds contraignants pour 2014-15 dans le cadre de la préparation de la MTF (juillet 2013).*

21. Deuxième ajustement, premier rapport de suivi, p. 38

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2012/pdf/ocp123\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf)

22. Banque de Grèce, p. 112.

23. Deuxième ajustement, deuxième rapport de suivi, p. 32

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp148\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf)

24. Deuxième ajustement, troisième rapport de suivi.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2013/pdf/ocp159\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf)

25. Deuxième ajustement, troisième rapport de suivi, p. 28.

26. Deuxième ajustement, troisième rapport de suivi, p. 151.

- ii. la délivrance d'une décision ministérielle conjointe (J.M.D.) pour la préparation des budgets 2014 des collectivités locales (juillet 2013), conformes d'une part avec le niveau des dotations de l'Etat et de leurs ressources propres et d'autre part avec les lignes directrices relatives à l'évaluation des budgets locaux ;
- iii. les municipalités préparent des budgets pour 2014 conformes à la règle de l'équilibre budgétaire (septembre 2013)
- iv. un processus de suivi des budgets des collectivités locales par l'Observatoire des collectivités locales destiné à garantir la conformité avec les objectifs généraux de la MTFS pour les collectivités locales, processus qui doit être achevé avant l'adoption de la MTFS. (novembre 2013)
- v. Soumission et approbation des budgets des collectivités locales par l'administration décentralisée (décembre 2013) »

26. Lors du quatrième exercice de suivi, en avril 2014, il est considéré que les engagements sont respectés.<sup>27</sup>

27. Le 30 avril 2014, le Gouvernement grec a présenté au Parlement la MTFS 2015-18 (approuvé par la loi 4263/2014)<sup>28</sup>, pertinente dans le contexte du cinquième exercice de suivi, mené actuellement (la Troïka est arrivée à Athènes le 29 septembre 2014)<sup>29</sup>. D'après ce document, « la MTFS 2015-2018 exige des collectivités locales qu'elles contribuent à l'effort financier global, et met l'accent en particulier à la fois sur l'augmentation des recettes et la diminution des dépenses. Les facteurs déterminants du succès ou non de cet effort sont les diverses actions et politiques visant à : renforcer les instruments institutionnels existants, garantir la consolidation budgétaire des collectivités locales, accroître l'efficacité de la gestion et du contrôle financier, améliorer la capacité de collecte de revenus et assurer un contrôle efficace et une évaluation fonctionnelle des entités contrôlées. »<sup>30</sup>

28. En résumé, la Grèce a connu depuis 2010 une situation exceptionnelle, confrontée à d'immenses difficultés pour rétablir la discipline financière et budgétaire, le redressement économique et la compétitivité et pour réduire le chômage. Les engagements contenus dans les protocoles d'accord relatifs aux collectivités locales sont nombreux et ont un profond impact sur le principe de l'autonomie locale. Les obligations de la Grèce pour réduire sa dette publique globale selon une feuille de route très ambitieuse obligent le pouvoir central à opérer d'importantes réductions des dépenses et des recettes et à mener des réformes territoriales et administratives ayant une incidence à la fois sur les collectivités locales et régionales.

29. Même la réforme majeure des collectivités locales (la « réforme Kallikratis »), bien qu'elle réponde à une nécessité connue de longue date, a finalement été approuvée dans le contexte des conditions financières. De plus, les engagements internationaux acceptés par le Gouvernement grec ont pesé lourdement sur sa mise en œuvre.

30. Pendant les premières années de la crise, on ne s'est pas sérieusement interrogé, comme on peut le comprendre, sur la conformité des engagements de la Troïka concernant les collectivités locales avec les dispositions de la Constitution, qui garantit l'autonomie locale, ni avec les dispositions de la Charte. Néanmoins, plus récemment, certaines lois internes adoptées dans le contexte des conditions imposées à la Grèce ont été contestées, quoique sans succès, devant des juridictions.<sup>31</sup> Les rapporteurs ont le sentiment, qui leur a été confirmé lors de leurs entretiens en Grèce, que les réformes fondées sur les protocoles d'accord étaient communément considérées comme étant « inévitables ».

31. Les rapporteurs sont pleinement conscients des circonstances exceptionnelles auxquelles la Grèce a été confrontée. Le pays a en effet connu la situation la plus grave depuis la dernière guerre. Les mesures d'austérité sans précédent ont entraîné un effondrement économique (entre 2009 et 2013 le PIB a chuté de plus de 25 %), engendrant le taux de chômage le plus élevé (30 % en 2013) de l'histoire récente du pays. De même, les rapporteurs n'ignorent rien de la pression intense à

27. Deuxième ajustement, quatrième exercice de suivi,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2014/pdf/ocp192\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp192_en.pdf)

28. [http://www.minfin.gr/content-](http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/2c/8b/b6/2c8bb668ed6cc48474a85ad22c64163ed6a57550/application/pdf/SNT_MTFS+20)

[api/f/binaryChannel/minfin/datastore/2c/8b/b6/2c8bb668ed6cc48474a85ad22c64163ed6a57550/application/pdf/SNT\\_MTFS+2015-18+eng.pdf](http://www.minfin.gr/content-api/f/binaryChannel/minfin/datastore/2c/8b/b6/2c8bb668ed6cc48474a85ad22c64163ed6a57550/application/pdf/SNT_MTFS+2015-18+eng.pdf)

29. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/greek\\_loan\\_facility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm)

30. MTFS 2015-18, p. 72.

31. Voir le Conseil d'Etat, décision 1716-1717/2014.

laquelle le Gouvernement grec a dû faire face pour surmonter la crise de la dette publique, ni des effets de cette pression sur les collectivités locales et régionales, en particulier sur leurs budgets.

32. Néanmoins, et en dépit de ce ralentissement de l'économie, les rapporteurs se doivent de réaffirmer la nécessité de respecter les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie locale et régionale et la Charte<sup>32</sup>. Du fait que les obligations contenues dans les protocoles concernent tous les niveaux d'autorité, un dialogue permanent et structuré entre les autorités nationales, régionales et locales devient nécessaire pour surmonter ensemble les conséquences dramatiques de la crise.

## 2.2 Situation politique interne et élections

33. La crise économique et financière s'est doublée d'une crise politique<sup>33</sup>. Depuis l'établissement de la démocratie en 1974, le système politique grec est très largement dominé par deux partis, Nouvelle Démocratie (Νέα Δημοκρατία, ND) et le Parti socialiste panhellénique (Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα, PASOK). Cependant, le paysage politique a changé ces dernières années, avec l'augmentation massive du soutien électoral pour de nouveaux partis<sup>34</sup>.

34. Le 16 septembre 2007, le parti ND, dirigé par le Premier ministre Konstantinos Karamanlis, a remporté les élections législatives, obtenant 41,8 % des voix et 152 sièges, contre 38,8 % et 102 sièges pour le PASOK. Ensuite, le Premier ministre Karamanlis a souhaité obtenir un nouveau mandat pour traiter les problèmes économiques de la Grèce et a convoqué des élections législatives anticipées, deux ans avant le terme de la législature, le 4 octobre 2009. Toutefois, Nouvelle Démocratie a alors obtenu son pire score de tous les temps (33,5 % des voix et 91 sièges), le PASOK emportant une victoire écrasante (43,9 % et 160 sièges) sous la direction de Georges Papandréou, qui a succédé à Karamanlis en tant que Premier ministre.

35. Le gouvernement de Papandréou a négocié le premier Protocole avec la Troïka et a dû le mettre en œuvre. Le protocole incluait des réductions budgétaires massives ainsi que des augmentations des impôts, qui ont non seulement entraîné de nombreuses grèves et manifestations, mais ont en outre placé le Premier ministre dans une position pratiquement intenable. De plus, en 2011 il est apparu clairement que le plan de sauvetage initial ne permettrait pas à la Grèce de ne pas manquer à ses obligations financières. En novembre 2011, le Premier ministre Papandréou a déclenché une crise financière et politique lorsqu'il a appelé à la tenue d'un référendum sur un nouveau plan de sauvetage, et il a été contraint non seulement d'abandonner son projet de référendum, mais aussi de démissionner. ND, le PASOK et un autre parti, LAOS, ont ensuite décidé de former un gouvernement de coalition provisoire dirigé par Lucas Papademos, économiste et ancien vice-président de la Banque centrale européenne. En février 2012, le gouvernement Papademos a approuvé un deuxième plan international de sauvetage d'un montant de 170 milliards USD, qui a restructuré la dette de la Grèce mais nécessité de nouvelles mesures d'austérité<sup>35</sup>.

36. Les élections annoncées le 11 avril 2012 ont eu lieu le 6 mai, mais leurs résultats n'ont pas permis la formation d'un gouvernement, du fait de l'éparpillement des voix. Nouvelle Démocratie a obtenu 18,9 % des voix (109 sièges) ; la coalition de la Gauche (SYRIZA), 16,8 % (52 sièges) ; le PASOK, 13,2 % (41 sièges) ; le Parti grec indépendant (ANEL), 10,6 % (33 sièges) ; le Parti communiste grec (KKE), 8,5 % (26 sièges) ; le parti Aube dorée (XA), 7,0 % (21 sièges) ; la Gauche démocratique (DIMAR), 6,1 % (19 sièges).

37. De nouvelles élections législatives ont eu lieu le 17 juin 2012. Nouvelle Démocratie a obtenu 29,7 % des voix (129 sièges) ; la coalition de la Gauche radicale (SYRIZA), 26,9 % (71 sièges) ; le PASOK, 12,3 % (33 sièges) ; le Parti grec indépendant (ANEL), 7,5 % (20 sièges) ; Aube dorée (XA), 6,9 % (18 sièges) ; la Gauche démocratique (DIMAR), 6,3 % (17 sièges) ; le Parti communiste grec (KKE), 4,5 % (12 sièges). Le 20 juin, un nouveau gouvernement d'unité comprenant ND, le PASOK et

32. Voir à ce sujet la Déclaration d'Utrecht de la Conférence des ministres responsables des collectivités locales et régionales : « La bonne gouvernance locale et régionale en période difficile : le défi du changement » MCL-16 (2009)12 ; et les « Lignes directrices de Kiev » MCL-17(2011)15, adoptées par la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales lors de sa 17e session, tenue à Kiev en novembre 2011.

33. Voir X. Contiades & I. Tassopoulos, "The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution", in X. Contiades (dir.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, Ashgate, 2013, pp. 195 ss.

34. Les résultats des élections peuvent être consultés à cette adresse : <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/Eklogika-apotelesmata-New/#Per-13>

35. Voir T. Lansford (dir.), *Political Handbook of the World 2014*, CQ Press, 2014, p. 545.

DIMAR a été formé en vue d'un mandat de quatre ans, avec Antonis Samaras en tant que Premier ministre. Le 21 juin 2013, DIMAR a quitté la coalition. Le Premier ministre Samaras a remanié son cabinet le 25 juin et le nombre des ministres du PASOK a augmenté.

38. Au niveau local et régional, des élections ont eu lieu les 7 et 14 novembre 2010 (premier et second tours) afin d'élire les représentants des nouvelles collectivités locales restructurées, à savoir 13 régions et 325 communes<sup>36</sup>, pour un mandat allant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 jusqu'au 31 août 2014.

39. Récemment, des élections ont eu lieu les 18 et 25 mai 2014 (premier et second tours) afin d'élire pour la première fois des représentants pour un mandat de cinq ans (du 1<sup>er</sup> septembre 2014 au 31 août 2019). Le mandat des autorités nouvellement élues a débuté le 1<sup>er</sup> septembre 2014. Il est à souligner qu'officiellement les partis ne sont pas autorisés à présenter des candidats aux élections municipales et régionales, mais qu'en réalité les partis politiques déclarent publiquement leur soutien à des candidats et mettent des ressources à leur disposition. Dans un nombre non négligeable de cas, des coalitions multipartites participent aux élections locales. Pour ce qui concerne les partis politiques, ND a remporté les élections dans la plupart des régions, tandis que le principal parti d'opposition SYRIZA a remporté la plus vaste région du pays, l'Attique. Aux élections municipales, ND a soutenu le plus grand nombre de maires élus, suivi du PASOK. En raison en partie du système électoral, les candidats soutenus par le parti d'opposition émergent SYRIZA ont obtenu un succès conforme aux prévisions. Dans les trois plus grandes villes du pays, les maires élus n'étaient soutenus par aucun parti politique. Il est à souligner que le nouveau maire du Pirée n'était soutenu par aucun parti, mais par le club de football de l'Olympiakos (il en a été de même à Volos, l'une des plus grandes villes du pays). Plus de 60 % des maires et présidents de région sortants n'ont pas été réélus. Il y a eu plus de candidats que lors de toutes les élections précédentes (principalement parce que la crise du système des partis a encouragé de nombreuses candidatures indépendantes). Le taux de participation a été de 62 % (proche de celui de 2010 mais très faible par rapport à la participation d'avant la crise, supérieure à 70 %) au premier tour et de près de 60 % au second tour (le taux de participation aux élections européennes organisées le même jour a été de 60 %).

40. Les rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur les élections législatives qui ont eu lieu en Grèce depuis leurs visites, le 25 janvier 2015, pour l'élection des 300 membres du Parlement hellénique conformément à la Constitution. Ces élections ont eu lieu plus tôt que prévu du fait que le Parlement n'est pas parvenu à élire un nouveau Président le 29 décembre 2014. Le parti de gauche SYRIZA a remporté ces élections, obtenant 149 des 300 sièges, soit deux sièges de moins que la majorité absolue. La répartition des sièges au sein du nouveau Parlement est la suivante : SYRIZA, 149 ; Nouvelle Démocratie, 76 ; Aube dorée, 17 ; To Potami, 17 ; Parti communiste, 15 ; Grecs indépendants (ANEL), 15 et PASOK, 13. Un nouveau gouvernement a été formé le 26 janvier 2015, sur la base d'un accord entre les dirigeants de SYRIZA et d'ANEL. Il est intéressant de noter qu'une fusion du ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique et du ministère de l'Intérieur a été opérée (pour former le ministère de l'Intérieur et de la Reconstruction Administrative).

### **2.3 Rapports et recommandations antérieurs**

41. La première visite de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Grèce a eu lieu en 2001. Elle a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 109 (2002) et de la Résolution 131 (2002). La recommandation soulignait : a) la nécessité de consulter les collectivités locales et leurs associations (ENAE et KEDKE) concernées par la réorganisation administrative ; b) la nécessité qu'il existe entre le pouvoir central et les autorités locales un niveau d'administration intermédiaire composé de responsables élus au suffrage universel direct ; c) le fait que la décentralisation administrative devait s'accompagner d'une véritable décentralisation financière.

42. Une deuxième procédure de suivi de la démocratie régionale en Grèce a eu lieu en 2007 et 2008. Résultant de cette procédure, la recommandation 247 (2008) portait essentiellement sur les points suivants : a) la réforme des préfectures, qui devaient être traitées comme des autorités autonomes ; dans ce cadre, le Gouvernement grec était invité à confirmer que ce niveau de pouvoir entrerait bien dans le champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale ; b) l'autonomie financière des collectivités locales ; c) le système de gestion des fonds structurels européens ; les fonctions de tutelle du secrétaire général de la *peripheria* ; e) la création de régions dont les dimensions et les

36. Les résultats des élections locales peuvent être consultés à cette adresse : [http://ekloges.ypes.gr/may2014/dn/public/index.html#{"page": "main"}](http://ekloges.ypes.gr/may2014/dn/public/index.html#{)

compétences seraient à l'échelle des normes européennes ; f) la consultation des deux niveaux de collectivités locales et de leurs associations (ENAE et KEDKE) lors de l'élaboration et de l'introduction d'une telle réforme.

### 3. Respect des obligations et engagements

#### 3.1 Niveau auquel la Charte est incorporée

43. La Grèce a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale au moyen de la loi 1850/1989. Aux termes de l'article 28 de la Constitution, « 1. *Les règles du droit international généralement reconnues, ainsi que les conventions internationales dès leur ratification par la loi et leur entrée en vigueur conformément aux dispositions de chacune d'elles, font partie intégrante du droit hellénique interne et priment toute disposition de loi contraire.* » Par conséquent, les conventions internationales doivent être ratifiées au moyen d'une loi pour faire partie intégrante du droit interne de la Grèce, mais une fois qu'elles le sont, elles prévalent sur toute autre disposition législative contraire.

44. La Charte a été utilisée en plusieurs occasions en tant que norme juridique pour le contrôle juridictionnel de la législation<sup>37</sup>, bien que, d'après la réponse du Conseil d'Etat aux questions des rapporteurs, la Charte soit « mentionnée dans des décisions juridictionnelles concomitamment avec les dispositions de l'article 102 de la Constitution grecque relatif aux collectivités locales. De plus, il n'est pas considéré que la Charte apporte une valeur ajoutée par rapport à l'article 102 »<sup>38</sup>.

#### 3.2 Développements constitutionnels et législatifs

45. La Grèce est un Etat unitaire, doté d'une longue tradition de centralisme, qui a entrepris ces vingt dernières années un processus de décentralisation administrative afin de moderniser son administration publique dans le cadre de l'intégration européenne et de renforcer la participation citoyenne<sup>39</sup>.

46. Depuis les années 1990, d'importantes modifications ont été apportées à la fois à la Constitution et à la législation. Lors de la révision constitutionnelle de 2001<sup>40</sup>, l'article 102 a été modifié : des dispositions relatives à l'autonomie locale y ont été ajoutées et plusieurs principes énoncés dans la Charte y ont été incorporés, parmi lesquels « la présomption de compétence en faveur des collectivités locales » (paragraphe 1), la limitation du contrôle de l'Etat à la légalité (paragraphe 2) et l'autonomie financière (paragraphe 5).

47. Concernant le niveau législatif, aux termes de la loi 2218/1994, les provinces (νομοί, *nomi* ; sing. νομός, *nomòs*), dirigées par des préfetures (νομαρχίες, *nomarchies*), ont été transformées en collectivités territoriales dotées de véritables conseils élus, de même que les gouverneurs de province (νομαρχοί, *nomarchoi*, nommés depuis 1833 par le gouvernement).

48. En 1997, la « réforme Capodistrias » (loi 2539/1997) a entraîné la fusion de 441 municipalités (δήμοι, *dimoi*) et 5 382 communes (κοινοτήτες, *koinotites*) en 900 municipalités et 133 communes, ce qui a permis de réduire de 5 775 à 1 033 le nombre des collectivités locales de premier niveau,

37. Voir G. Stephanides 'La réforme des collectivités locales en Grèce Capodistria' in J.Cl. Némery (dir.) *Quelle administration territoriale pour le 21ème siècle en France et dans l'Union européenne*, Paris, Le Harmattan 2002, pp. 199-204, p. 202.

38. Entre autres affaires récentes dans lesquelles la Charte a été prise en considération, la réponse écrite du Conseil d'Etat aux rapporteurs mentionne la décision 1904/2014, relative à une demande, émanant de collectivités locales, d'annulation d'une décision d'un comité ministériel, en vertu de laquelle des droits de propriété de biens immobiliers situés sur leur territoire ont été transférés à l'Etat. La décision contestée affirme que l'exploitation de biens privés de l'Etat ne constitue pas une affaire locale. Il n'existe pas d'obligation, que ce soit dans les articles 5, 26, 101 et 102 de la Constitution ou dans l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, de transférer les droits de propriété susmentionnés sur des biens immobiliers aux collectivités locales ni d'établir une procédure administrative associant les collectivités locales concernées avant la prise de décision.

39. N. Hlepas 'Local Government Reform in Greece', in N. Kersting, A. Vetter (dir.) *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency* Opladen, Leske+Budrich 2003, pp. 221-239.

40. L'article 110 de la Constitution grecque définit la procédure applicable à la révision de la Constitution. Son paragraphe 6 dispose ce qui suit : « Aucune révision de la Constitution n'est permise avant que cinq ans ne soient écoulés à partir de la fin de la révision précédente ».

apportant ainsi un changement radical à la structure administrative du pays<sup>41</sup>. En outre, cette réforme a renforcé la capacité structurelle et opérationnelle des collectivités locales de premier niveau. Le Code municipal et communal (loi 3463/2006) offre une réglementation détaillée des collectivités de premier niveau.

49. Les principaux problèmes à régler concernaient les préfectures, dont l'autonomie soulevait de nombreuses questions, et le statut des 13 régions administratives (περιφέρειες, *periféreies*), en tant que branches régionales du pouvoir central (créées par la loi 1622/1986 et le décret présidentiel 51/1987, principalement pour des raisons liées à l'utilisation des fonds structurels de l'UE). Dans le cadre du processus de décentralisation, et de la réforme Capodistrias, elles se sont vu accorder davantage de compétences, en vertu des lois 2240/1994 et 2503/1997<sup>42</sup>.

50. Ces problèmes ont été corrigés dans le « programme Kallikratis ». Depuis 2007 les associations de pouvoirs locaux ont préparé un projet de réforme de l'administration locale, mais le gouvernement a ensuite décidé de ne pas le mettre en œuvre. Après les élections de 2009, le nouveau gouvernement socialiste a décidé d'utiliser une réforme radicale de l'administration locale afin de remédier à la crise<sup>43</sup>. Un nouveau projet de réforme appelé « Kallikratis » a été présenté pour consultation publique (en janvier 2010) et une nouvelle loi changeant radicalement la structure et le fonctionnement de l'administration locale a été adoptée fin mai 2010 (loi 3582/2010 « Nouvelle architecture de l'autonomie et de la décentralisation – programme Kallikratis » (réforme Kallikratis), du nom d'un des deux architectes du Parthénon, qui signifie littéralement « bel Etat »).

51. La structure territoriale actuelle du pays, résultant de Kallikratis, fera l'objet de la section suivante, et le présent rapport portera essentiellement sur les problèmes posés par la mise en œuvre de cette réforme dans le contexte de la crise économique et financière.

### **3.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences**

52. La Constitution grecque établit ce qui suit (article 102, paragraphe 1) : « L'administration des affaires locales est exercée par les collectivités territoriales des premier et second niveaux. Pour l'administration des affaires locales, il existe une présomption de compétence en faveur des collectivités locales. L'étendue et les catégories des affaires locales, ainsi que leur répartition entre les différents niveaux, seront spécifiés dans la loi. La législation peut assigner aux collectivités locales l'exercice de compétences relevant de la mission de l'Etat ».

53. La réforme Kallikratis a redéfini les collectivités locales de premier et de deuxième niveaux mentionnées dans la Constitution – actuellement les municipalités et les régions – en modifiant leurs structures territoriales, leur organisation de base, leurs compétences, le système financier et le contrôle de l'Etat. Chacun de ces aspects sera décrit brièvement dans cette section, tandis que les aspects les plus problématiques et les développements récents liés aux mesures adoptées en réponse à la crise économique et financière seront évoqués dans les sections relatives aux articles de la Charte correspondants.

#### **3.3.1 Structures territoriales**

54. Les collectivités locales de premier et deuxième niveaux ont été regroupées au sein d'unités géographiques plus vastes, par le biais de fusions de municipalités, de communes et d'administrations préfectorales respectivement, aboutissant à la division du pays en 325 municipalités (collectivités locales de premier niveau), treize (13) régions (collectivités locales de deuxième niveau) et sept (7) autorités administratives (voir l'annexe 3 pour un tableau détaillé des collectivités territoriales grecques après la réforme Kallikratis).

41. Voir, ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation, 'Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Grèce, Athènes, 2000, p. 22,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN000205.pdf>

42. Voir N. Hlepas, P. Getimis 'Greece: A case of fragmented centralism and 'behind the scenes' localism' in J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidstrom (dir.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 414-432.

43. N. Hlepas 'Local Government in Greece' in Ángel-Manuel Moreno (ed) *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP 2012, p. 257 ss.

55. Après la réforme Kallikratis, les municipalités grecques ont atteint les chiffres les plus élevés parmi les pays européens en termes de population (moyenne de 33 753,44 habitants). Celle-ci va de 98 à 745 514 habitants. 45 municipalités comptent moins de 5 000 habitants. La superficie moyenne des municipalités est de 405 km<sup>2</sup>. Il existe plusieurs municipalités insulaires et de nombreuses municipalités de montagne. Pour ce qui concerne les régions, leur superficie va de 2 307 km<sup>2</sup> pour les îles Ioniennes à 18 881 km<sup>2</sup> pour la Macédoine centrale (*Kentriki Makedonia*), et leur population de 206 121 habitants pour la mer Egée septentrionale à 3 761 810 habitants pour l'Attique ou 1 871 952 pour la *Kentriki Makedonia*.

**Tableau 1. Superficie et population par région, superficie et population moyennes par municipalité**

Région	Superficie (km <sup>2</sup> )	Superficie moyenne (km <sup>2</sup> )	Population (Nombre d'habitants)	Population moyenne (Nombre d'habitants)	Nombre de communes
Anatoliki Makedonia Thraki (Macédoine-Orientale-et-Thrace)	14 157	643 53	605 826	27 537,55	22
Kentriki Makedonia (Macédoine-Orientale)	18 811	495 01	1 883 277	49 559,92	38
Dytiki Makedonia (Macédoine-Occidentale)	9 451	787 63	285 002	23 750,17	12
Ipeiros	9 203	511 29	339 721	18 873,39	18
Thessalie	14 037	561 47	737 485	29 499,40	25
Ionia Nisia (Îles de la mer Ionienne)	2 307	329 57	224 061	32 008,71	7
Dytiki Ellada (Grèce-Occidentale)	11 350	597 38	682 604	35 926,53	19
Stereia Ellada (Grèce-Continentale)	15 549	621 97	559 457	22 378,28	25
Attiki (Attique)	3 808	57 70	3 786 616	57 372,97	66
Peloponnisos (Péloponnèse)	15 490	595 77	584 989	22 499,58	26
Voreio Aigaio (Mer Egée septentrionale)	3 836	426 20	198 894	22 099,33	9
Notio Aigaio (Mer Egée méridionale)	5 286	155 56	366 795	10 788,09	34
Kriti (Crète)	8 336	347 33	682 928	28 455,33	24
Agion Oros (Mont Athos)	336		(2 072)	Autonome	Autonome
TOTAL	131 957	405 00	10 937 655	33 654,32	325

Source : ministère de l'Intérieur, 2012.

56. Les municipalités (δήμοι, *dímoi* ; sing. δήμος, *dímos*) sont les entités juridiques territoriales autonomes qui constituent le premier niveau d'autorité locale. Il existe une forme de décentralisation intra-municipale. Les municipalités de plus de 100 000 habitants, ainsi que celles qui en comptent plus de 2 000 et résultent de la fusion de plusieurs anciennes municipalités sont subdivisées en communes municipales (δημοτικές κοινότητες – *dimotikes koinotites*), ayant plus de 2 000 habitants, ou en

communes locales (τοπικές κοινότητες – *topikes koinotites*), ayant moins de 2 000 habitants. Les municipalités sont responsables de la gestion des affaires locales.

**Tableau 2. Répartition des municipalités par ordre de grandeur avant (2010) et après (2011) l'application de la réforme Kallikratis**

Population	MUNICIPALITIES 2010	%	MUNICIPALITIES 2011	%
UP TO 5.000	548	53	45	14
UP TO 10.000	259	25	26	8
UP TO 50.000	186	18	192	59
UP TO 100000	31	3	49	15
BIGGER	10	1	13	4
TOTALS	1034	100	325	100

Source : ministère de l'Intérieur, 2011.

57. Les régions (περιφέρειες, *periféreiies* ; sing. περιφέρεια, *periféreia*) sont les entités juridiques territoriales autonomes qui constituent le deuxième niveau d'autorité locale. Les 54 préfectures ont été abolies. Les territoires des régions peuvent inclure plus d'une préfecture (νομαρχία ; *nomarchía*). Dans chaque région, des unités régionales (*Perifereiakes Enotites*) sont créées, sur les territoires des préfectures et des anciennes *éparchies* (επαρχία) insulaires ; ces unités jouent un rôle de décentralisation intrarégionale : elles accueillent le siège des anciens services administratifs préfectoraux et contribuent au bon fonctionnement des services proposés aux citoyens. Les régions sont chargées de planifier et de mettre en œuvre les politiques régionales dans leurs domaines de compétence.

58. L'administration décentralisée de l'Etat a été restructurée. Il existe aujourd'hui 7 unités (Αποκεντρωμένη Διοίκηση, *Apokentromeni Diikesi*), couvrant le territoire d'une (par exemple l'Attique ou la Crète) ou plusieurs régions. Chaque administration décentralisée de l'Etat est dirigée par un secrétaire général, nommé par le gouvernement. Elles sont principalement chargées des politiques relatives à l'urbanisme, l'environnement, les forêts, les migrations, la citoyenneté et l'énergie. Elles n'ont pas d'organes électifs et exercent des compétences déléguées par l'Etat. Pour toutes ces raisons, les rapporteurs estiment qu'il serait plus approprié de parler d'« administration déconcentrée de l'Etat »<sup>44</sup>.

44. Article 101 : « 1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα ». Il existe une certaine confusion dans la traduction du mot grec « αποκέντρωση ». Dans la traduction anglaise de la Constitution grecque fournie par le Parlement grec (que nous suivons ici, avec quelques changements), il est traduit par « decentralisation » : « *The administration of the State shall be organized according to the principle of decentralisation* » (<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20aggliko.pdf>), mais nous pensons qu'une traduction plus exacte emploierait le néologisme anglais de « de-concentration ». La traduction française fournie par ce même Parlement est celle-ci : « 1. L'administration de l'État est organisée selon le système de la déconcentration » (<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-180%20galliko.pdf>). L'expression « οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης » figurant à l'article 102 est traduite en anglais par « local government agencies » (« collectivités territoriales » en français). Dans le rapport, la traduction anglaise « local authorities » sera utilisée. Le mot « αυτοτέλεια » (article 102, paragraphe 2) est traduit par « independence » en anglais et « autonomie » en français. Nous utiliserons le mot « autonomy ». Dans la version grecque de la Charte fournie par le Conseil de l'Europe, l'expression « autonomie locale » est traduite par « τοπική αυτοδιοίκηση » dans le titre de l'instrument et par « τοπική αυτονομία » dans certains de ses articles.

**Tableau 3. Nombre des administrations déconcentrées, des régions et des municipalités (2011)**

<b>DECONCENTRATED ADMINISTRATIONS</b>	<b>REGIONS "PERIPHERIA"</b>	<b>MUNICIPALITIES "Demos"</b>
Macedonia-Thrace	East.Macedonia-Thrace	22
	Central Macedonia	38
West. Macedonia - Epirus	West. Macedonia	12
	Epirus	19
Thessaly- Central Greece	Thessaly	25
	Central Greece	25
Peloponnese-West.Greece-Ionian Islands	Ionian Islands	7
	West. Greece	19
	Peloponnese	26
Attica	Attica	66
Aegean	North Aegean	8
	South Aegean	34
Crete	Crete	24
<b>SUMS</b>	<b>13</b>	<b>325</b>

Source : ministère de l'Intérieur

59. Le cas particulier de l'*Aghion Oros* (Mont Athos) qui, aux termes de l'article 105 de la Constitution, demeure une entité souveraine autonome contrôlée directement par le Patriarcat œcuménique, ne relève pas du présent rapport.

### 3.3.2 Organisation générale

60. Les collectivités locales de premier et de deuxième niveau sont élues au suffrage universel direct, à bulletin secret, tous les cinq (5) ans. Ces élections sont organisées en même temps, et dans les mêmes bureaux de votes, que l'élection du Parlement européen (ce qui s'est produit pour la première fois en 2014).

61. Le conseil municipal, le comté économique, le comité de la qualité de la vie, le comité exécutif et le maire sont les organes politiques des municipalités.

62. Le maire (δήμαρχος, dimarchos) est chargé de défendre les intérêts locaux, de diriger les actions de développement local, de garantir l'unité de la collectivité locale, d'appliquer les décisions du conseil municipal et de nommer les adjoints au maire. Ceux-ci sont des membres du conseil municipal représentant le parti qui y est majoritaire. Ils aident le maire dans l'exercice de ses compétences sectorielles et territoriales qui sont définies et leur sont allouées sur décision du maire. Le nombre des adjoints dépend de la population de la municipalité et du nombre d'unités municipales. Leur mandat est au minimum de deux ans et demi.

63. Le conseil municipal est chargé de toutes les affaires municipales, à l'exception de celles qui sont de la responsabilité du maire ou d'un autre organe municipal.

64. Le comité exécutif est un organe municipal collégial, exécutif et de coordination, chargé de préparer et de mettre en œuvre le programme municipal. Il assure également le suivi et la mise en œuvre des décisions municipales. Des comités exécutifs sont créés dans les municipalités ayant plus d'un adjoint au maire. Ils sont présidés par le maire et composé de ses adjoints.

65. Le comité économique est chargé du contrôle économique et du suivi régulier du fonctionnement économique de la municipalité ; il prépare le budget municipal et soumet au conseil municipal des propositions concernant l'imposition de taxes, de droits et de redevances. Il se compose du maire et d'un certain nombre de personnes élues par le conseil municipal parmi ses membres.

66. Un comité de la qualité de la vie est créé dans les municipalités de plus de 10 000 habitants. Il se compose du maire et d'un certain nombre de conseillers municipaux élus par le conseil. Il exerce des responsabilités dans les domaines de l'urbanisme, du plan d'occupation des sols, de l'environnement, des licences aux commerces et aux entreprises et de la détermination des lieux de marché public et des commerces en plein air. Il a également pour mission spécifique d'améliorer la qualité de la vie dans la municipalité et de prendre des mesures dans ce sens.

67. Il y a également des organes électifs dans les communes municipales et locales : le président et le conseil de la commune municipale sont leurs organes administratifs, et il existe de même un président et un conseil de la commune locale. Si une commune locale compte 300 habitants ou moins, l'organe administratif correspondant est le représentant de la commune locale.

68. Le président de région, les vice-présidents de région, le conseil régional, le comité économique, le comité de la qualité de la vie et le comité exécutif sont les organes politiques de la région.

69. Le président de région (περιφερειάρχης, *périphériarque*) est chargé de défendre l'intérêt public, de contrôler la mise en œuvre du plan de développement régional et d'assurer les responsabilités régionales sur la base des principes de la transparence et de l'efficacité. Certains vice-présidents de région, chargés d'assister celui-ci, sont élus, et les autres sont nommés par le président de région. Leur nombre dépend du nombre d'unités régionales. Ils n'exercent aucune fonction de conseiller régional. Par ailleurs, le président de région peut, de sa propre décision, nommer jusqu'à trois vice-présidents auxquels il confie des compétences spécifiques. Les vice-présidents assument les responsabilités sectorielles qui peuvent leur être assignées par le président de région, à l'exception des questions liées aux ordres de paiement en espèces.

70. Le conseil régional a compétence pour toutes les questions régionales, à l'exception de celles qui sont assignées par la loi à d'autres organes régionaux.

71. Le comité exécutif est un organe régional collégial, exécutif et de coordination, qui contrôle la mise en œuvre de la politique régionale et l'exécution du plan de développement régional. Il est dirigé par le président de région et inclut également les vice-présidents.

72. Le comité économique est chargé du contrôle des comptes et du suivi de l'exécution du budget régional. Il se compose du président de région, ou du vice-président nommé par ce dernier pour le présider, et de personnes élues par le conseil régional parmi ses membres.

73. Les maires, les présidents de région et les conseillers municipaux et régionaux sont élus dans des circonscriptions, au moyen d'un système électoral destiné à garantir la stabilité politique. Chaque candidat à l'élection du maire ou du président de région est à la tête d'une liste de candidats couvrant tous les sièges à pourvoir au conseil. Les trois cinquièmes du nombre total des sièges de conseiller régional ou municipal reviennent à la formation électorale qui remporte le scrutin, et les deux cinquièmes restants sont répartis entre les autres formations, en fonction du nombre de bulletins valides en leur faveur. Est déclarée gagnante, dans une région ou une municipalité, indépendamment de sa population, la formation électorale qui a obtenu plus de 50 % (50% plus une voix) des bulletins valides. Si aucune formation n'atteint ce pourcentage, un second tour entre les deux listes ayant obtenu le plus de voix au premier est organisé.

74. Le maire et le président de région sont élus pour un mandat de cinq ans. Ils ne sont pas soumis à un vote de confiance d'une assemblée (système « présidentiel ») et ne peuvent être révoqués au moyen d'un vote avant la fin de leur mandat. Toutefois, si le maire ou le président de région démissionne, la formation majoritaire au sein du conseil élit son successeur parmi ses membres.

### 3.3.3 *Compétences*

75. En vertu de la réforme Kallikratis, les municipalités et les régions exercent leurs compétences en prenant en considération : les politiques nationales, régionales et européennes pertinentes ; la nécessité de coopération et de coordination avec les autres collectivités locales et régionales et organisations ; les ressources disponibles pour exercer leurs responsabilités et la nécessité de veiller à ce qu'elles soient utilisées de manière profitable et efficace et réparties équitablement ; la nécessité,

concernant l'organisation des services, de garantir à leur adéquation, leur qualité et leur efficacité ; l'impératif du développement durable et de la protection du patrimoine culturel.

76. Le programme Kallikratis a entraîné un transfert de compétences des administrations préfectorales aux municipalités, ainsi qu'un autre transfert de l'ancienne administration déconcentrée de l'Etat vers les régions, en plus de celles qui restaient (après le transfert de compétences aux municipalités) des anciennes préfectures. En particulier, les responsabilités relatives à l'aménagement du territoire et au développement, ainsi que les responsabilités à caractère administratif/de gestion, ont été transférées aux régions, qui dirigent désormais les Autorités de gestion des Programmes opérationnels régionaux et des Fonds de développement régional.

77. La loi dispose que les autorités municipales gèrent et règlent toutes les affaires locales conformément aux principes de subsidiarité et de proximité, dans l'objectif de protéger, développer et améliorer la qualité de la vie ainsi que de promouvoir les intérêts locaux.

Les responsabilités municipales incluent (8) huit domaines spécifiques, qui concernent principalement :

- a. Le développement
- b. L'environnement
- c. La qualité de la vie et le bon fonctionnement des villes et localités
- d. L'emploi
- e. La protection sociale et la solidarité
- f. L'éducation, la culture et le sport
- g. La protection civile
- h. Le développement rural – l'élevage – la pisciculture

78. Pour proposer leurs services, les municipalités peuvent créer des entités de droit public ou privé. Pour ce qui concerne le droit public, ces entités peuvent prendre l'une des formes suivantes :

- a. Des établissements municipaux tels que des crèches, des orphelinats, des maisons de retraite, des musées ou diverses institutions scientifiques.
- b. Jusqu'à deux entités publiques, l'une dans le domaine de la protection sociale, de la solidarité et de l'éducation et l'autre dans celui de la culture, du sport et de l'environnement.
- c. Jusqu'à deux comités scolaires, respectivement pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire.
- d. Une entité publique pour l'administration et la gestion de la zone portuaire.
- e. Une entité publique autonome et indépendante, du fait de son action largement reconnue ou de son engagement de longue date dans des domaines d'action spécifiques.
- f. Une ou plusieurs associations municipales à vocation spécifique.

79. Les municipalités peuvent avoir les entités de droit privé suivantes :

- a. Une société d'assistance destinée à organiser des activités et à fournir des services municipaux dans les domaines de la protection sociale, de la solidarité, de l'éducation, du sport, de la culture et de l'environnement.
- b. Une entreprise municipale chargée de l'approvisionnement en eau et de l'évacuation des eaux usées.
- c. Une entreprise spécifiquement chargée de gérer une station de radio ou une chaîne de télévision.
- d. Une société municipale à responsabilité limitée chargée d'exploiter les biens immeubles de la municipalité ou ses espaces publics.
- e. Des sociétés à responsabilité limitée. Il est à noter que de telles sociétés, si elles appartiennent à la même catégorie, sont obligatoirement fusionnées en une seule société à responsabilité limitée.
- f. Les sociétés sans but lucratif existantes et les sociétés intermunicipales existantes.

80. En vue de proposer des services de meilleure qualité, les municipalités peuvent aussi exercer les responsabilités de l'Etat au niveau local qui leur ont été prescrites par la loi.

81. Les régions conçoivent, planifient et mettent en œuvre les politiques régionales dans la limite de leurs compétences, conformément aux principes de transparence, d'efficacité et d'efficience. Elles exercent leurs compétences dans le cadre des lois et des réglementations administratives pertinentes, dans les domaines suivants :

- a. La planification et le développement
- b. L'agriculture, l'élevage et la pisciculture
- c. Les ressources naturelles, l'énergie et l'industrie (gestion des eaux, richesses minérales, énergie, industrie et fabrication)

- d. L'emploi, le commerce et le tourisme
- e. Les transports et communications
- f. Les travaux, l'aménagement du territoire et l'environnement
- g. La santé
- h. L'éducation, la culture et le sport
- i. La protection civile et la logistique

82. Pour proposer leurs services, les régions peuvent créer des entités de droit public ou privé. Pour ce qui concerne le droit public, ces entités peuvent prendre l'une des formes suivantes :

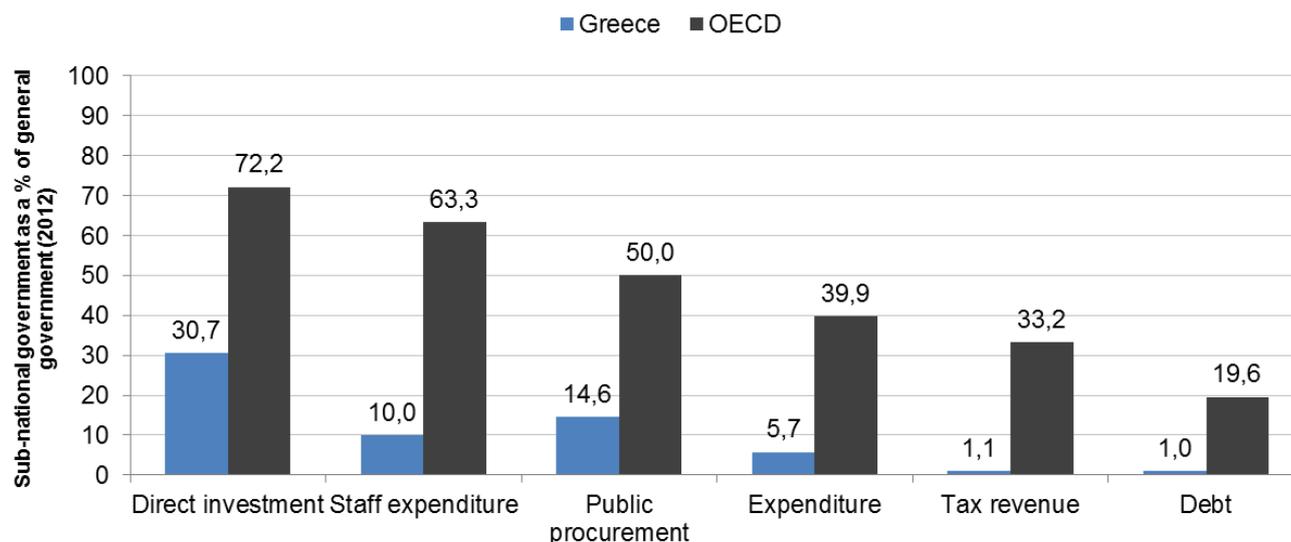
- a. Les fondations des anciennes préfetures – y compris leur personnel – qui passent automatiquement sous le contrôle des régions et fonctionnent en tant qu'institutions régionales.
- b. Une ou plusieurs associations à vocation spécifique interniveauux, créées par une région avec une ou plusieurs municipalités situées sur son territoire
- c. Une association régionale pour la gestion des déchets solides, sous la forme d'une société à responsabilité limitée, où la participation des municipalités du territoire de la région est obligatoire. L'association intervient sur le territoire administratif de chaque région, avec pour objectif la gestion intégrée des déchets solides.

83. Les régions peuvent avoir les entités de droit privé suivantes :

- a. Une société de développement à responsabilité limitée, chargée 1) de fournir une assistance scientifique et technique aux régions, à l'Union des régions et à d'autres collectivités locales, 2) de promouvoir le développement commercial, économique et durable dans la région, ainsi que les activités de protection de l'environnement, 3) de participer aux programmes pertinents ou à la mise en œuvre des politiques pertinentes au niveau interrégional ou d'un espace géographique plus vaste ;
- b. Les sociétés à responsabilité limitée des anciennes administrations préfectorales ;
- c. Les sociétés civiles sans but lucratif existantes ;
- d. Un fonds de développement régional, au siège de chaque région, supervisé par le Contrôleur de la légalité. Sur la base des décisions du conseil régional, ce fonds est chargé de la gestion des crédits provenant des programmes d'investissement public, de la gestion du financement des institutions et autres entités du secteur public et de la gestion des fonds provenant des programmes de l'UE et d'autres organisations internationales liés aux programmes de développement régional et spécifiques mis en œuvre dans la région.

#### 3.3.4 *Ressources financières*

84. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la Constitution, « les collectivités locales jouissent d'une autonomie administrative et financière ». L'autonomie financière est régie dans le paragraphe 5, selon lequel « l'Etat adopte les mesures législatives, réglementaires et budgétaires requises pour garantir l'autonomie budgétaire et les fonds nécessaires pour l'accomplissement de la mission et l'exercice des compétences des collectivités locales, en veillant également à ce que ces fonds soient gérés de manière transparente. Les questions relatives à l'attribution et l'allocation, entre les collectivités locales, des taxes ou droits prévus en leur faveur et collectés par l'Etat sont réglées dans la loi. Chaque transfert de compétences des administrations centrales ou régionales de l'Etat vers les collectivités locales entraîne aussi le transfert des financements correspondants. Les questions relatives à la définition et à la collecte des recettes locales directement par les collectivités locales sont réglées dans la loi. »

**Tableau 4. Le rôle des collectivités locales dans les finances publiques**

Source : <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Greece.pdf>

#### - Revenus municipaux et régionaux

85. La loi distingue les revenus *ordinaires* et *extraordinaires* des collectivités locales :<sup>45</sup>

Les revenus ordinaires proviennent des sources suivantes :

- les ressources statutaires et les subventions régulières provenant du budget de l'Etat ;
- les taxes, les droits (charges ordinaires et sur les usagers), les redevances et les contributions ;
- les revenus des biens municipaux/communaux/préfectoraux ;

Les revenus extraordinaires proviennent des sources suivantes :

- les prêts (exactement 2 % des recettes totales), les dons, les legs et les successions ;
- les ventes (ou « privatisations » de biens) ;
- les subventions extraordinaires d'organes publics ;
- les financements de l'Union européenne ou d'autres organisations internationales ;
- diverses autres sources.

86. Pour la grande majorité des collectivités locales, les recettes couvrant les dépenses ordinaires proviennent essentiellement des *Fonds autonomes centraux* (FAC), c'est-à-dire de la part des collectivités locales sur les recettes de l'Etat (collectées par les services de l'Etat). Les Fonds autonomes centraux proviennent plus précisément des sources suivantes :

a. dans le cas des municipalités :

- l'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales, à hauteur de 19,5 % du montant total des recettes fiscales annuelles. Jusqu'à un tiers de ces 19,5 % peut être alloué pour couvrir les dépenses d'investissement des municipalités ;
- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à hauteur de 12 % du montant total des recettes fiscales annuelles ;
- la taxe unifiée sur les biens immobiliers (ENFIA), à hauteur de 11,3 % du montant total des recettes fiscales annuelles ;

b. dans le cas des collectivités locales de deuxième niveau :

- l'impôt sur le revenu des personnes physiques et morales, à hauteur de 4,2 % du montant total des recettes fiscales annuelles ;
- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), à hauteur de 4 % du montant total des recettes fiscales annuelles.

87. Les dotations des FAC sont premièrement assignées à de grands domaines de dépense et distribuées ensuite aux différentes collectivités locales en fonction de leur population, de leur réseau routier et du niveau de leurs services sociaux. Il semble cependant y avoir d'importantes distorsions

45. Cette section se base sur N. Hlepas 'Local Government in Greece' cit., pp. 257 et suivantes.

concernant le critère de la population. Les dotations des FAC sont divisées entre les « dotations ordinaires » destinées aux dépenses de fonctionnement et les « dotations pour les programmes spécifiques d'investissement public », qui servent à financer des projets spécifiques.

88. Outre les FAC, les collectivités locales grecques reçoivent aussi des dotations de compensation, des dotations globales d'investissement et des dotations réservées. Ces dernières couvrent les dépenses dans des domaines spécifiques tels que le coût du ramassage scolaire et les dotations d'assistance maladie et sociale.

89. C'est un fait que les collectivités locales de deuxième niveau dépendent presque entièrement de dotations de l'Etat (95 % de leurs recettes totales), ce qui limite la marge de manœuvre des élus concernant l'affectation des ressources budgétaires. En effet, un tiers environ des FAC et une proportion importante des autres dotations de l'Etat sont réservés aux dépenses d'investissement. Les municipalités jouissent d'une latitude bien plus grande, puisque 32 % des recettes municipales (au lieu de seulement 3 % pour les collectivités locales de deuxième niveau) proviennent de leurs propres impôts, droits et redevances.

90. Pour les municipalités, les sources de revenus les plus importantes sont les redevances sur la gestion des déchets et le nettoyage, les redevances sur l'éclairage des rues et des routes, la redevance sur la publicité, la taxe sur la bière, la taxe foncière et plusieurs redevances sur les services, notamment sur les marchés, les cimetières, les abattoirs, etc. Dans plusieurs régions côtières, la taxe touristique est une source de revenus importante. La redevance sur l'éclairage des rues et des routes est évaluée d'après l'espace occupé ou utilisé (pour les locaux commerciaux), multiplié par un certain indice (variable selon qu'il s'agit de locaux résidentiels ou commerciaux). La taxe foncière est calculée d'après la superficie et prend en compte le lieu (valeur de la zone) et l'âge du bâtiment, selon des indices déterminés par le ministère des Finances. La compagnie nationale d'électricité collecte ces deux taxes (ainsi que les redevances sur la gestion des déchets et le nettoyage) pour les collectivités locales, lors du paiement des factures d'électricité, ce qui garantit un très haut niveau de collecte. Les autres taxes et redevances sont collectées directement par les collectivités locales, à l'exception de la taxe sur la bière, qui est collectée par l'Etat et reversée aux collectivités locales. Depuis 1994, les collectivités locales ont la possibilité d'ajuster les facteurs appliqués aux biens afin de déterminer les sommes dues, ce qui leur donne des pouvoirs en matière fiscale. Toutefois, une loi de 2000 a réduit considérablement cette marge de manœuvre, puisque les facteurs appliqués ne peuvent pas augmenter l'impôt au-dessus du taux d'inflation. Il est à noter que les données officielles sur le total des revenus indépendants des associations de collectivités locales n'ont pas été publiées depuis plusieurs années, de sorte qu'une certaine confusion existe quant aux chiffres.

91. Les collectivités locales de deuxième niveau dépendent plus encore des dotations de l'Etat. Elles ont des budgets modestes, basés essentiellement sur les transferts du budget central, mais n'exercent que faiblement certaines des compétences qui leur sont confiées par la loi du fait qu'elles ne sont toujours pas assez organisées pour collecter des impôts, droits et redevances ou parce que les responsables politiques craignent que les citoyens protestent contre une « surimposition ». Des recettes indépendantes donneraient cependant aux collectivités du deuxième niveau une plus grande liberté d'action. Les conseils de ces collectivités peuvent lever des redevances, taxes et droits compensatoires pour les services ou les activités qui contribuent à améliorer la qualité de la vie, proposer de meilleurs services et développer le territoire de l'administration provinciale. Cette possibilité semble peu utilisée, alors qu'elle permettrait de lever des revenus indépendants pour financer des projets spécifiques. Les impôts, les redevances et les droits définis par la loi constituent une part négligeable des recettes des collectivités locales de deuxième niveau. Les ressources ordinaires proviennent principalement des dotations spéciales et de ce qu'on appelle les « fonds autonomes centraux » (voir ci-dessous). Les revenus « extraordinaires », tels que les redevances pour l'utilisation d'activités financées par des prêts (utilisés pour rembourser ces prêts) ou les prêts, sont peu utilisés, tandis que les collectivités locales de deuxième niveau reçoivent par ailleurs peu de dotations de l'Etat ou de l'Union européenne.

- *Budget et dépenses des municipalités et des régions*

92. Les collectivités locales, en tant que personnes morales de droit public, possèdent des biens privés et publics, préparent un budget et un bilan, sont soumises à des restrictions spécifiques concernant leurs dépenses et à des dispositions spéciales quant à leur système de comptabilité et font l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes portant sur les finances publiques (article 98 de la

Constitution). La plupart d'entre elles disposent de leur propre service pour leurs fonds. La loi « Kallikratis » a renforcé le rôle de la Cour des comptes. Outre les dépenses locales, la Cour des comptes contrôle les contrats des collectivités locales de la manière suivante :

1. Pour l'acquisition de marchandises, de travaux et de services, y compris les contrats de programme, par les collectivités locales et leurs entités légales, d'un montant supérieur à deux cent mille (200 000) euros hors TVA, un contrôle de légalité obligatoire ex-ante (avant la signature) est effectué par le Commissaire aux comptes, chargé d'examiner leurs dépenses [article 278, paragraphe 1, de la loi n° 3852/2010, tel que remplacé par l'article 9, paragraphe 1, de la loi n° 4071/2012]

2. Pour les contrats visés au précédent paragraphe d'un montant supérieur à cinq cent mille (500 000) euros hors TVA, un contrôle de légalité obligatoire ex-ante (avant la signature) est effectué par le service désigné de la Cour des comptes [article 278, paragraphe 2, de la loi n° 3852/2010]. La Cour des comptes vérifie aussi que les recettes municipales et régionales sont dûment collectées.

Enfin, un programme spécifique « de stabilité et de contrôle financier » a été mis en œuvre dans le cadre de Kallikratis, concernant les (rares) municipalités ayant atteint un niveau élevé d'endettement. D'autres mesures relatives aux budgets locaux ont été introduites après Kallikratis, en conséquence de la crise financière et dans le cadre des protocoles négociés avec la Troïka (cela concerne en particulier l'Observatoire de l'autonomie financière des entités d'autonomie locale créé par la loi 4111/2013 et mis en œuvre par la loi 4270/2014). Voir ci-dessous.

93. Cette loi a ajouté les dispositions suivantes : a) le total annuel des remboursements du principal et des intérêts ne peut pas excéder 20 % du revenu annuel ordinaire de la municipalité ; b) l'endettement total ne peut pas excéder 60 % du revenu annuel total. De cette manière, une minorité de municipalités confrontées à des problèmes de surendettement ont été dans l'incapacité de contracter de nouveaux prêts, et la loi a introduit un « frein à l'endettement ». Certaines sont des municipalités de grande taille, comme celle du Pirée.

94. La loi Kallikratis dispose que les municipalités rejoignent un « programme spécial de redressement économique » lorsqu'elles rencontrent divers problèmes budgétaires définis par la loi :

a. l'incapacité à préparer un budget équilibré, du fait de revenus insuffisants par rapport aux passifs en cours ;  
 b. des paiements annuels de remboursements de prêts excédant 20 % du revenu municipal annuel ;  
 c. un endettement total dépassant un pourcentage prédéfini du revenu annuel. L'adhésion à un tel « programme de redressement » donne accès à un financement spécial mais elle s'accompagne également d'un gel des recrutements, d'options budgétaires prédéfinies et d'autres mesures budgétaires, de calendriers de mise en œuvre concrets et d'un suivi par un comité d'audit central relevant du ministère de l'Intérieur.

95. L'adhésion à un tel « programme de redressement » peut être volontaire, reposant alors sur une décision du conseil municipal. Pour les municipalités n'ayant pas accès au marché du crédit, du fait des nouvelles restrictions imposées par la loi Kallikratis (voir ci-dessus) et/ou par les critères d'emprunt stricts adoptés progressivement par le secteur bancaire après le déclenchement de la crise, un tel « programme de redressement » pourrait, en théorie, être une option désagréable mais nécessaire.

96. La loi prévoit aussi la mise en œuvre obligatoire d'un tel « programme de redressement » dans les municipalités surendettées. Le ministère de l'Intérieur peut lancer un examen approfondi de la situation financière d'une municipalité, mené par des commissaires aux comptes indépendants. A terme, sur la base de leur rapport, le comité d'audit central peut décider que la municipalité concernée devra adopter et mettre en œuvre un « programme de redressement ».

97. Les municipalités disposent de biens importants (mairies, rues, parcs et infrastructures physiques). Les rues, les parcs et les places sont offerts à l'usage public, tandis que les bâtiments du « patrimoine commun » municipal (les mairies, les crèches, les écoles, etc.) sont considérés comme des « biens publics » municipaux, régis par un statut légal spécifique. De nombreuses municipalités possèdent d'importants biens privés (principalement des biens immobiliers, mais aussi des valeurs mobilières, etc.) qui doivent être gérés de manière appropriée. Les diverses actions (vente, achat, mise en location, etc.) doivent être approuvées par le conseil municipal et sont soumises à des restrictions portant sur le fond et la procédure (appels d'offres, etc.). Les collectivités locales de deuxième niveau ne disposent pas de biens similaires (hormis les routes provinciales), tandis que leurs biens (principalement immobiliers) sont négligeables.

98. Concernant les dépenses, il est à noter que les dépenses d'investissement ne figurent pas intégralement dans les budgets des collectivités locales. Les dépenses d'investissement locales sont, dans une large part, financées par l'Etat et par les fonds structurels de l'Union européenne, mais les ressources correspondantes n'apparaissent pas toujours dans les budgets locaux, de sorte qu'il est très difficile d'avoir une image exacte de la situation financière des collectivités locales grecques.

- *Contrôle des comptes des collectivités locales de premier et deuxième niveaux*

99. Les articles 275-276 de la loi Kallikratis disposent que le contrôle financier des collectivités locales (municipalités et régions) est de la compétence de la Cour des comptes. Celle-ci mène un contrôle préventif de toutes les dépenses engagées par les municipalités et les régions (indépendamment de leur population) et par leurs entités légales (sauf les commissions scolaires), les entreprises de services publics essentiels, les entreprises municipales d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées et leurs sociétés à responsabilité limitée municipales. Le contrôle préventif des dépenses ainsi que des dettes, passifs ou pénalités contre des tierces parties est assuré par le commissaire de la Cour des comptes responsable du contrôle préventif des dépenses. Des procédures permettant d'engager la responsabilité d'élus ou de fonctionnaires pour le montant des dommages subis lorsque des revenus n'ont pas été collectés du fait d'une faute ou d'une négligence grave.

100. La Cour des comptes est chargée de mener des contrôles ex-post des comptes des municipalités, des régions et de leurs entités publiques, ainsi que des comptes des entreprises de services publics essentiels, des entreprises d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées et des sociétés à responsabilité limitée municipales. Les contrôles sont menés de façon aléatoire chaque année, sauf dans les cas où un contrôle plus général est conduit après l'achèvement d'une activité financière. Les contrôles réalisés peuvent être extraordinaires, généraux, à vocation spécifique ou thématique, et porter sur la légalité ou la régularité des procédures de gestion financière.

101. Le commissaire chargé du contrôle préventif est également chargé des contrôles ex-post. Les rapports préparés sur la base de ce dernier type de contrôles sont soumis aux ministères de l'Intérieur et des Finances et à la commission parlementaire des institutions et de la transparence.

### 3.3.5 *Contrôle de l'Etat sur les collectivités locales*

102. Le contrôle de l'Etat est prévu par la Constitution elle-même, dont l'article 102, paragraphe 4, dispose ce qui suit : « L'Etat exerce le contrôle des collectivités locales, qui porte exclusivement sur la légalité et ne peut pas restreindre leur initiative ni leur liberté d'action. Le contrôle de légalité est mené conformément à la loi. »

103. Le dispositif traditionnel de contrôle de l'Etat par l'intermédiaire des secrétaires généraux nommés par le pouvoir central a été aboli par la réforme Kallikratis, dont les dispositions ne sont cependant pas encore appliquées, l'ancien système restant en vigueur pendant la période de transition. Aux termes de la loi 4257/2014, un Service spécial de contrôle des collectivités locales est établi au siège de chaque Administration déconcentrée. Ce service fait partie de la structure organisationnelle de l'Administration déconcentrée concernée et il est placé sous l'autorité directe du Secrétaire général de l'Administration déconcentrée. Il est dirigé par le Contrôleur de la légalité, personne hautement qualifiée et d'une grande autorité, sélectionnée sur concours (articles 215 et suivants). Ce poste est équivalent à celui de chef d'une Direction générale.

104. Il est obligatoire de transmettre au Contrôleur de la légalité plusieurs actes des organes collégiaux des collectivités locales (conseils, comités, etc.), des personnes morales de droit public et des entreprises établies par des collectivités locales. Ces actes concernent en particulier les appels d'offres, les règlements locaux, les prêts, l'expropriation, l'imposition de taxes et de redevances, les biens des collectivités locales, etc. Ils doivent être transmis dans un délai de 15 jours après leur adoption (contrôle obligatoire) et sont contrôlés dans les 30 jours suivants. En cas d'illégalité, l'acte est annulé (article 225 de la loi Kallikratis). En l'absence de réponse de l'autorité de contrôle après 30 jours, l'acte est considéré comme étant légal. Outre le contrôle obligatoire, la loi prévoit également un contrôle *ex officio*. Dans ce cadre, le Contrôleur de la légalité peut annuler d'office toute décision prise par les organes susmentionnés, pour des raisons d'illégalité, dans un délai de deux mois après la date de publication ou d'adoption.

105. De plus, toute personne ayant un intérêt légal peut saisir le Contrôleur de la légalité au sujet de tout acte d'un organe collégial ou individuel d'une entité locale (à l'exception des entreprises), dans un délai de 15 jours après la publication ou la mise en ligne d'une décision municipale ou régionale. Le Contrôleur de la légalité doit prendre sa décision dans un délai de (2) deux mois après le dépôt de la plainte, faute de quoi la plainte est considérée comme ayant été tacitement rejetée. Dans ce cas, à la suite d'une demande dans ce sens, le Contrôleur de la légalité peut suspendre l'exécution et la mise en œuvre des actes et décisions en question, sous réserve que la plainte repose sur des « motifs solides » et que l'intéressé subira un dommage grave et non réversible en cas d'exécution et d'entrée en vigueur de l'acte contesté. Il est à souligner que ce type de plainte est une condition préalable formelle pour pouvoir engager un recours devant une juridiction (en cas de rejet de la plainte) (article 228 de la loi Kallikratis).

106. Le contrôle de l'Etat s'exerce également sur les personnes qui composent les organes des collectivités locales (on parle alors de contrôle « disciplinaire ». Aux termes de la loi Kallikratis, le Contrôleur de la légalité peut imposer certaines sanctions à ces personnes, sur la base d'une décision motivée et avec l'accord d'un conseil spécial composé de cinq personnes. Ces sanctions sont les suivantes : jusqu'à six mois de suspension pour un manquement grave aux obligations, le dépassement délibéré des compétences ou une négligence grave ; la confiscation (ou déchéance) des fonctions dans certains cas plus particuliers prévus par la loi (par exemple l'absence injustifiée ou le non-respect des obligations). La législation maintient aussi la sanction de révocation « pour des raisons graves d'intérêt public », imposée, avec l'accord d'un conseil spécial, par une décision ministérielle (article 237 de la loi Kallikratis). Les réunions de tous ces conseils de disciplines spéciaux sont publiques. Ces instances se composent en majorité (trois des cinq membres) de juges ordinaires, tandis qu'un représentant de l'Association des collectivités locales en fait également partie. La procédure applicable prévoit une défense, une représentation par un avocat et l'audition de témoins. Un recours contre une décision disciplinaire n'est possible que devant le Conseil d'Etat (qui se prononce aussi sur le fond).

### 3.3.6 *Le statut des municipalités de montagne et insulaires*

107. La Grèce connaît une grande diversité géographique, marquée en particulier par des montagnes et des îles. Dans certaines régions éloignées, il y a une très faible densité de population, de longues distances et des problèmes de transport. La Constitution mentionne cette diversité dans son article 101, relatif à l'administration déconcentrée de l'Etat. Aux termes de l'article 101, paragraphe 2, « la division administrative du Pays s'effectue en considération des conditions géoéconomiques, sociales et de transport », tandis que son paragraphe 4 dispose ce qui suit : « le législateur et l'administration publique, dans son rôle de réglementation, doivent prendre en considération les circonstances spécifiques des régions insulaires et de montagne du point de vue de leur développement ». L'article 102, relatif aux collectivités locales, ne fait pas référence à un statut spécifique des collectivités locales de ces régions.

108. Le principe établi par Kallikratis est une île – une municipalité (sauf pour la Crète, l'Eubée et les très petites îles), ce qui entraîne une grande disparité en termes de superficie et de population, depuis l'île de Gavdos (158 habitants – plus petite municipalité de Grèce) jusqu'à Rhodes (157 635 habitants – plus grande municipalité insulaire de Grèce, et neuvième toutes municipalités confondues).

109. Aux termes de la réforme Kallikratis (articles 204-209), les municipalités insulaires peuvent exercer des responsabilités supplémentaires afin d'assurer des services à proximité des lieux de résidence de leur population (certaines de ces responsabilités ont déjà été transférées, d'autres doivent encore l'être). Des réglementations spéciales ont été adoptées concernant ces responsabilités. En particulier, les municipalités exercent des compétences supplémentaires dans les domaines suivants : l'agriculture, l'élevage et la pisciculture ; les ressources naturelles, l'énergie et l'industrie ; l'environnement, le commerce et le tourisme ; les transports et les communications ; les travaux, l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

110. En outre, le Fonds autonome central (FAC) est réparti en fonction des caractéristiques démographiques, géomorphologiques, administratives, financières, sociales, environnementales et culturelles des municipalités. Dans ce cadre, une grande attention est portée à la continuité des

services publics dans les municipalités insulaires et de montagne<sup>46</sup>. Au niveau institutionnel, les maires adjoints et les présidents des communes municipales situées sur le territoire d'une île ont des compétences très étendues. Pour ce qui concerne l'échelon régional, les régions insulaires exercent, en plus de leurs responsabilités régionales, des compétences concernant la planification, l'approbation et le suivi des programmes de transport intrarégionaux.

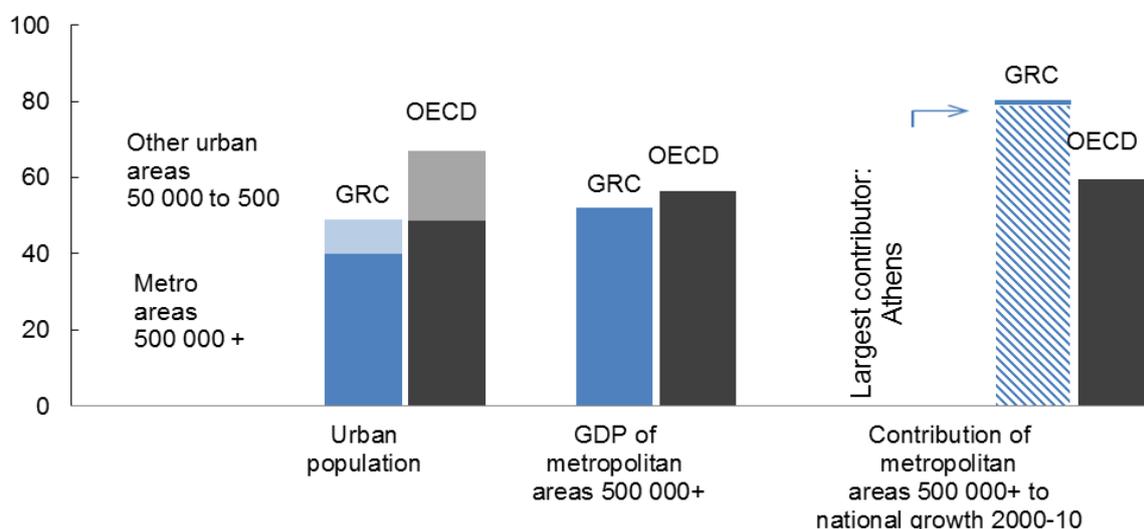
111. Pour les municipalités de montagne, la législation est similaire à celle qui s'applique aux municipalités insulaires. Elles exercent des compétences dans les domaines de l'énergie, des eaux, des forêts, de l'agriculture, de l'élevage et du soutien à la collectivité locale et à l'économie.

112. Malgré ces dispositions, lors de la visite, plusieurs représentants de municipalités insulaires ont indiqué aux rapporteurs que la plupart des réglementations restent liées aux critères traditionnels d'uniformité et qu'il reste encore à adopter un statut spécial pour les municipalités insulaires, en particulier du point de vue financier. L'absence d'un tel statut nuit à la capacité des municipalités insulaires à fournir des services publics à leur population, du fait des coûts accrus et des procédures plus longues. Cette question a été soulevée en particulier par les municipalités qui, après la fusion réalisée en vertu de la réforme Kallikratis, incluent maintenant plusieurs îles, comme c'est le cas de la municipalité de Naxos et des Petites Cyclades.

### 3.3.7 Le statut des régions métropolitaines et de la capitale

113. Un autre aspect de la diversité qui ne semble pas avoir encore reçu l'attention nécessaire est le statut des régions métropolitaines. Il existe en Grèce deux importantes agglomérations urbaines : celles d'Athènes et de Thessalonique. D'après le recensement de 2011<sup>47</sup>, les régions d'Attiki (Attique) et de Kentriki Makedonia (Macédoine centrale), où les deux villes principales sont situées, ont respectivement 3 828 434 et 1 882 108 habitants. Pour ce qui est des municipalités, celle d'Athènes compte 664 046 habitants et celle de Thessalonique, 325 182. Patras compte 213 984 habitants et Héraklion 173 993.

**Tableau 5. L'importance des régions urbaines**



Source : <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Greece.pdf>

114. D'un point de vue formel, aux termes de Kallikratis, dans le cadre des collectivités locales de deuxième niveau, des fonctions métropolitaines supplémentaires sont exercées en lien avec les problèmes et les besoins de développement supra-locaux, en vue d'améliorer la situation des deux

46. 'Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Grèce, situation en 2012' Strasbourg 2012, p. 33.

47. [http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A1602/PressReleases/A1602\\_SAM01\\_DT\\_DC\\_00\\_2011\\_03\\_F\\_EN.pdf](http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A1602/PressReleases/A1602_SAM01_DT_DC_00_2011_03_F_EN.pdf)

grands centres urbains du pays. En particulier, la région de l'Attique est dans son intégralité une région métropolitaine, tandis que dans la région de Macédoine centrale seule l'unité métropolitaine de Thessalonique exerce des fonctions métropolitaines, précisément sur le territoire du complexe urbain (loi 3852/2010, partie E, articles 210-213)<sup>48</sup>. Ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre, du fait que les décisions ministérielles et les décrets présidentiels nécessaires n'ont pas encore été pris. Une association régionale publique, appelée « Association spéciale inter-collectivités de la Préfecture de l'Attique (ESDNA), est active dans la région métropolitaine de l'Attique. A la fois cette dernière et les municipalités de l'unité régionale de l'Attique participent au sein de cette association à la gestion intégrée des déchets solides.

115. Lors des entretiens avec les maires d'Athènes et Thessalonique, tous deux ont fait part aux rapporteurs de leur préoccupation concernant l'absence d'un statut spécial pour leur municipalité, du point de vue des institutions, des compétences, des finances et de la relation avec l'Etat. Le maire d'Athènes a insisté sur l'importance d'accorder à Athènes un statut spécial, en tant que capitale du pays.

116. Aux termes de la recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, « le Congrès considère, au vu des problèmes spécifiques qui se posent aux villes capitales, qu'il est justifié qu'elles se voient accorder en retour un statut constitutionnel ou légal spécial, qui reconnaisse par exemple à leur administration des compétences au niveau régional ou provincial, ou le pouvoir d'adopter une réglementation particulière ». Les rapporteurs considèrent en conséquence qu'il serait justifié d'accorder un statut spécial à la municipalité d'Athènes. En outre, ils recommandent que soient mises en œuvre les dispositions existantes concernant les régions métropolitaines et que des dispositions spéciales soient adoptées pour les municipalités métropolitaines.

#### **4. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale**

117. L'article 2 de la loi 1850/1989 établissant que le domaine d'application de la Charte se limite aux collectivités locales du premier niveau, la présente analyse – fondée sur les précédentes recommandations – n'inclura par les régions.<sup>49</sup>

##### **4.1 Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale**

###### **Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale**

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

###### *Article 2 : Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale*

118. Conformément à la tradition grecque de la centralisation, le principe de l'autonomie locale ne figure pas dans les « Dispositions fondamentales » de la Première partie de la Constitution.<sup>50</sup> En revanche, on le trouve dans la Section F de la Troisième partie de la Constitution, aux articles 101 et 102 du Chapitre premier intitulé « Organisation de l'administration » (l'article 101A est consacré à un autre sujet, à savoir les autorités indépendantes). L'endroit où figure ce principe résulte d'une vision bien ancrée dans la tradition, selon laquelle les pouvoirs locaux sont considérés comme faisant partie du pouvoir exécutif. Cette vision n'est cependant pas toujours parfaitement compatible avec le principe de « l'autonomie locale » et, en cas de révision constitutionnelle ultérieure, il conviendrait de prévoir la possibilité d'inclure une section entière sur ce thème.

119. L'article 101, paragraphe 1, pose le principe de la « déconcentration » de l'administration de l'Etat : « L'administration de l'Etat est organisée selon le système de la déconcentration. »<sup>51</sup>

48. Voir, Conseil de l'Europe, 'Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale, Grèce, situation en 2012', cit., p. 11.

49. Pour les caractéristiques des régions, voir infra, paragraphe 5.

50. Voir, notamment, J. Loughlin 'Greece: Between 'Henosis' and Decentralization' in John Loughlin (ed.) *Subnational Democracies in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press 2001, p. 271; G. Avdikos 'Local Authorities in Greece: Organisation, recent trends, European integration, reform, and the « Kapodistrias » tendency' in C. Panara & M. Varney, *Local Government in Europe*, New York, Routledge, 2013, p.128 ff.

51. Voir supra, note 43

120. Selon le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 102, dans son libellé actuel datant de la révision effectuée en 2001 : « L'administration des affaires locales est du ressort des collectivités territoriales de premier et de second niveau. Pour l'administration des affaires locales, la présomption de compétence joue en faveur des collectivités territoriales. Le champ et les catégories de compétences locales, ainsi que leur attribution aux différents niveaux, sont déterminés par la loi. La loi peut attribuer aux collectivités territoriales l'exercice de compétences constituant une mission de l'Etat. » La Constitution ne définit pas la notion d'« affaires locales », qui relève de la législation ou d'une interprétation jurisprudentielle<sup>52</sup>.

121. L'article 102, paragraphe 2, établit que : « Les collectivités territoriales jouissent d'une autonomie administrative et financière. » L'autonomie financière est plus spécifiquement régie par le paragraphe 5: « L'Etat prend les mesures législatives, réglementaires et fiscales nécessaires pour assurer l'autonomie financière des collectivités territoriales et les ressources nécessaires à l'accomplissement de leur mission et à l'exercice de leurs compétences. [...] Tout transfert de compétences des organes centraux ou déconcentrés de l'Etat aux collectivités territoriales entraîne aussi le transfert des ressources correspondantes ».

122. En comparaison avec la plupart des constitutions, et notamment les plus récentes, la réglementation de l'autonomie locale en Grèce apparaît relativement restreinte et synthétique. En outre, en raison des modifications apportées en 2001 (article 102) et 2008 (article 101), les dispositions en la matière ne sont ni organiques ni bien organisées. Aussi l'observation formulée dans la Recommandation 2008 du Congrès, paragraphe 5b, selon laquelle l'article 102 de la Constitution grecque ne définit pas les deux niveaux de collectivités locales (ce qui fragilise leur garantie constitutionnelle) reste pertinente.<sup>53</sup>

### *Article 3.1: Concept de l'autonomie locale*

#### **Article 3 – Concept de l'autonomie locale**

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

123. La principale question à traiter dans ce chapitre est la suivante : dans la situation actuelle, les municipalités grecques règlent-elles et gèrent-elles « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » ? Aucune méthode officielle ou universelle de mesure de ladite importance n'ayant encore été mise au point, il convient d'apprécier cette disposition en tenant compte de la nature plutôt « subjective » et relative du concept d'une « part importante des affaires publiques ». Il faut également analyser la question sous l'angle de l'évolution historique, de la culture et des traditions constitutionnelles du pays.

124. Afin d'évaluer la conformité avec cette disposition, il convient de prendre en considération les aspects aussi bien législatifs que factuels.

125. Quant à la législation, l'une des premières difficultés est l'absence de pouvoirs statutaires des municipalités, qui ne sont pas en mesure de « régler » les affaires locales. Cet aspect, qui s'inscrit dans la tradition grecque séculaire et profondément enracinée de la centralisation, est consacré dans la Constitution elle-même.<sup>54</sup> De fait, la compétence de l'Etat (c.à.d. relative à des sujets relevant du droit parlementaire) concernant des thèmes importants de la politique des pouvoirs publics (système d'éducation et système de santé, protection de l'environnement, aménagement du territoire, développement économique, etc.) est explicitement établie par la Constitution (par ex. dans les

52. Toutefois, la révision du Code municipal et communal, réalisée en 2006 (loi 3463/2006), a permis quelques progrès en ce sens en établissant sept catégories d'affaires locales: a) développement, b) environnement, c) qualité de la vie, d) emploi, e) protection sociale et solidarité, f) éducation, culture et sports, g) protection civile. Voir C. Akrivopoulou, G. Dimitropoulos, S. Koutnatzis 'The « Kallikratis Program », cit., p. 673.

53. Avant l'amendement introduit en 2001, l'article 102 disposait que : « L'administration des affaires locales est du ressort des collectivités territoriales, dont les dèmes et les communes constituent le premier niveau. Les autres niveaux sont déterminés par la loi. »

54. Voir pour cette partie N. Hlepas 'Local Government in Greece', cit., p. 257 ss.

articles 21, 16, 24 et 106), alors que les collectivités locales ne jouissent d'aucune autonomie normative. Ceci signifie – selon la réponse écrite du Conseil d'Etat aux questions soulevées par les rapporteurs – que toute décision stratégique relevant des collectivités locales est prise au niveau du Parlement national.

126. Ceci vaut également pour ce qui est de l'impôt. L'article 78 de la Constitution garantit ce que l'on appelle le monopole fiscal du Parlement (dont la loi adoptée en session plénière définit l'objet, l'assiette et les exonérations ou exemptions), alors que l'article 102, paragraphe 5, impose de la même manière à l'Etat de s'attacher à prendre les mesures législatives, réglementaires et financières requises pour garantir l'autonomie financière et les ressources nécessaires à l'accomplissement de la mission et à l'exercice des compétences des collectivités territoriales.

127. Le Parlement peut déléguer des compétences statutaires aux collectivités locales. Cette délégation est soumise aux mêmes règles matérielles et procédurales strictes établies par la Constitution (article 43) pour tous les organes de l'administration (par ex., ministères, conseils d'administration, etc.). Ceci signifie que la délégation de pouvoirs législatifs n'est autorisée que par décret parlementaire et uniquement si elle a trait à la réglementation de « matières plus particulières » ou « d'intérêt local ou de caractère technique ou détaillé. » (article 43, paragraphe 2).<sup>55</sup> Par conséquent, la jurisprudence du Conseil d'Etat grec souligne que la compétence des collectivités locales en matière d'« affaires locales » (article 102, paragraphe 1) fait uniquement référence à des actes administratifs spécifiques et non à des actes normatifs (normes locales de caractère général), lesquels sont soumis aux restrictions définies à l'article 43, paragraphe 2, qui s'appliquent pareillement à tout autre organe de l'administration. En outre, le Conseil d'Etat refuse le transfert de nouvelles responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales chaque fois que ces responsabilités portent sur d'importants secteurs de la politique des pouvoirs publics, dont la gestion est exclusivement confiée à l'Etat en vertu de la Constitution (par ex., dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement ou du statut des enseignants dans les établissements scolaires publics).<sup>56</sup>

128. Depuis la révision constitutionnelle de 2001, la nouvelle version de l'article 102 de la Constitution, en établissant que « la loi peut attribuer aux collectivités territoriales l'exercice de compétences constituant une mission de l'Etat », vise à faciliter la délégation de responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales (article 75II du Code des municipalités et des communes (loi n° 3463/2006), qui assigne aux municipalités des responsabilités d'Etat). Le Conseil d'Etat continue néanmoins de s'y opposer. De plus, selon l'avis juridique dominant, la loi peut modifier les limites et la nature des autorités locales pour des raisons d'intérêt public, en se fondant sur des critères objectifs. Le législateur dispose d'une grande latitude en matière de structures territoriales et de mode d'organisation des collectivités locales, en particulier lorsque les structures en place sont considérées comme inefficaces. C'est pourquoi les réformes de fusion de 1997 et de 2010 n'ont rencontré

---

55. Voir Conseil d'Etat, Décision 1181/2014, séance plénière : Recevabilité d'un recours en annulation contre une décision du conseil de la communauté réglementant les droits d'embouteillage et de commercialisation d'eau potable (taxes sur les transactions au profit des collectivités locales). Constitutionnalité de la disposition juridique accordant une délégation législative aux conseils municipaux et des collectivités pour déterminer le taux des droits susmentionnés, si tant est que les limites d'une telle compétence soient clairement déterminées par un décret parlementaire.

56. Conseil d'Etat, Décision 3661/2005 : La notion d'« affaires locales » (article 102, paragraphe 1 de la Constitution) s'applique uniquement à des actes administratifs spécifiques. Des pouvoirs réglementaires ne peuvent être délégués aux collectivités locales que si les conditions énoncées à l'article 43 de la Constitution – lesquelles s'appliquent à tout autre organe de l'administration - sont respectées. Les pouvoirs locaux n'ont pas d'autonomie normative. L'aménagement du territoire est confié à l'Etat par la Constitution et ne saurait être délégué aux pouvoirs locaux. Voir également Conseil d'Etat, Décision 4483/2010, déclarant la nullité d'actes parlementaires donnant compétence aux collectivités locales pour rationaliser l'aménagement du territoire et l'urbanisme, ce type de compétences relevant du pouvoir central et ne pouvant être réglementé par des collectivités locales.

aucune opposition juridique sérieuse.<sup>57</sup>

129. Pour ce qui concerne les aspects factuels, les rapporteurs ont été informés lors de diverses réunions organisées pendant leur séjour en Grèce avec des associations de collectivités locales et certaines communes qu'en dépit de ce cadre juridique, la Grèce ne connaissait pas la décentralisation, voire que le pays était moins décentralisé aujourd'hui qu'avant la mise en œuvre de la réforme Kallikratis.

130. Les rapporteurs souhaitent énumérer ici plusieurs aspects problématiques qui ont été évoqués et pourraient compromettre le concept même d'autonomie locale.

a. La réforme Kallikratis a transféré aux municipalités nombre de nouvelles compétences ; certaines d'entre elles, relatives par exemple aux politiques sociales, sont très utiles en temps de crise économique, mais les municipalités sont dans l'incapacité de les gérer si elles ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires. Ceci vaut notamment pour les municipalités qui ont connu des fusions importantes et sont dotées d'un vaste territoire (comme par exemple Lagadàs, où les rapporteurs ont eu une réunion lors de leur visite) ;

b. L'une des conséquences de la réforme Kallikratis est dans de nombreux domaines un chevauchement des compétences (et des responsabilités) entre l'administration nationale déconcentrée et les régions et municipalités. Il convient donc de réévaluer les compétences ; les mécanismes de coopération et de dialogue entre les différentes autorités ne fonctionnent pas correctement. La situation est particulièrement floue concernant le rôle de 7 autorités nationales dont les pouvoirs s'affaiblissent progressivement, en raison également de l'autonomisation des régions. On ne peut supprimer ces autorités nationales sans une révision constitutionnelle étant donné qu'en vertu de la Constitution, certains domaines d'intervention ne peuvent être délégués aux pouvoirs locaux. Divers interlocuteurs, rencontrés tant au niveau local que national, ont fait savoir aux rapporteurs qu'elles devraient être supprimées ;

c. Une coordination plus institutionnalisée et plus efficace et une consultation à tous les niveaux s'imposent, en particulier dans les domaines où l'on constate un important chevauchement de compétences (tels que l'éducation ou les transports) ;

d. Le transfert de compétences ne s'accompagnant pas de ressources adéquates, l'autonomie financière est un problème des plus complexes. Depuis 2010, les Fonds autonomes centraux (FAC) ont été réduits de 60 % ; certains interlocuteurs ont souligné que ces réductions étaient proportionnellement plus importantes au niveau local qu'au niveau national ;

e. La crise économique rend de plus en plus difficile la collecte des impôts locaux : avant la gestion des affaires locales, l'une des principales préoccupations des maires est de trouver un moyen de verser chaque mois leur salaire à leur personnel administratif ;

f. Tous les interlocuteurs rencontrés, que ce soit au niveau local ou national, ont convenu que les collectivités locales devraient être capables de tirer profit de leurs propres ressources, et notamment des impôts, afin notamment de renforcer la prise de responsabilités. La proposition consistant à transférer l'ensemble des impôts locaux aux collectivités locales est bien accueillie ;

g. Nombre de communes, notamment celles situées dans des endroits reculés, sont confrontées à d'importantes difficultés opérationnelles en raison d'un élargissement considérable de leur territoire et de ressources insuffisantes ;

h. La question des ressources humaines est particulièrement épineuse. Depuis 2010, les municipalités ont subi d'importantes compressions de personnel. Des problèmes se posent d'un point de vue à la fois quantitatif – de nombreuses communes sont en sous-effectifs - et qualitatif – et d'autres, en sureffectifs de personnes non qualifiées, ont besoin d'un personnel plus expérimenté. Le

---

57. Voir Conseil d'Etat, Décision 545/2001: Voie de recours contre les résultats électoraux concernant une collectivité locale. La scission, ou l'union ou la fusion de municipalités en des collectivités locales agrandies ne requiert pas l'avis préalable des habitants, des électeurs ou des conseils des collectivités concernées. Une telle procédure ne constitue pas une violation de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale – lequel dispose que pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet - le Gouvernement grec ayant émis des réserves, notamment vis-à-vis dudit article, lors de la ratification de la Charte.

nombre de salariés employés dans chaque municipalité paraît ne suivre aucun plan défini et résulter de choix purement personnels (en fonction du nombre d'employés décidant de prendre leur retraite ou de profiter des programmes de mobilité) et il convient également de tenir compte du fait qu'il sera impossible d'embaucher avant 2016 et que le nombre de contrats temporaires a été réduit. La plupart de nos interlocuteurs ont admis que cette politique de contrats répond au besoin d'éliminer le système de favoritisme préexistant, mais qu'elle se solde par une pénurie d'employés saisonniers, en particulier dans le tourisme. Le nouveau système centralisé de sélection du personnel – actuellement non opérationnel en raison de la crise – a été considéré comme trop long ;

*i.* Même des mesures plus simples adoptées par le législateur dans le cadre de la réforme de l'administration publique – telles que la publication obligatoire sur internet des décisions des collectivités locales, le programme sur la transparence<sup>58</sup> ou le système centralisé des marchés publics<sup>59</sup> - se sont révélées difficiles à mettre en œuvre au niveau local compte tenu du manque de personnel qualifié sachant utiliser les nouvelles technologies ;

*j.* Le droit et la capacité des collectivités locales à gérer les affaires locales dans l'intérêt de leurs populations sont également fragilisés par la surabondance des dispositions juridiques en vigueur. Les législations et règlements sont souvent extrêmement détaillés. Des normes établies longtemps auparavant sont toujours en vigueur et leur obsolescence progressive n'a donné lieu qu'à des modifications partielles, accroissant ainsi la complexité de la législation et créant des procédures inefficaces. Cette complexité législative se traduit souvent par la prise de décisions divergentes dans des cas similaires, que ce soit au niveau des tribunaux administratifs ou de la Cour des comptes ;

*k.* Il faut également compter avec un autre obstacle d'importance : la lourdeur de la bureaucratie. Le contrôle des collectivités locales est particulièrement complexe. Il est très fréquent qu'un contrôle de la légalité tourne à un contrôle d'opportunité ; du fait de la crise, les contrôles financiers – des dépenses et du budget – se sont multipliés et les collectivités locales estiment que le contrôle exercé par l'Observatoire nuit à leur autonomie ;

*l.* Il arrive fréquemment que des représentants élus soient révoqués à l'issue de la décision définitive d'un tribunal ; ils sont très souvent poursuivis sans raisons, sur plainte anonyme.

131. Pour résumer, considérant le passé d'Etat fortement centralisé de la Grèce, la plupart des interlocuteurs rencontrés considéraient positivement la réforme instaurée par Kallikratis (vue comme une étape dans la bonne direction), tant au niveau central que local. Ceci est essentiellement dû au fait que Kallikratis a élargi les compétences et renforcé la transparence et l'obligation de rendre des comptes au niveau local, autant d'éléments jugés nécessaires pour remédier à la mauvaise administration et à la corruption diffuses, particulièrement répandues au niveau des collectivités locales<sup>60</sup>. Dans ce cadre, le contrôle préalable du budget local est jugé acceptable par certains interlocuteurs locaux. De l'aveu de nombreuses sources, avant la crise les budgets locaux étaient fantaisistes, voire souvent purement fictifs ; aussi l'Observatoire peut-il être considéré comme un outil temporaire utile pour revenir à plus de réalisme.

132. Les rapporteurs ont néanmoins été informés à de multiples reprises que la crise perturbait fortement la mise en œuvre de la réforme, ce qui explique les déclarations susmentionnées (« la Grèce ne connaît pas la décentralisation » ou « le pays est moins décentralisé aujourd'hui qu'avant la mise en œuvre de la réforme Kallikratis »). On a le sentiment diffus que les accords avec la troïka déterminent la politique grecque sur tous les plans et que, pour le moment, il n'est pas possible d'appliquer convenablement la réforme ou d'apporter une quelconque amélioration en matière d'autonomie locale. Les interlocuteurs rencontrés, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau local, partagent l'avis que les collectivités locales doivent contribuer au redressement du pays. Le moyen d'y parvenir reste cependant à déterminer.

58. Voir le programme intitulé « DIAVGEIA » : <https://diavgeia.gov.gr/en>

59. Voir la loi 4013/2011, qui prévoit la création d'une autorité indépendante unique de régulation des marchés publics (SPPA-EAADISY) et, plus récemment, la loi 4281/2014 sur les marchés publics (voir [www.eaadhsy.gr](http://www.eaadhsy.gr)).

60. Voir Commission européenne, Rapport anticorruption de l'UE, COM(2014) 38 final [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_greece\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_greece_chapter_en.pdf)

### Article 3.2: Autorités municipales

133. En Grèce, le droit à l'autonomie est exercé par des organes élus : l'article 102, paragraphe 2 de la Constitution dispose que les organes des autorités des collectivités locales (de premier et deuxième niveaux) « ... sont élus au suffrage universel et secret, comme prévu par la loi ». Au niveau municipal, et le conseil et le maire sont élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Comme mentionné précédemment, le maire est l'organe exécutif et n'est pas responsable devant le conseil. Le système électoral, conjugué au fait que le maire, élu pour un mandat de 5 ans, n'a pas besoin de la confiance déclarée de la majorité du conseil municipal (un système quasi-présidentiel et non parlementaire au niveau local), confère aux maires élus au suffrage direct un rôle essentiel.<sup>61</sup>

134. La réforme Kallikratis a tenté d'introduire dans la structure organisationnelle des organes susceptibles de contrebalancer le pouvoir des maires.<sup>62</sup> Citons parmi eux les suivants : 1.) le conseil exécutif, une sorte de cabinet municipal qui surveille et coordonne la mise en œuvre des politiques municipales, 2.) le conseil économique, chargé de la planification et du contrôle financiers, ainsi que des marchés publics, et 3.) le comité pour la qualité de la vie (dans les communes de plus de 10.000 habitants), responsable de l'aménagement urbain et environnemental, et de certaines questions liées aux autorisations.

135. En outre, des institutions nouvellement créées devraient renforcer l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la participation des citoyens aux questions locales et améliorer le bilan des collectivités locales. Pour ce faire, Kallikratis a précisé que ces dernières étaient systématiquement tenues de publier leurs décisions sur internet pour que celles-ci soient considérées comme valables.

136. La création d'un poste de médiateur local dans chaque municipalité vise à aider les citoyens à résoudre les difficultés de gestion et à éliminer les sources de corruption en examinant les faits allégués. Le médiateur est élu à la majorité des deux tiers sur décision du conseil municipal (le même type de médiateur est nommé au niveau régional). Les médiateurs locaux et régionaux sont chargés de protéger les citoyens et les entreprises contre les effets d'une mauvaise gestion aux niveaux local et régional, mais aussi contre la mauvaise administration des entreprises et entités juridiques. Ils ont également pour mission d'intervenir afin de régler les problèmes courants.

137. Il serait bon de créer sur décision du conseil municipal un comité consultatif dans les communes de plus de 10 000 habitants et de moins de 10 000 habitants. Ce comité serait composé de représentants d'organisations professionnelles, d'organismes scientifiques, d'organisations de travailleurs et d'employeurs, culturelles, sportives et de la société civile, d'habitants inscrits, etc. il jouerait le rôle d'un organe consultatif sur divers sujets d'intérêt local et prodiguerait des conseils au conseil municipal (un organe similaire, constitué au niveau régional, se consacre aux questions d'intérêt régional).

## 4.2 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.

61. N. Hlepas 'Local Government in Greece' cit., p. 257 ss.

62. N. Hlepas 'Centralization, Decentralization, Recentralization: Lessons from the Greek Experience' in K. Göymen & O. Sazak (eds), *Centralization Decentralization Debate Revisited*, Istanbul, 2014, p.171 ss., <http://ipc.sabanciuniv.edu/en/new/the-book-on-centralization-decentralization-debate-revisited-has-been-published/>

5	En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6	Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

138. La Constitution grecque régit la portée de l'autonomie locale dans son article 102, paragraphe 1 qui, après avoir établi que : « L'administration des affaires locales est du ressort des collectivités territoriales de premier et de deuxième niveau », dispose que « Pour l'administration des affaires locales, la présomption de compétence joue en faveur des collectivités territoriales », en acceptant le principe énoncé par l'article 4, paragraphe 3, de la Charte. Ce même article 102, paragraphe 1 ajoute que « Le champ et les catégories de compétences locales, ainsi que leur attribution aux différents niveaux, sont déterminés par la loi ». C'est donc la loi – et notamment le Code municipal de 2006 (loi 3463/2006, art. 75) - qui détermine les compétences des collectivités locales. Le Code municipal a été remanié en profondeur par la réforme Kallikratis et un nouveau texte est en cours d'élaboration.

139. Les rapporteurs ont été informés par les représentants du Parlement grec qu'en 2013, en raison des restrictions budgétaires drastiques imposées par la stratégie fiscale à moyen terme pour 2013-2016, le gouvernement avait été contraint de suspendre le transfert de compétences importantes aux collectivités locales (loi 4147/2013). Il a cependant l'intention de continuer d'appliquer le programme « Kallikratis » dans son intégralité, dès que la situation fiscale le permettra.

140. Par conséquent, l'article 4, paragraphe 1 de la Charte, qui dispose que « Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi », doit être considéré comme étant formellement respecté, bien que dans la pratique le transfert de nouvelles compétences n'ait pas encore été mené à terme. De plus, il convient de noter que, concrètement, les décisions importantes, mais aussi parfois secondaires, sont généralement prises au plus haut niveau administratif ou politique. Certains des principaux systèmes de services publics (comme par exemple l'enseignement public, les services de santé publique et de protection sociale) restent soumis au contrôle direct et global du gouvernement central.

141. Les conséquences de la tradition centralisatrice de la Grèce et du cadre législatif et factuel du pays ne sont avec la pleine latitude des collectivités locales (article 4, paragraphe 2, de la Charte) ni avec le caractère plein, entier et exclusif des responsabilités qui leur sont confiées (article 4, paragraphe 4, de la Charte). Il suffit pour s'en convaincre de mentionner le rôle joué par l'administration nationale déconcentrée. Alors que certains pays considèrent inutile que le gouvernement installe ses propres antennes sur le terrain, l'avis qui prédomine en Grèce est que la mise en œuvre des grandes politiques gouvernementales et leur adaptation aux particularités locales doivent être confiées à des administrations nationales décentralisées, en assurant ainsi par l'intermédiaire du gouvernement central une ligne ininterrompue de responsabilités et de contrôles politiques unitaires jouissant de la confiance du parlement national.

142. Toutefois, les régions n'ont pas le pouvoir légal de réglementer, de contrôler ou simplement d'influer sur les autorités locales de premier niveau, les municipalités. En fait, les régions coopèrent souvent avec les municipalités et leur offrent ressources et assistance, mais la loi prévoit explicitement qu'il n'y a aucune subordination ou forme quelconque de « relation hiérarchique » entre les municipalités et les régions. Sur ce plan, l'article 4, paragraphe 4, de la Charte est donc respecté.

143. Concernant l'article 4, paragraphe 5, de la Charte, il convient de souligner que l'article 102, paragraphe 1, de la Constitution prévoit également que « La loi peut attribuer aux collectivités territoriales l'exercice de compétences constituant une mission de l'Etat », bien que dans nombre de domaines, comme il a été dit plus haut, la délégation de compétences aux collectivités locales ne soit toujours pas admise par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Lorsque la délégation est possible, elle est réglementée dans le cadre de l'article 43 de la Constitution, comme toute délégation en faveur d'organes de l'administration : aussi la latitude laissée aux collectivités locales est-elle étroite.

144. Enfin, l'article 4, paragraphe 6, de la Charte dispose que « Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ». Cette question est examinée dans la Recommandation 247 (2008), selon laquelle les autorités grecques responsables de l'autonomie locale et régionale, doivent « consulter les deux niveaux de collectivités

locales aussi largement que possible, en tenant compte de leurs intérêts, en préparant et en introduisant la réforme ». Les rapporteurs ont effectivement été informés que les représentants des collectivités locales (la KEDE pour les municipalités et l'ENPE pour les régions, voir *infra*) étaient très impliqués dans la préparation de la réforme Kallikratis.

145. D'un point de vue juridique, il n'existe pas de processus constitutionnel de consultation entre gouvernement central et pouvoirs locaux. Certains interlocuteurs ont cependant déclaré aux rapporteurs que le ministère de l'Intérieur était en communication permanente avec les représentants des collectivités locales et les consultait systématiquement avant de prendre une quelconque initiative législative. Quant aux membres du Parlement, ils sont informés par l'intermédiaire de la Commission permanente spéciale dédiée aux régions du fonctionnement des autorités locales, en particulier sur les questions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de développement régional. Ils se concertent également avec les représentants des autorités locales dans le cadre de séances de comité lorsque des affaires les concernant sont examinées par le Parlement.

146. La jurisprudence du Conseil d'Etat a établi que pour tout transfert de pouvoirs des autorités centrales ou régionales aux collectivités locales, ainsi que pour l'attribution des affaires locales aux divers niveaux de décentralisation, il était nécessaire de demander au préalable l'avis des autorités concernées.<sup>63</sup>

147. En conclusion, quatre remarques générales peuvent être formulées concernant les exigences contenues dans l'article 4 de la Charte :

148. D'une part, le nombre et l'importance des pouvoirs et compétences dont jouissent actuellement les communes ne paraissent pas limités outre mesure. En plus des compétences déjà énumérées dans la législation antérieure, la réforme Kallikratis leur a transféré de nombreuses compétences nouvelles. Leur préoccupation majeure est le manque de ressources humaines et financières adéquates pour les gérer correctement.

149. D'autre part, le caractère plein, entier et exclusif des responsabilités ne paraît pas respecté. On constate dans de nombreux domaines un chevauchement des compétences (et des responsabilités) entre une administration nationale déconcentrée et les régions et municipalités. Le rôle de 7 autorités étatiques est tout particulièrement controversé. Divers interlocuteurs rencontrés non seulement au niveau local, mais aussi national, ont déclaré aux rapporteurs que ces dernières devraient être supprimées.

150. Afin d'éviter un chevauchement des responsabilités, il ne faut pas non plus oublier que dans de nombreux domaines, les compétences ne peuvent être ni transférées ni déléguées aux collectivités locales, eu égard au libellé de la Constitution et à l'interprétation qu'en donne le Conseil d'Etat.

151. Enfin, une coordination plus institutionnalisée et des processus de consultation à tous les niveaux sont nécessaires, surtout dans des domaines connaissant d'importants chevauchements de compétences (tels que l'éducation ou les transports).

### **4.3 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

#### **Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales**

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

152. La Grèce n'est pas liée par l'article 5, en vertu duquel les limites territoriales locales ne doivent pas être modifiées sans consultation préalable des collectivités locales concernées, si possible au moyen d'un référendum lorsque la législation le permet. Cela étant, les rapporteurs souhaitent souligner que le processus de fusions de municipalités a été un aspect majeur du paysage territorial grec des dernières décennies, en particulier dans le cadre des réformes « Kapodistrias » et « Kallikratis ». Des changements peuvent être apportés aux limites territoriales d'une municipalité

63. Conseil d'Etat, Décisions 506/2010 et 2599/2011: Voie de recours contre une loi réglementaire relative au transfert de compétences concernant a) la mise en œuvre d'un plan d'urbanisme et b) l'entretien de réseaux routiers nationaux aux autorités locales.

sous certaines conditions énoncées dans les articles 2-5 et 10-13 de la loi 3463/2006 (« Code des municipalités et des communes »), ainsi que dans l'article 5 (« redéfinition des limites territoriales des communes municipales au sein des municipalités de plus de 100 000 habitants, transfert d'une commune locale à une municipalité voisine) et l'article 6 de la loi 3852/2010 (« réforme Kallikratis ») (« création d'une commune locale à partir d'une localité définie dans le recensement comme étant indépendante »). L'avis des collectivités locales concernées est demandé. La tenue de référendums locaux est prévue à l'article 216 de la loi 3463/2006. Toutefois, le décret présidentiel nécessaire pour l'application de cette disposition n'a toujours pas été pris, et dans les faits aucun référendum n'a encore eu lieu. Les rapporteurs estiment par conséquent que la situation de la Grèce serait, en droit du moins, conforme à l'article 5. Ils considèrent donc qu'il reste peu à accomplir pour permettre la ratification de l'article 5 de la Charte et ils encouragent les autorités grecques à envisager de réexaminer la déclaration formulée au sujet de cet article.

#### **4.4 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales**

##### **Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales**

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. |
| 2 | Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.                               |

153. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes quelles sont les structures administratives internes dont elles entendent se doter. Les municipalités grecques jouissent d'un certain degré d'autonomie dans l'élaboration de leur organigramme interne, bien qu'il faille garder à l'esprit qu'elles ne disposent d'aucun pouvoir statutaire et que c'est la loi qui régit en détail l'organisation municipale.

154. Pour ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, de la Charte relatif au recrutement du personnel, ce sujet est actuellement très controversé en Grèce, entre autres à cause de la crise économique et financière et des mesures imposées pour y remédier.

155. Le système grec de service public est fondé sur la notion de carrière: les fonctionnaires sont recrutés à la base d'une pyramide et progressent peu à peu vers des postes supérieurs. Le statut constitutionnel actuel des fonctionnaires s'applique aussi aux agents des collectivités territoriales (article 103, paragraphe 6, de la Constitution). Les fonctionnaires sont titulaires et ont l'obligation de respecter le principe de neutralité politique. Bien que régi par un code spécial, le statut officiel du personnel des collectivités locales est assimilé dans ses principaux aspects à celui du personnel des services publics de l'Etat. Toutefois, les unités administratives des collectivités locales présentent des profils très divers et sont en règle générale plus réduites.

156. L'article 103, paragraphe 2, de la Constitution dispose que des personnes jouissant du statut de fonctionnaire (appelées « personnel permanent ») ne peuvent être embauchées que si l'organigramme de la collectivité locale propose un poste correspondant. Le personnel à contrat de droit privé de longue durée ne peut pourvoir que des emplois scientifiques, techniques ou auxiliaires. Les contrats de droit privé à durée déterminée ne sont autorisés qu'en vue « de satisfaire des besoins imprévus et urgents ».

157. Depuis la révision constitutionnelle de 2001, le contrôle d'un organe indépendant de régulation (le Conseil suprême de la sélection du personnel, connu sous l'acronyme ASEP) de l'embauche et des contrats pour tous les types de personnels dans l'ensemble du secteur public – déjà instauré en 1994 – est constitutionnellement garanti. Bien que cela signifie que les procédures en matière d'embauche et de contrats puissent être fort longues, ce système centralisé a été considéré comme indispensable pour mettre un terme à des pratiques traditionnelles de favoritisme qui ont fait du tort à la méritocratie et surpeuplé l'administration publique de nombreux employés sous-qualifiés, tout en nuisant au professionnalisme et à l'éthique des fonctionnaires. De plus, la Constitution a explicitement interdit l'adoption de lois qui feraient de l'emploi temporaire une sorte d'emploi permanent ; en effet, plusieurs lois ont autrefois « légalisé » rétrospectivement une pléthore de pratiques de favoritisme qui

contournaient des dispositions constitutionnelles relatives au recrutement et au statut professionnel dans le secteur public.

158. A part certaines restrictions juridiques draconiennes en matière de recrutement, les pouvoirs locaux n'ont pratiquement aucun moyen d'élaborer leur propre système de gestion des ressources humaines. Etant donné que les revendications concernant les augmentations de salaire ou autres se règlent au niveau du gouvernement central, les négociations entre employés et employeurs se déroulent donc au niveau national. Dans le cas des collectivités locales, bien que l'employeur soit l'autorité concernée, les négociations sont menées avec le gouvernement central (et en particulier avec les ministères de l'Intérieur et des Finances).

159. En matière de qualité du personnel, le Centre national grec pour l'administration publique et les collectivités locales (EKDDA) contribue grandement à renforcer les capacités des employés des collectivités locales. Il s'agit de l'organisme stratégique chargé du développement des ressources humaines de l'administration publique et des collectivités locales. Il a été fondé en 1983 en tant qu'entité de droit public doté d'une autonomie financière et administrative et il est directement supervisé par le ministère de la Réforme administrative et de la gouvernance électronique.

160. Pour des raisons budgétaires, des mesures restrictives relatives à l'embauche et aux contrats des personnels du secteur public ont été adoptées au début des années 1980. Aujourd'hui, en raison de la crise financière et de la conditionnalité qui en découle, elles ont encore été renforcées. Depuis 2010, plusieurs mesures exceptionnelles ont été prises afin de réduire les coûts du personnel des collectivités locales - tout comme pour les employés de l'ensemble de l'administration publique - telles que l'article 11 de la loi 3833/2010, qui définit que le nombre d'embauches et de recrutements annuels ne peut pas excéder une proportion de un pour cinq (un recrutement pour cinq départs) pour l'ensemble des organismes, et la disposition contenue dans la stratégie budgétaire à moyen terme 2013-2016 relative à la baisse des recrutements au titre de la règle de un pour 10. La réduction des primes saisonnières et des salaires du secteur public a été un autre élément important. De nouvelles lois ont imposé une réorganisation des collectivités locales : en 2011 de nouveaux organigrammes « dégraissés » ont été adoptés ; en 2012, les municipalités et régions ont dû supprimer des emplois existants (postes non pourvus) ; en 2013, des services internes (directions, départements, bureaux, etc.) ont dû être réduits de 30 %. Des agents contractuels ne bénéficiant pas du statut de fonctionnaire ont été licenciés (ils étaient environ 30 000, soit 1/5 du total des employés des collectivités locales en 2011). Les contrats de travail ont dû être réduits : en 2012, seuls 4 477 contrats ont été approuvés ; en 2013, ce nombre est passé à 3 582, et de nouvelles réductions sont prévues pour 2014 (-20 %) et 2015-2016 (-10 %). Même des employés jouissant du statut de fonctionnaire (3 500 agents de police municipaux et 2 200 surveillants scolaires) ont été démis de leurs fonctions en 2013.<sup>64</sup>

161. Selon la stratégie budgétaire à moyen terme pour 2015-2018, le processus de nomination et de recrutement de personnels permanents et de personnels sous contrats de droit privé à durée indéterminée de l'enseignement secondaire et obligatoire, que ce soit pour les collectivités locales leurs entités juridiques de droit privé, est suspendu jusqu'au 31 décembre 2016. Les autorités locales peuvent le cas échéant nommer et recruter du personnel permanent (enseignement universitaire et technique) dans les limites fixées par les termes de l'article 11 de la loi 3833/2010, tel qu'applicables, selon lesquels une décision du ministère de la Réforme administrative et de la gouvernance électronique est nécessaire pour appliquer le ratio d'un pour cinq.

162. Il convient de noter que la planification des recrutements pour les personnels des collectivités de premier et second niveau relève de la planification du personnel du secteur public, sous la juridiction du ministère de la Réforme administrative et de la gouvernance électronique qui est chargé de conserver les données pertinentes. Enfin, l'article 30 de la loi 4223/2013, tel que modifié et applicable (article 51, paragraphe 8, de la loi 4250/2014), régit le programme de mobilité volontaire aux deux niveaux de collectivités locales, dans le cadre duquel le personnel des collectivités locales de premier niveau peut - à sa demande - être transféré dans des collectivités de premier ou de second niveau.

163. En conclusion, conformément à l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, les communes grecques n'ont à l'heure actuelle pas les moyens de recruter du personnel hautement qualifié en se fondant sur les principes du mérite et de la compétence. De nombreux interlocuteurs ont souligné que les collectivités locales (comme le reste de l'administration publique grecque) ont connu des sureffectifs

64. Voir N. Hlepas, 'Centralization, Decentralization, Recentralization: Lessons from the Greek Experience', cit., p.196.

de personnels non qualifiés. Aujourd'hui, la plupart des municipalités manquent cruellement de personnel spécialisé. Les rapporteurs sont obligés de signaler que ces ressources humaines insuffisantes risquent d'amoinrir la capacité des collectivités locales à gérer leurs compétences et, en substance, la portée même de l'autonomie locale.

#### **4.5 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

##### **Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local**

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

164. Concernant l'article 7, paragraphe 1, de la Charte, aux termes du droit grec, le statut des élus locaux prévoit bien le libre exercice de leurs fonctions. Cet aspect n'a jamais été remis en question par les faits ou la réalité, bien que la crise financière ait eu ces dernières années pour effet une réduction importante de la rémunération des élus (par ex., selon la taille de la commune, seuls le maire et un ou deux adjoints sont rémunérés et le montant de cette rémunération été revu à la baisse. De plus, les conseillers municipaux ne perçoivent ni salaire ni indemnités).

165. Les maires, adjoints au maire et présidents des conseils municipaux bénéficiant d'un statut de fonctionnaire, ainsi que les employés des entités publiques ou des entités juridiques et entreprises privées, ont droit à des congés spéciaux sans solde obligatoires pendant toute la durée de leurs fonctions. Les personnes employées comme conseillers par des entreprises privées ne bénéficient ni de ce avantage, ni d'indemnités au titre des réunions du conseil.

166. Les maires ou leurs proches dont les intérêts privés vont à l'encontre des intérêts communaux sont tenus de céder leurs fonctions aux adjoints. Dans le cadre du programme sur la transparence s'inscrivant dans la réforme Kallikratis, les maires, adjoints aux maires et l'ensemble des membres du conseil économique et du comité pour la qualité de la vie doivent remettre un état financier annuel des avoirs détenus et le publier sur le site web de la municipalité.

167. Concernant l'article 7, paragraphe 3, les critères objectifs d'incompatibilité sont fixés par la loi. Afin de protéger l'intérêt public, ne peuvent prétendre aux fonctions de maire, d'adjoint au maire ou de membre d'un conseil municipal : les officiers ministériels et les dirigeants religieux, les membres des forces armées ou de sécurité, ou toute personne ayant une quelconque relation avec les autorités municipale ou étant endettée auprès de la municipalité. Il leur est interdit de se présenter aux élections aux deux niveaux de collectivités locales. Toute élection d'une même personne en tant que représentant élu de collectivités des premier et second niveaux est exclue. Les rapporteurs ont été informés que le cumul de la fonction de maire et de la pratique de métier d'avocat – susceptible de décourager l'engagement en faveur de la démocratie locale - était autrefois interdit mais que cette interdiction avait été levée.

168. Bien que la Grèce ne soit pas liée par le paragraphe 2 de l'article 7, les rapporteurs souhaitent insister sur le risque de voir – si elles étaient poussées à l'extrême – des coupes claires dans la rémunération des élus dissuader certaines catégories de citoyens de présenter leur candidature et, en fin de compte, compromettre le libre exercice de leurs fonctions.

#### **4.6 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

##### **Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales**

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

169. L'article 8 de la Charte traite du contrôle des actes des collectivités locales par des autorités de niveau supérieur. La Grèce n'est pas liée par le paragraphe 2 de cet article. Le contrôle de l'opportunité (visé au paragraphe 2) ne figure pas dans le système juridique grec. Depuis la réforme constitutionnelle de 2001, l'article 102.4 de la Constitution mentionne expressément le « contrôle de légalité » et prévoit que la tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales « ne doit pas permettre d'entraver leur initiative et leur liberté d'action ». La législation a été modifiée en conséquence.

170. Par le passé, comme observé dans la Recommandation 247 (2008), l'un des points les plus problématiques de la démocratie locale et régionale en Grèce était le rôle du secrétaire général de l'administration déconcentrée de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales. La Recommandation estime ainsi que le secrétaire général « porte atteinte au principe de l'autonomie locale, notamment en raison des interventions administratives qu'il peut entreprendre dans la résolution des affaires locales, à savoir dans le domaine de la planification et de la gestion des fonds communautaires, et de ses compétences de contrôle et de surveillance administrative et financière sur les deux niveaux des collectivités locales ».

171. Les rapporteurs notent avec satisfaction que la réforme Kallikratis a apporté des améliorations notables, puisqu'elle a instauré un système entièrement nouveau de contrôle de la légalité (décrit ci-dessus), bien que ce système ne soit pas encore pleinement mis en œuvre et que la Grèce se trouve dans une période de transition durant laquelle l'ancien système est encore en place. Au cours des visites de suivi, plusieurs représentants des collectivités locales ont signalé aux rapporteurs que de nombreuses difficultés subsistaient, l'Etat continuant d'exercer un important contrôle sur l'administration locale.

172. Dans la pratique, les procédures de contrôle sont longues, notamment en raison de la faiblesse des administrations déconcentrées de l'Etat et de leur manque de ressources humaines, qui entraînent – en particulier dans les nombreux cas de contrôles préalables obligatoires – une paralysie de l'action de l'administration locale et parfois un déni des droits des citoyens.

173. Le Médiateur grec, dans ses réponses écrites aux questions des rapporteurs, souligne que la mauvaise administration qui caractérise souvent les collectivités locales s'explique dans une large mesure par le manque de volonté ou de moyens de l'administration déconcentrée de l'Etat pour contrôler les pratiques en vue d'en assurer la transparence et la légalité. L'enquête menée sur les plaintes soumises au Médiateur grec a révélé que le secrétaire de l'administration déconcentrée ne pouvait traiter les plaintes des citoyens dans le délai imposé, à savoir soixante jours à compter du dépôt de la plainte. L'inaction de la part de l'administration déconcentrée entraîne implicitement l'annulation de la plainte.

174. En outre, le contrôle de la légalité se transforme très souvent en contrôle de l'opportunité. Les rapporteurs ont reçu des exemples de cas dans lesquels le contrôle de l'Etat avait vidé l'autonomie locale de sa substance, ne laissant aucune marge aux municipalités y compris dans des domaines relevant de leur compétence.

175. Les collectivités locales se disent également très préoccupées par les contrôles financiers instaurés à la suite de la crise financière, notamment depuis la création d'un observatoire de la gestion des budgets locaux (officiellement nommé « Observatoire de l'autonomie financière des collectivités locales », ci-après : « Observatoire »).

176. L'Observatoire, prévu en 2012 par le nouveau Cadre de stratégie budgétaire à moyen terme (ci-après : « Cadre budgétaire »), a été mis en place par la loi n° 4111/2013 (article 4). Il s'agit d'un comité dépendant de la direction des Finances du ministère de l'Intérieur et composé de juges spécialisés dans les affaires fiscales et de hauts fonctionnaires, ainsi que de représentants des associations de pouvoirs locaux (des premier et second niveaux). La loi n° 4270/2014 (« Gestion budgétaire et principes de contrôle, transposition de la directive 2011/85/UE – Comptabilité publique et autres dispositions ») a redéfini les missions de l'Observatoire.

177. Le principal rôle de l'Observatoire – conformément au Cadre budgétaire 2015-2018<sup>65</sup> – consiste à veiller à l'élaboration par les collectivités locales de budgets réalistes et équilibrés, conformément à la législation en vigueur sur le budget, et à contrôler mensuellement l'exécution du budget par les collectivités locales et leurs entités juridiques inscrites au registre des entités administratives. En outre, l'Observatoire transmet aux ministres de l'Intérieur et des Finances son avis sur les budgets prévisionnels en rédigeant des propositions, qui sont prises en compte dans la préparation du budget local consolidé figurant dans le Cadre budgétaire et dans le budget de l'Etat.

178. Dans le contexte évoqué ci-dessus, l'Observatoire :

a. évalue les prévisions de recettes présentées par les collectivités locales dans leurs budget et dans le Plan d'action intégré et rédige des propositions de modification des objectifs, principalement lorsque les recettes semblent irréalistes et surestimées ;

b. évalue et contrôle la bonne mise en œuvre du budget ; s'il s'éloigne de plus de 10 % des objectifs budgétaires trimestriels, l'Observatoire le signale à la collectivité locale concernée et à son autorité de contrôle et offre des orientations pour réduire cet écart. Si les objectifs ne sont pas atteints pendant deux trimestres consécutifs et si aucune mesure appropriée n'est prise, la collectivité locale concernée est placée sous le régime de la consolidation budgétaire, par décision du ministère de l'Intérieur sur proposition de l'Observatoire. L'Observatoire est chargé de définir le mode de mise en œuvre de ce régime.

179. Selon les experts cependant, le régime de la consolidation budgétaire n'a pas encore été appliqué à ce jour. Même en cas de d'écart budgétaires persistants, l'Observatoire tend à appliquer des méthodes « douces » de persuasion. Toutes les entités (893 au total) ont reçu des avis de l'Observatoire à caractère contraignant, sur plusieurs thèmes et en plusieurs occasions, comportant parfois même des instructions pour les budgets prévisionnels 2014. Des mécanismes correctifs visant à surveiller l'exécution du budget à l'aune des objectifs annuels avaient déjà été mis en place en 2012, mais leur utilité s'était avérée limitée faute de définition de plafonds pour l'ensemble du processus budgétaire. Dans ses commentaires adressés aux rapporteurs au cours du processus de consultation, le ministère de l'Intérieur a souligné que les avis de l'Observatoire portent sur la préparation des budgets annuels et plus particulièrement sur les contrôles liés à la préparation de budgets réalistes. Le respect des lignes directrices et des plafonds définis chaque année dans la Décision ministérielle conjointe sur la préparation des budgets, publiée par les ministères des Finances et de l'Intérieur, est le principal critère d'évaluation du réalisme des budgets locaux. En cas de déviation dans l'exécution du budget, l'Observatoire donne des consignes à l'entité concernée afin qu'elle prenne les mesures nécessaires pour corriger cette déviation.

180. En 2013, les budgets des collectivités locales n'étaient pas pleinement conformes aux projections du Cadre budgétaire pour le secteur des pouvoirs locaux dans son ensemble. La cohérence entre les projections du Cadre budgétaire et les budgets des collectivités locales pour 2014 s'est nettement améliorée, du fait de la coopération entre l'Observatoire et les collectivités locales.

181. L'instauration de l'Observatoire et des autres mécanismes de contrôle budgétaire centralisé comprenant des mesures obligatoires a suscité une très vive opposition de la part des associations de collectivités locales et des syndicats de fonctionnaires locaux. Les associations nationales de collectivités locales ont contesté l'action de l'Observatoire devant le Conseil d'Etat. Elles affirmaient que cette institution porterait atteinte aux garanties constitutionnelles, et en particulier aux dispositions concernant l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales (article 102.2 de la Constitution).

182. Le Conseil d'Etat a décidé que les dispositions juridiques relatives à l'Observatoire ne portaient pas atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales. Cette nouvelle institution s'en tiendrait en effet à des lignes directrices et à des instructions, laissant suffisamment de latitude aux conseils municipaux et régionaux. En outre, le Conseil d'Etat a affirmé que les objectifs budgétaires imposés par les accords internationaux conclus entre le gouvernement grec et la Troïka et ses partenaires

---

65. Cadre budgétaire 2015-2018, p. 75.

européens s'appliquaient directement à toutes les entités de l'administration publique<sup>66</sup>.

183. En conclusion, concernant le respect de l'article 8, paragraphes 1 et 3, les rapporteurs savent pertinemment que dans le contexte de la Grèce d'après 2010, profondément marqué par la crise financière et par les exigences internationales subséquentes, un certain degré de contrôle centralisé des collectivités locales ne peut être évité, concernant notamment leurs budgets. En outre, ils ont entendu certains interlocuteurs, non seulement au niveau de l'Etat (comme le président de l'Observatoire ou des représentants du ministère des Finances) mais aussi au niveau municipal, leur affirmer qu'un certain degré de contrôle budgétaire était nécessaire car la présentation de budgets prévisionnels inexacts et parfois maquillés constituait une pratique très courante et ancrée de longue date au sein des collectivités locales grecques.

184. Les rapporteurs apprécient vivement les efforts entrepris par la Grèce depuis la recommandation de 2008 pour modifier le système de contrôle administratif. Cependant, ils ne peuvent qu'exprimer leur inquiétude devant la situation actuelle : le nouveau système de contrôle de la légalité n'est pas pleinement mis en œuvre ; les procédures sont extrêmement longues et bureaucratiques ; le contrôle de la légalité tend à se transformer en contrôle de l'opportunité. Le rôle de l'Observatoire est particulièrement délicat, compte tenu du risque que son contrôle ne reste pas proportionnel à l'importance des intérêts publics qu'il est censé protéger et sape l'autonomie financière locale, dont notamment la liberté des collectivités locales de fixer librement leurs dépenses prioritaires (en relation avec l'article 9.1 de la Charte – voir ci-dessous).

185. A ce jour, les rapporteurs estiment que la situation actuelle en Grèce n'est pas conforme aux exigences de l'article 8, paragraphes 1 et 3 de la Charte, et son évolution devrait encore être suivie.

#### **4.7 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

##### **Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales**

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.

66. Conseil d'Etat, décision n° 1716-1717/2014 : demandes d'annulation des décisions ministérielles réglementant la procédure d'adoption du budget des régions et des municipalités. Les requérants contestent la participation à cette procédure d'un comité gouvernemental nommé « Observatoire de l'autonomie financière des collectivités locales » chargé de livrer des avis sur les budgets prévisionnels des collectivités locales. Les requérants affirment que la participation de ce comité est contraire à la garantie d'indépendance administrative et financière des collectivités territoriales prévue à l'article 102 de la Constitution grecque. La Cour considère que l'avis donné par l'Observatoire, indiquant les montants que le comité économique de la région / municipalité devrait entrer sur une ligne spécifique du budget prévisionnel pour le rendre réaliste et équilibré, ne s'impose pas au conseil régional / municipal, qui adopte le budget en dernier lieu. Le conseil doit tenir compte de l'avis de l'Observatoire mais peut s'en écarter. Le conseil régional / municipal doit, cependant, respecter les principes de gestion des finances publiques énoncés dans la loi n° 2362/1995 sur la comptabilité publique, telle que modifiée. L'observation des principes établis par les dispositions susnommées représente un contrôle de légalité (et non un contrôle d'opportunité) et n'affecte pas l'autonomie administrative et financière des collectivités locales, qui ne s'étend pas au pouvoir d'adopter des dispositions réglementaires non fondées sur une loi votée. Les demandes sont rejetées.

8	Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.
---	--

186. Le pouvoir juridique d'assumer certaines fonctions n'a de sens que si les collectivités locales disposent de ressources financières pour le mettre en pratique. Les ressources des collectivités locales constituent un sujet sensible et une importante source de controverses dans de nombreux pays, mais le sujet est particulièrement délicat en Grèce.

187. Ce thème est déjà abordé dans la Recommandation 247 (2008), selon laquelle « le financement des municipalités et des communes reste très insuffisant. Il est fondé presque exclusivement sur des transferts de l'Etat ». Il était recommandé aux autorités grecques en charge de l'autonomie locale et régionale : « c. de diriger l'évolution du système financier vers une plus large diversification des sources de recettes des collectivités locales, selon la directive de l'article 9, paragraphe 4, de la Charte, en développant les bases d'une plus grande autonomie financière par le biais de la perception des recettes locales (redevances et charges, emprunts et fiscalité directe) ; d. de renforcer le système du financement local, en conformité avec l'article 9 (paragraphe 1 et 2) de la Charte, dans le cadre de la décentralisation et du transfert de compétences pour les collectivités locales, en envisageant une participation plus élevée du PIB (produit intérieur brut) et de l'ensemble des dépenses publiques au financement des collectivités locales ».

188. Les recettes et dépenses des collectivités locales, exprimées en pourcentage du PIB, sont très faibles en Grèce. L'autonomie fiscale des deux niveaux reste limitée. Leur part des dépenses publiques est l'une des plus faibles en Europe. Plus précisément, les dépenses des deux niveaux de collectivités locales représentaient en 2011 2,8 % du PIB et 5,6 % du total des dépenses publiques. Toujours en 2011, les recettes des collectivités locales n'atteignaient que 2,6 % du PIB et 5,6 % des recettes totales du secteur public<sup>67</sup>.

189. Les difficultés déjà existantes se sont accrues ces dernières années. D'un côté, la réforme Kallikratis a renforcé les compétences des collectivités locales, et donc leurs besoins en ressources financières ; de l'autre, la crise financière sans précédent et les protocoles d'accords qui ont suivi ont imposé de sévères mesures d'austérité et d'importantes coupes budgétaires dans tout le secteur public.

190. La crise économique a eu de très lourdes conséquences sur la situation des collectivités locales en Grèce. Les pouvoirs locaux et régionaux, comme il a été dit aux rapporteurs, doivent « en faire beaucoup plus avec beaucoup moins ». Les financements globaux (dotation aux collectivités locales) ont diminué de pas moins de 60 % en cinq ans. Dans le même temps, les municipalités se sont trouvées face à une demande croissante d'aide à l'enfance, aux personnes âgées et, en particulier, d'aide sociale aux pauvres et aux personnes au chômage. Beaucoup de municipalités se sont montrées très imaginatives, lançant des « banques de temps » (services offerts en échange d'autres services), des « supermarchés sociaux », des « épicerie solidaires » etc. Parallèlement, l'Etat et notamment le ministère des Finances se sont clairement efforcés de contrôler et de coordonner la gestion des budgets municipaux, comme on l'a vu plus haut (concernant l'article 8).

191. Dans sa réponse écrite aux questions des rapporteurs, le ministère des Finances souligne que le bilan des collectivités locales s'est nettement amélioré ces dernières années. Les résultats budgétaires publiés par l'ELSTAT illustrent cette amélioration.

	2010	2011	2012	2013
<b>ESA95 Bilan des CL</b>	-569	487	693	770

192. Les forts excédents devraient être considérés comme pérennes, ce que reflètent également les projections du Cadre de stratégie budgétaire à moyen terme 2015-2018.

Cadre budgétaire 2015-2018	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Bilan</b>	784	852	958	941	1046

67. DEXIA 2012.

193. Remarquons qu'en raison du programme d'ajustement de l'économie, plusieurs mesures ont été appliquées pour améliorer la santé financière des collectivités locales. Certaines visaient à améliorer les recettes propres, comme l'augmentation des rentrées fiscales via la mise en place d'une attestation obligatoire de paiement des impôts locaux et l'augmentation des autres recettes grâce à des économies d'échelle et une meilleure organisation du mécanisme d'encaissement, tandis que d'autres visaient à rationaliser les dépenses (mise en place d'un système électronique pour la passation de marchés publics, réduction du coût des expropriations foncières, réduction du nombre de contrats à durée déterminée, baisse des primes saisonnières dans le secteur public, baisse du nombre de postes de conseillers auprès des élus, taux de prime fixe pour les présidents et administrateurs des entreprises municipales etc.).

194. En outre, malgré les mesures d'austérité qui ont entraîné la réduction de la dotation aux collectivités locales, ces dernières sont parvenues à appliquer avec succès les mesures citées plus haut et donc à contribuer à l'effort financier du pays, principalement en maintenant à un niveau élevé leurs propres recettes (taxes et redevances, impôts sur le revenu, autres taxes et services etc.) malgré la récession économique et la rationalisation supplémentaire des frais de fonctionnement. Il faut noter qu'un des vecteurs clés de l'équilibre positif atteint en 2013 a été le règlement des obligations impayées par le budget de l'Etat, à partir du crédit spécial du programme de liquidation des arriérés.

195. Comme le souligne le Cadre budgétaire 2015-2018, « le bilan financier [des collectivités locales] en 2013 s'est amélioré par rapport à 2012, ce qui s'explique principalement par le maintien de hauts niveaux de recettes propres malgré la crise économique et par la rationalisation supplémentaire de leurs coûts de fonctionnement, qui ont baissé d'environ 12 % par rapport à 2012. L'un des facteurs cruciaux pour atteindre un équilibre positif en 2013 a été le financement (environ 933 millions d'euros cumulés pour 2012-2013) via le crédit spécial instauré par l'Etat pour liquider les arriérés antérieurs à 2011<sup>68</sup> ».

196. Néanmoins, les rapporteurs ne peuvent considérer que l'article 9.1 de la Charte est dûment respecté en Grèce : à ce jour, les collectivités locales n'ont pas de « ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement ». En pratique, les prises de décisions et en particulier la mise en œuvre des politiques dépendent souvent de ressources contrôlées par l'Etat, et non par les collectivités locales.

197. S'agissant de l'article 9.2 de la Charte, le principe de la proportionnalité (selon lequel il devrait exister une relation adéquate entre les ressources financières dont dispose une collectivité locale et les tâches dont elle s'acquitte) a été violé, puisque plusieurs responsabilités supplémentaires ont été transférées aux municipalités sans les ressources correspondantes, comme la plus haute juridiction administrative l'a reconnu en plusieurs cas<sup>69</sup>.

198. L'article 9, paragraphe 3 de la Charte demande qu'une partie des ressources financières des collectivités locales provienne d'impôts locaux dont elles doivent pouvoir fixer le taux. Le paragraphe 4 pose le principe de la diversification des ressources financières des collectivités locales, et le paragraphe 5 celui de la péréquation financière. Le paragraphe 6 énonce la nécessité de consultations appropriées, le paragraphe 7 limite l'octroi de subventions spéciales aux collectivités locales et le paragraphe 8 prévoit l'accès de ces dernières au marché national des capitaux.

199. Sur ces sujets, les rapporteurs soulignent que d'après les données fournies dans la réponse écrite du ministère des Finances (citant les résultats budgétaires publiés par l'ELSTAT pour 2013), les ressources des collectivités locales se répartissent comme suit :

- dotations du budget ordinaire : 45 % du total des ressources
- dotations du budget des investissements programmés : 11 % du total des ressources
- autres : 34 % du total des ressources (*dont a) ressources liées aux droits et devoirs réciproques : 15 %, b) recettes, devoirs, droits et services de nature fiscale 7 %, c) autres ressources propres 6 %, d) ressources issues des années antérieures 6 %*)

68. Cadre budgétaire 2015-2018, p. 73.

69. Conseil d'Etat, décision n° 506/2010 et 2599/2011 : recours contre un texte juridique prévoyant le transfert aux collectivités locales des pouvoirs a) de mise en œuvre de l'aménagement du territoire et b) d'entretien des réseaux de routes nationales. Conformément aux dispositions de l'article 102 (paragraphe 2 et 5) de la Constitution, ainsi qu'aux principes de l'autonomie administrative et financière des collectivités locales, les transferts de pouvoirs du niveau central ou régional vers le niveau local et l'attribution de la gestion des affaires locales aux différents niveaux doivent s'accompagner du transfert des financements correspondants. Si cette exigence n'est pas remplie, le texte juridique prévoyant le transfert des pouvoirs est frappé de nullité.

- Ressources collectées pour le compte de tierces parties : 10 % du total des ressources

200. La structure des dépenses des collectivités locales se présente comme suit :

- rémunération du personnel : 25 % du total des dépenses
- prestations sociales : 12 % du total des dépenses
- intérêts : 1 % du total des dépenses
- dépenses dans le cadre du budget des investissements programmés : 17 % du total des dépenses
- autres : 33 % du total des dépenses (*dont a) paiements issus des années antérieures : 5 %, b) transferts à des tierces parties 10 %, c) autres dépenses de fonctionnement 18 %*)
- dépenses pour le compte de tierces parties : 12 % du total des dépenses<sup>70</sup>

201. Comme on vient de le voir, les autres ressources des collectivités locales (c'est-à-dire excluant les dotations de l'Etat et du budget des investissements programmés), qui représentent environ 34 % du total des ressources, se divisent en quatre grandes catégories :

- ressources liées aux droits et devoirs réciproques : 47 % des ressources propres en 2013
- recettes, devoirs, droits et services de nature fiscale : 22 % des ressources propres en 2013
- autres : 13 % des ressources propres en 2013
- ressources issues des années antérieures : 18 % des ressources propres en 2013

Notons que la part des trois premières catégories (a+b+c) est plus élevée si l'on tient compte des montants liés à la fiscalité, aux droits, aux devoirs etc. mais qui sont issus des années antérieures, et donc comptabilisés dans la quatrième catégorie.

202. Concernant la capacité des collectivités locales à fixer librement le taux des impôts locaux, le ministère des Finances a souligné ce qui suit :

- les devoirs réciproques sont déterminés en fonction du coût du service offert. Ce montant est approuvé par le conseil municipal et par le secrétaire général de l'administration déconcentrée ;
- le taux des autres impôts locaux est fixé par la loi et ne peut être modifié par les collectivités locales.

203. Enfin, le ministère des Finances fixe le montant total des dotations obligatoires (dotation aux collectivités locales) et des subventions spéciales accordées aux collectivités locales en tenant compte de la performance d'impôts spécifiques (comme la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt foncier) et de certains besoins et événements (par exemple la récession économique, l'augmentation des responsabilités). La redistribution et le versement des montants susmentionnés relèvent de la responsabilité du ministère de l'Intérieur et dépendent de critères quantitatifs et qualitatifs comme le nombre d'habitants, le taux de chômage, la croissance, etc.

204. D'autres informations sur les ressources financières locales ont été fournies, sous un angle complètement différent, par le Médiateur grec. D'après les données du Médiateur, les plaintes les plus fréquentes concernant les relations entre citoyens et pouvoirs publics pour le premier niveau de l'administration locale portent sur les problèmes financiers suscités par les impôts locaux. En outre, l'inefficacité de la levée des impôts nuit à l'autonomie financière des collectivités locales et à leur capacité à remplir leurs obligations contractuelles et autres.

205. L'expérience du Médiateur l'amène à conclure que les collectivités locales ne sont pas assez préparées à lever des impôts locaux ou, plus précisément, qu'elles s'avèrent incapables de mettre en œuvre la législation en la matière, complexe et bien souvent désuète.

206. L'incapacité des collectivités locales à honorer leurs obligations financières constitue également un sérieux problème. De nombreux citoyens déposent des plaintes parce que les autorités municipales ne reconnaissent pas les dettes de leurs prédécesseurs. En général, les pouvoirs locaux refusent de s'acquitter de leurs obligations financières, qu'elles émanent de conditions contractuelles ou de dispositions légales. Dans les cas d'expropriations de biens pour des raisons d'aménagement du territoire, il est rare que les propriétaires touchent la compensation dans les délais ; nombre d'entre eux se tournent alors vers le Médiateur.

70. D'après la réponse écrite du ministère des Finances, « le crédit spécial du programme de liquidation des arriérés a été exclu du total des ressources afin d'en donner une image plus représentative. En effet, cette source de financement n'est pas directement liée au fonctionnement des collectivités locales. De même, les dépenses liées au programme de liquidation des arriérés ont été exclues du total des dépenses ».

207. Dans ce contexte, les rapporteurs sont pleinement conscients de la crise financière sans précédent et des contraintes internationales auxquelles les autorités grecques doivent faire face. En tant qu'acteurs importants du pays, les collectivités locales doivent contribuer au processus de consolidation.

208. Néanmoins, les rapporteurs estiment que cette situation d'urgence économique et financière ne saurait suspendre la nature contraignante de la Charte. Ils réaffirment donc, en tenant compte de la Recommandation 247 (2008), que le financement des collectivités locales reste insuffisant, puisqu'il repose presque exclusivement sur des transferts de l'Etat.

209. Le système financier n'évolue toujours pas vers la plus grande diversification des ressources des collectivités locales prévue par l'article 9.4 de la Charte, qui suppose de développer les bases d'une plus grande autonomie financière au moyen de la collecte de revenus locaux (charges et cotisations, emprunts, taxation directe).

210. Il reste nécessaire de renforcer le système du financement local, conformément à l'article 9 (paragraphe 1 et 2) de la Charte, dans le cadre du transfert de pouvoirs aux collectivités locales, en recherchant une participation plus élevée du PIB (produit intérieur brut) et de l'ensemble des dépenses publiques au financement des collectivités locales.

211. Les rapporteurs jugent qu'une véritable démocratie locale passe par une forte augmentation des ressources propres des pouvoirs locaux et régionaux et de leur latitude quant à leur affectation. Lors de la visite de suivi, les rapporteurs ont remarqué un large consensus autour de la possibilité de transférer le produit des impôts fonciers aux municipalités et aux régions, qui dépendraient alors moins des dotations de l'Etat, rehausseraient le niveau de leurs rentrées fiscales et amélioreraient leur transparence vis-à-vis des citoyens. Ainsi, les rapporteurs invitent les autorités grecques à étudier sérieusement cette possibilité, déjà en place dans de nombreux pays du Conseil de l'Europe où la pratique de l'autonomie locale est ancienne et bien ancrée.

#### **4.8 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

##### **Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales**

1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.

3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

212. Concernant l'article 10.1 de la Charte, il convient de noter que l'article 102.3 de la Constitution grecque dispose, depuis la réforme constitutionnelle de 2001, que « la loi peut prévoir des regroupements obligatoires ou volontaires pour l'exécution de travaux, la prestation de services ou l'exercice de certaines compétences appartenant aux collectivités territoriales. Ces regroupements sont dirigés par des représentants élus ». La coopération entre les niveaux des collectivités locales (municipal et régional) et entre municipalités est réglemmentée et encouragée par la loi.

213. La coopération entre les deux niveaux de l'autonomie locale est aujourd'hui expressément inscrite dans la loi, qui prévoit la mise en place (volontaire) de « regroupements » transversaux (« *diavathmidiki sindesmi* », article 105 Kallikratis) qui peuvent être consacrés aux travaux publics, aux prestations de services, à la réalisation de tâches concrètes ou à la mise en œuvre de programmes et projets de développement. Dans la région de l'Attique notamment, un regroupement transversal obligatoire est prévu, pour la gestion des déchets ; dans le reste du pays, la gestion des déchets sera assurée par des regroupements intermunicipaux obligatoires (pour chaque région).

214. Des regroupements intermunicipaux (« *diadimotiki sindesmi* ») volontaires peuvent aussi être créés, consacrés aux travaux publics, aux prestations de services, à la réalisation de tâches concrètes ou à la mise en œuvre de programmes et projets de développement. La loi offre en outre aux municipalités comme aux régions un large éventail de possibilités d'accords et de mise en réseau. Les municipalités et/ou les régions peuvent nouer des « accords de coopération intermunicipaux ou

transversaux » ; l'une des parties peut offrir son soutien à l'autre et/ou s'acquitter de certaines de ses missions (article 99 Kallikratis). On rencontre assez souvent des « accords programmatiques » (article 100, « *programmatikes simvasis* »), concernant des projets concrets (projets de développement, constructions etc.) et qui peuvent lier non seulement des collectivités locales, mais aussi d'autres autorités publiques (dont les universités) et entités du secteur public (entreprises publiques etc.).

215. Enfin, les municipalités et les régions peuvent aussi nouer des liens de coopération moins formels, comme les « réseaux » (articles 101, 202 et 203 Kallikratis, « *diktia* »), autour d'objectifs d'intérêt public (dont des réseaux avec des collectivités locales étrangères).

216. Un rôle particulièrement important est assumé par les associations des collectivités locales, entièrement rénovées : l'Union centrale des municipalités de Grèce (KEDE), les Unions régionales de municipalités (PED) et, pour les régions, l'Union des régions grecques (ENPE) (voir la loi n° 3852/2010, article 282, et le décret présidentiel n° 75/2011), bien que comme déjà observé (concernant l'article 4), le cadre juridique existant ne prévoit pas de procédure adéquate de consultation de ces associations.

217. S'agissant de l'article 10.3 de la Charte, les premier et second niveaux de collectivités locales peuvent mettre en place des collaborations internationales et européennes en vertu du droit national, européen et international, conformément à l'étendue de leurs responsabilités et sous réserve des obligations internationales du pays, comme suit : a) les municipalités et régions collaborent avec les collectivités étrangères correspondantes, au niveau européen et international, afin de faciliter et de promouvoir la coopération transnationale, interrégionale, transfrontalière et territoriale et de participer à des programmes, activités et initiatives d'organisations européennes (UE, etc.), internationales et régionales (Conseil de l'Europe, etc.) ; b) les municipalités peuvent mettre en place des programmes de jumelage avec d'autres villes afin de favoriser les relations économiques, culturelles, éducatives et sociales et de construire et développer des liens d'amitié ; c) les municipalités, les régions et les administrations déconcentrées peuvent participer à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) afin de faciliter et de promouvoir une coopération transfrontalière, transnationale et/ou interrégionale, uniquement dans le but de renforcer la cohésion économique et sociale. Un Groupement européen de coopération territoriale ayant son siège en Grèce a le statut d'une société urbaine à but non lucratif ; d) les municipalités peuvent organiser des événements culturels, artistiques et sportifs et des échanges ; e) les régions peuvent coopérer avec les collectivités locales de leur territoire et avec des organisations étrangères.

218. Les rapporteurs apprécient la multiplicité des instruments prévus par la législation. Compte tenu également du fait qu'aucune remarque ou plainte sur cette question n'a été exprimée par leurs interlocuteurs lors des réunions, les rapporteurs considèrent que l'article 10, paragraphes 1 et 3 de la Charte est pleinement respecté en Grèce. Il convient de souligner que la Grèce n'est pas liée par le paragraphe 2 de l'article 10.

219. Néanmoins, les rapporteurs souhaitent souligner que la Grèce n'a pas encore signé le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STCE n° 206).

#### **4.9 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

##### **Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale**

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

220. Concernant la protection de l'autonomie locale, en tant qu'entités de droit public, les collectivités locales jouissent de tous les droits matériels et procéduraux qui s'appliquent à de telles entités, et peuvent en outre faire valoir les droits fondamentaux applicables aux entités privées lorsque leurs droits de propriété privée sont concernés.

221. Cependant, les rapporteurs souhaitent souligner que la Grèce ne possède pas de cour constitutionnelle et que la loi n'y prévoit pas de recours spécifique pour les collectivités locales.

L'absence de ces voies de recours peut affaiblir la protection constitutionnelle et juridique des collectivités locales dans le domaine législatif.

222. Concernant les actes exécutifs, l'article 95.1, alinéa a) de la Constitution fait relever de la compétence directe et centralisée du Conseil d'Etat (Συμβούλιο της Επικρατείας, « *Symvoulio Epikratia* », le tribunal administratif suprême) « l'annulation des actes exécutoires des autorités administratives, sur recours pour excès de pouvoir ou violation de la loi ». Les municipalités et régions peuvent contester les actes administratifs qui violent leur autonomie administrative et financière. Ces recours sont examinés par la troisième chambre du Conseil d'Etat. Si la chambre juge une disposition juridique anticonstitutionnelle, elle est tenue de transmettre l'affaire à la Plénière.

223. S'agissant de la législation, il existe un système diffus de contrôle juridictionnel. La question de la constitutionnalité peut être traitée par toutes les juridictions, et les collectivités locales peuvent invoquer leur statut constitutionnel et juridique chaque fois qu'elles contestent des décisions de l'Etat (comme des décisions des autorités nationales de contrôle, de la Cour des comptes ou d'une juridiction inférieure, auprès d'une juridiction supérieure). Malgré ce système, plusieurs facteurs – la disponibilité de recours contre des décisions de justice, la tendance des juridictions inférieures à s'aligner sur les décisions des juridictions supérieures, la possibilité de contester directement les actes exécutifs devant le Conseil d'Etat – ont entraîné de fait une concentration du contrôle juridictionnel entre les mains du Conseil d'Etat (du moins s'agissant des affaires administratives. Pour les affaires civiles et pénales, c'est la Cour suprême qui est concernée par cette tendance. En cas d'interprétations contradictoires, une Cour supérieure spéciale est constituée, conformément à l'article 100.1, alinéa e) de la Constitution).

224. Les textes législatifs qui comportent des mesures individuelles – et dont l'application ne nécessite pas d'acte exécutif – ne peuvent être contestés en justice, si bien qu'ils contournent les deux types (direct et diffus) de contrôle juridictionnel<sup>71</sup>. Le Conseil d'Etat a indiqué que l'adoption par la loi de réglementations de nature individuelle, afin d'éviter un contrôle juridictionnel direct, n'était admissible du point de vue de la Constitution que dans des circonstances exceptionnelles et pouvait toujours faire l'objet d'un examen judiciaire<sup>72</sup>. Pourtant, de nombreuses réformes des collectivités locales ont été instaurées par des lois extrêmement détaillées<sup>73</sup>, excluant ainsi tout texte d'application supplémentaire. Les collectivités locales ne peuvent les contester ni directement, ni indirectement (en contestant les actes exécutifs<sup>74</sup>).

225. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs soulignent que l'absence, dans le système grec de contrôle juridictionnel, de mécanisme permettant de contester directement la constitutionnalité des actes législatifs entraîne de graves lacunes dans la protection légale de l'autonomie locale.

#### **4.10 Article 12 : Engagements – Réserves formulées par les Etats, le cas échéant**

##### **Article 12 – Engagements**

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
  - article 2,
  - article 3, paragraphes 1 et 2,
  - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
  - article 5,
  - article 7, paragraphe 1,
  - article 8, paragraphe 2,
  - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
  - article 10, paragraphe 1,
  - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.

71. Voir C. Akrivopoulou, G. Dimitropoulos, S. Koutnatzis, *The "Kallikratis Program"*, cité p. 691.

72. Conseil d'Etat (formation collégiale), décision n° 1847/2008.

73. En particulier sur la consolidation des collectivités locales, comme les réformes Kapodistrias et Kallikratis.

74. Conseil d'Etat, décisions n° 3866-3868/2011, session plénière : la demande d'annulation d'une loi votée portant création d'une nouvelle municipalité au travers de la réunion de collectivités locales dispersées est irrecevable. Voir aussi Conseil d'Etat, décision n° 1618/2012, session plénière : la demande d'annulation d'une loi votée fixant le siège d'une collectivité locale est irrecevable.

3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

226. Comme déjà évoqué, l'instrument de ratification de la Charte par la Grèce a été déposé le 6 septembre 1989. La Charte est entrée en vigueur pour ce pays le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Conformément à l'article 12, paragraphe 2 de la Charte, la Grèce s'est déclarée non liée par :

- l'article 5 ;
- l'article 7, paragraphe 2 ;
- l'article 8, paragraphe 2 ;
- l'article 10, paragraphe 2 de la Charte.

227. En outre, bien que l'instrument de ratification ne se soit pas accompagné d'une déclaration en vertu de l'article 13 de la Charte, l'article 2 de la loi n° 1850/1989 dispose que la mise en œuvre de la Charte est limitée aux collectivités locales du premier niveau.

228. *Dans ses réponses écrites aux questions des rapporteurs, le ministère de l'Intérieur a signalé qu'il était pour le moment toujours impossible de ratifier toutes les dispositions susmentionnées. D'après la direction compétente du ministère de l'Intérieur, la seule disposition pour laquelle la réserve pourrait être levée serait l'article 8.2, puisque les actes des collectivités locales font l'objet d'un contrôle qui porte exclusivement sur leur légalité, et non sur leur opportunité.*

229. Concernant les autres dispositions, le ministère de l'Intérieur souligne ce qui suit :

« - Article 5 : Les limites administratives d'une municipalité peuvent être modifiées sous certaines conditions prévues aux articles 2 à 5 et 10 à 13 de la loi n° 3463/2006 (« Code municipal et communal »), à l'article 5 de la loi n° 3852/2010 (« réforme Kallikratis ») (redéfinition des limites des communes municipales au sein des municipalités de plus de 100 000 habitants, transfert d'une commune locale à une municipalité voisine) et à l'article 6 de cette même loi (création d'une communauté locale à partir d'une localité définie comme indépendante), via différents textes réglementaires selon le cas et sur la base de l'avis des collectivités locales concernées. Les référendums locaux sont prévus à l'article 216 de la loi n° 3463/2006 ; cependant, dans la pratique, aucun référendum de ce type ne s'est encore tenu, dans l'attente de la publication d'un décret présidentiel qui en précisera les critères de légalité et d'autres questions d'organisation ;

- Article 7, par. 2 : Les questions encadrées par la loi n° 3852/2010 (article 92 pour les municipalités, article 181 pour les régions) et par d'autres dispositions spécifiques relèvent principalement de l'initiative des ministères des Finances et du Travail. Une compensation financière est prévue pour les présidents de régions, les vice-présidents de régions, les maires et les maires adjoints, et une indemnité de représentation est versée aux présidents des communes locales et municipales. Cependant, les conseillers municipaux et régionaux n'ont pas droit à de telles compensations ou indemnités. En cas de perte de bénéfices ou de revenus liée aux prestations rendues, ils doivent se tourner vers les tribunaux [...] ;

- Article 10, par. 2 : Les possibilités de coopération internationale ouvertes aux autorités municipales sont indiquées aux articles 219 à 221 de la loi n° 3463/2006 et aux articles 99 à 101 de la loi n° 3852/2010 (coopération entre municipalités ou entre niveaux, accords et réseaux de municipalités et de régions). Les articles 202 (réseaux) et 203 (coopération internationale au niveau régional) de cette même loi prévoient de telles possibilités de coopération spécifiquement pour les régions. Cependant, aux deux niveaux de collectivités locales, des réseaux sont mis en place en Grèce conformément aux dispositions du Code civil (création obligatoire d'un partenariat sans but lucratif régi par le droit civil) tandis que tout type de coopération internationale est soumis à l'approbation du comité interministériel spécial, en vertu de la loi n° 3345/2005. Ce comité spécial est créé sur décision conjointe des ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Concernant les organes collégiaux des deux niveaux de collectivités locales, des possibilités de coopération internationale sont également prévues, sans les conditions imposées par la loi n° 3345/2005 (article 2 du décret présidentiel n° 74/2011 sur l'Union des régions et article 1 du décret présidentiel n° 75/2011 sur les Unions régionales de municipalités et l'Union centrale des municipalités de Grèce) ».

230. Le ministère a également confirmé : « En ce qui concerne la Recommandation 247 (2008) et la ratification de la Charte de l'autonomie locale, nous relevons qu'en vertu de l'article 2 de la loi n° 1850/1989, la Charte ne s'applique pas au second niveau des collectivités locales ».

231. Par conséquent, il est recommandé aux autorités grecques d'envisager de reconsidérer certaines des déclarations formulées au moment de la ratification. Par exemple, le retrait de la déclaration faite en lien avec l'article 5 et l'article 8, paragraphe 2 de la Charte ne devrait pas poser de sérieux problème.

232. En outre, les rapporteurs recommandent aux autorités grecques d'étendre le champ d'application de la Charte au second niveau de collectivités locales (les régions) puisque, comme nous le verrons plus loin, la réforme Kallikratis a levé tous les doutes qui subsistaient quant à leur caractère de collectivités locales.

#### **4.11 Eventuelle signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207)**

233. S'agissant de la possibilité que la Grèce signe le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, le ministère de l'Intérieur explique dans ses réponses écrites aux questions des rapporteurs que « l'absence de signature est due à la réserve liée au paragraphe 4.1 de l'article 1, qui prévoit le droit de voter et de se présenter aux élections locales pour les personnes résidant sur le territoire de la collectivité locale concernée (« *Chaque Partie reconnaît par la loi à ses citoyens le droit de participer, en qualité d'électeur ou de candidat, à l'élection des membres du conseil ou de l'assemblée de la collectivité locale dans laquelle ils résident* »). Cette disposition est susceptible de s'appliquer aux résidents « occasionnels », ce qui ne correspond pas à la notion de résidents enregistrés dans une municipalité en droit national. Le droit à l'enregistrement dans une municipalité est accordé sur la base de certains critères définis par la loi ».

234. Les rapporteurs notent que concernant le paragraphe 4.1 de l'article 1, le rapport explicatif du Protocole additionnel dit expressément que « l'objet du paragraphe est de souligner que le Protocole additionnel ne s'oppose pas à ce que la Partie accorde des droits électoraux à d'autres personnes, par exemple à des citoyens qui ne résident pas dans la collectivité locale ou à des non-citoyens. Si la Partie choisit d'accorder de tels droits, ce paragraphe lui impose de le faire en inscrivant ces droits dans la loi. *Le paragraphe ne prévoit donc pas un droit électoral individuel pour les non-citoyens de la Partie.* Dans le cadre des normes du Conseil de l'Europe, cette question fait l'objet du Chapitre C de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local » (c'est nous qui soulignons<sup>75</sup>).

235. En conséquence, de l'avis des rapporteurs, les préoccupations du gouvernement grec ne semblent pas fondées. Compte tenu par ailleurs des importantes mesures de la réforme Kallikratis (voir plus haut) destinées à améliorer la transparence et la participation des citoyens, les rapporteurs recommandent à la Grèce de signer le Protocole additionnel.

## **5. Démocratie régionale**

236. L'une des principales innovations de la réforme Kallikratis est la création de la région, échelon territorial intermédiaire entre les municipalités et l'Etat. Le statut des anciennes préfectures représentait l'un des points les plus problématiques du pouvoir local en Grèce. La Recommandation 247 (2008) demandait aux autorités nationales grecques de « clarifier [la] nature institutionnelle [des préfectures] en tant que collectivités locales » et de « prendre les mesures nécessaires pour éliminer les facteurs de « dépendance » des préfectures vis-à-vis du gouvernement ».

237. De ce point de vue, les rapporteurs notent avec satisfaction que la Grèce a suivi cette recommandation : la suppression des préfectures et la création des régions ont levé toute ambiguïté, puisque comme souligné plus haut, les régions présentent toutes les caractéristiques de collectivités locales.

238. Cela étant, après cette importante réforme, il reste un point à clarifier, lié à l'existence même de « régions » en Grèce. Ce pays n'est pas le seul concerné, puisqu'on trouve couramment en Europe un échelon territorial « intermédiaire » entre les municipalités et l'Etat, échelon beaucoup plus

75. <http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/207.htm>

« local » que « régional ». En d'autres termes, il s'agit de savoir si la réforme Kallikratis a créé des « régions municipales », c'est-à-dire un second niveau de collectivités locales (dotées d'un territoire et de sphères de compétence « supra-municipales ») ou a instauré un véritable « échelon régional ».

239. La réponse à cette question n'est pas sans conséquences pratiques, car dans le second cas, le processus de suivi devrait relever du Cadre de référence pour la démocratie régionale (ci-après « le Cadre de référence<sup>76</sup> ») tandis que dans le premier, le texte de référence est la Charte. Cependant, comme souligné plus haut, l'article 2 de la loi grecque n° 1850/1989 exclut le second niveau des collectivités locales (les régions) du champ d'application de la Charte. En conclusion, si l'on considère les nouvelles régions comme le second niveau de collectivités locales, la Grèce devrait faire entrer les régions dans le champ d'application de la Charte. Dans le cas contraire, les régions risquent d'échapper au processus de suivi, à moins qu'on ne les considère comme de « véritables » régions ; le Cadre de référence pourrait alors s'appliquer.

240. L'article 2 de la loi n° 1850/1989, déjà cité, n'aide pas à résoudre cette question. De fait, à l'époque de sa rédaction, il n'existait pas de régions en tant que collectivités locales et son objet était clairement d'exclure les anciennes préfectures du champ de la Charte. Ainsi, on ne peut interpréter le fait (réaffirmé par le ministère de l'Intérieur au cours de cet exercice de suivi) que les régions n'entrent pas dans le champ de la Charte comme un déni de la nature locale des régions.

241. D'autre part, on ne peut se fonder simplement sur le libellé de cette disposition ; en effet, si le terme « municipalité » a une signification claire et reconnaissable dans tous les pays européens, celui de « région » n'est pas un concept arrêté mais plutôt une notion plus floue, sujette à des nuances et à différentes approches nationales. Par exemple, plusieurs pays ont clairement des « régions » (au sens du Cadre de référence) mais ne les appellent pas ainsi. D'autres pays ont des régions qui ne peuvent être considérées comme de véritables « régions », mais plutôt comme un second niveau de collectivités locales.

242. De fait, les régions grecques ne correspondent pas pleinement à la définition des régions dans le Cadre de référence. D'une part, certains éléments de cette définition sont présents : les régions sont des collectivités territoriales situées entre les municipalités et l'Etat et dotées de pouvoirs décisionnels et administratifs ; elles ont leurs propres pouvoirs et compétences, dans les domaines énoncés dans le Cadre de référence : développement régional, aménagement du territoire etc.

243. D'autre part, de nombreux éléments de la définition du Cadre de référence ne sont pas respectés, ce qui amène à considérer les régions comme un second niveau de collectivités locales.

244. Premièrement, le cadre constitutionnel est exactement le même pour la municipalité et pour la région. Elles sont toutes deux considérées comme faisant partie de l'administration et couvertes par la Section VI de la Constitution (L'administration), chapitre premier (Organisation de l'administration). L'article 102 parle des « collectivités territoriales de premier et de second niveau » et prévoit une réglementation commune aux deux niveaux, sans précisions particulières concernant les régions. Elles ne sont donc pas dotées d'un cadre juridique spécifique et ne jouissent pas d'un mécanisme distinct de financement ou de contrôle.

245. Deuxièmement, les régions grecques (également du fait qu'elles sont régies comme les municipalités) ne peuvent ni adopter leurs propres règles ni s'auto-organiser, mais uniquement définir leur organigramme et les règles de leur administration interne, dans un cadre fixé par les lois nationales, qui généralement sont très complètes et standardisent jusqu'à des aspects mineurs des actions administratives.

246. Troisièmement, les régions grecques sont des subdivisions territoriales « nouvelles », artificielles ou bureaucratiques, créées en 1987 pour répondre aux exigences organisationnelles et fonctionnelles des politiques structurelles de l'UE. Elles ne reflètent pas des identités régionales ancrées dans l'histoire. Ces identités ne sont pas très marquées en Grèce (sauf en Crète) et dans tout le pays, les identités locales l'emportent clairement sur les identités régionales. Seules quelques régions grecques coïncident avec des régions historiques (la Crète, les îles Ioniennes, la Thessalie et l'Épire).

247. Selon les rapporteurs, au vu notamment de ce qui précède, les régions grecques ne peuvent être considérées comme des « régions » dans le contexte du Cadre de référence, mais constituent plutôt

76. Voir la Résolution 299 (2010) du Congrès.

un second niveau de collectivités locales. Par conséquent, les rapporteurs recommandent aux autorités grecques d'élargir le champ de la Charte au second niveau de collectivités locales (les régions).

## 6. Conclusions

248. Depuis la précédente visite de suivi, en 2008, la situation de la Grèce a connu de profonds bouleversements. D'une part, dans un pays doté d'une forte tradition de centralisation, la plus importante réforme administrative de toute l'histoire de la Grèce a été introduite, avec la loi Kallikratis (loi 3582/2010). Cette réforme a établi, pour la première fois, un véritable système d'autonomie pour les collectivités locales de premier et deuxième niveau. D'autre part, la Grèce connaît depuis 2010 une situation exceptionnelle et se trouve confrontée à des difficultés sans précédent pour restaurer la discipline financière et budgétaire, parvenir au redressement économique, rétablir sa compétitivité et réduire le chômage.

249. Toutefois, les engagements internationaux acceptés par le Gouvernement grec ont eu un impact profond sur la mise en œuvre de la réforme, de sorte que la transition vers un système plus décentralisé est gravement menacée.

250. Bien que la réforme Kallikratis contienne déjà des mesures de rationalisation et d'austérité (les entreprises et les autres personnes morales municipales ont été réduites de 80 %, de nouveaux systèmes de comptabilité et de contrôle ont été mis en place, les municipalités « surendettées » ont été contraintes d'adopter des programmes de stabilisation, etc.), les collectivités locales ont été la cible de plusieurs mesures d'austérité. Simultanément, les dotations générales de l'Etat ont progressivement été réduites de près de 60 %, les personnels des collectivités locales représentant une part importante des employés du secteur public qui allaient perdre leur emploi. L'Observatoire de l'autonomie financière des entités d'autonomie locale a été créé. Les exigences de rationalisation des structures et des activités, les licenciements et les contrôles budgétaires continus, combinés avec la suppression de services et la recentralisation de compétences, ont conduit à un conflit sans précédent entre les responsables politiques locaux et nationaux. En outre, l'Etat et les autorités de contrôle ont adopté des pratiques rigides à l'égard des collectivités locales, et un ensemble de nouvelles règles détaillées entraînant de nouvelles restrictions de l'autonomie locale et régionale a été introduit.

251. Par ailleurs, malgré les nombreux efforts de décentralisation, les traditions centralisatrices semblent encore prévaloir en Grèce, le fait que les collectivités locales sont considérées comme un élément du pouvoir exécutif jouant à cet égard un rôle déterminant. Non seulement les décisions stratégiques, mais aussi parfois d'autres décisions moins importantes, seront souvent prises au plus haut niveau administratif et politique. Certains des services publics les plus essentiels, comme l'enseignement public, les services de santé publique et la protection sociale, sont encore soumis à un contrôle direct et approfondi du pouvoir central. En outre, la législation et la réglementation sont souvent très détaillées. Des normes énoncées de longue date sont encore en vigueur, mais ont été amendées plusieurs fois, lorsqu'elles étaient devenues obsolètes du fait de l'évolution de la situation, ce qui a ajouté à la complexité de la législation et alourdi les procédures.

252. Plusieurs sujets de préoccupation peuvent être cités, en lien avec tous les articles de la Charte ratifiés par la Grèce. Ils tiennent pour une part aux dispositions légales (y compris constitutionnelles) relatives à l'autonomie locale, et pour une autre part au contexte effectif.

253. Premièrement, il est à souligner qu'une des principales innovations contenues dans la réforme Kallikratis est la création de la région en tant que niveau d'autorité « intermédiaire » entre les municipalités et l'Etat. Le statut des anciennes préfectures était l'un des aspects les plus problématiques de l'administration locale en Grèce, mentionné dans la recommandation 247 (2008). Celle-ci demandait aux autorités grecques, concernant les préfectures, « de clarifier leur nature institutionnelle en tant que collectivités locales » et « de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les facteurs de 'dépendance' des préfectures vis-à-vis du gouvernement ».

254. La réforme Kallikratis a répondu à cette recommandation. Toutefois, comme on a voulu le montrer dans le présent rapport, les régions grecques ne peuvent pas être considérées comme des « régions » au sens du Cadre de référence, mais constituent plutôt un deuxième niveau de collectivités locales. En conséquence, les rapporteurs recommandent aux autorités grecques d'étendre le champ d'application de la Charte à ce deuxième niveau de collectivités locales (les

régions), en modifiant la législation en vigueur. En effet, d'après l'article 2 de la loi 1850/1989, en Grèce la Charte ne s'applique pas au deuxième niveau de collectivités locales.

255. Pour ce qui concerne les dispositions constitutionnelles, conformément à la tradition grecque de centralisation, le principe de l'autonomie locale est mentionné dans la Section VI de la Partie trois de la Constitution, dans le chapitre « Organisation de l'administration ». Si le principe de l'autonomie locale est énoncé à cet endroit, c'est parce que, conformément à une tradition grecque solidement établie, les collectivités locales sont considérées comme un élément du pouvoir exécutif. Cette vision n'est cependant pas toujours tout à fait compatible avec le principe de « l'autonomie locale ». A l'occasion d'une prochaine révision constitutionnelle, celle-ci devrait être l'occasion d'inclure une section entière sur l'autonomie locale.

256. En comparaison avec la plupart des constitutions, en particulier les plus récentes, la garantie constitutionnelle de l'autonomie locale en Grèce est relativement limitée et synthétique. En outre, du fait également des amendements de 2001 (article 102) et 2008 (article 101), les dispositions ne sont ni organiques ni bien organisées. Par conséquent, l'observation contenue dans la recommandation de 2008 du Congrès (paragraphe 5 b), selon laquelle l'article 102 ne définit pas les deux niveaux de collectivités locales (ce qui a pour effet d'affaiblir la garantie constitutionnelle), reste pertinente.

257. Un autre aspect particulièrement problématique est l'absence de compétences de réglementation des municipalités, qui ne peuvent pas « régler » les affaires locales. Cet aspect s'inscrit dans une tradition grecque, ancienne et solidement ancrée, de centralisation. Elle est aussi énoncée dans la Constitution, qui confie au législateur le soin de réglementer de nombreux domaines. Ce point est important non seulement pour développer pleinement le champ de l'autonomie locale, mais aussi pour éviter les chevauchements de responsabilités : la responsabilité de l'Etat dans de nombreux domaines est nécessaire du fait qu'un grand nombre de compétences ne peuvent être ni transférées ni délégués aux collectivités locales en raison des dispositions constitutionnelles et de l'interprétation qu'en fait le Conseil d'Etat. Sur cette question également, une réflexion sur les changements qui pourraient être apportés à la Constitution est nécessaire.

258. Pour ce qui est de la protection de l'autonomie locale, les observations des rapporteurs montrent que la Charte ne tient pas une place importante dans la jurisprudence, ce qui s'explique aussi par le fait que la jurisprudence n'a elle-même pas une place importante, en Grèce, dans la protection de l'administration locale. Ces mêmes principes constitutionnels ne sont pas protégés. L'absence d'une cour constitutionnelle et d'un recours spécifique pour les collectivités locales peut entraîner un affaiblissement de la protection constitutionnelle et légale de l'autonomie locale, en particulier pour ce qui concerne la législation.

259. Un autre point faible notable, toujours du point de vue institutionnel, est l'absence de processus de coordination et de consultation plus institutionnalisés : ceux-ci seraient pourtant d'autant plus nécessaires qu'il y a plusieurs domaines où les compétences se chevauchent nettement.

260. D'autres dispositions (constitutionnelles et législatives) posent problème : notamment, le rôle des sept autorités de l'Etat n'est pas clairement défini. Ce rôle s'affaiblit progressivement, en raison également du renforcement des régions. Ces autorités de l'Etat ne peuvent pas être abolies sans révision constitutionnelle puisqu'en vertu de la Constitution certaines questions ne peuvent pas être transférées aux collectivités locales. Divers interlocuteurs (tant au niveau local que national) ont indiqué aux rapporteurs que ces autorités devraient être abolies.

261. La situation effective est plus problématique encore que la législation. Pour ce qui concerne le domaine de l'autonomie locale, le nombre et l'importance des compétences actuelles des municipalités ne semblent pas trop limités. Outre les compétences déjà citées dans la législation antérieure, la réforme Kallikratis a transféré de nombreuses compétences aux municipalités. La principale préoccupation est le manque de ressources financières et humaines adéquates pour exercer convenablement ces compétences.

262. Actuellement, les municipalités grecques n'ont pas la possibilité de recruter des personnels hautement qualifiés sur la base de leur mérite et de leurs capacités et la plupart sont confrontées à un manque de personnels spécialisés. Même les mesures les plus simples adoptées par le législateur dans le cadre de la réforme de l'administration publique – comme l'obligation de mettre en ligne les décisions des autorités locales, le programme sur la transparence ou le système centralisé pour les

passations de marchés publics – se sont avérées difficiles à mettre en œuvre au niveau local du fait du manque de personnels qualifiés capables d'utiliser les nouvelles technologies.

263. Un problème particulièrement délicat et difficile en Grèce concerne l'autonomie financière des collectivités locales. Il était déjà mentionné dans la recommandation 247 (2008), selon laquelle « le financement des municipalités et des communes reste très insuffisant. Il est fondé presque exclusivement sur les transferts de l'Etat ». En outre, la réforme Kallikratis a transféré de nombreuses compétences nouvelles aux municipalités, dont certaines, par exemple liées aux politiques sociales, prennent une importance accrue en période de crise économique. Toutefois, les municipalités ne peuvent exercer ces compétences si elles ne disposent pas de ressources financières adéquates. Cela vaut en particulier pour les municipalités qui ont connu d'importantes fusions et couvrent un vaste territoire.

264. Les rapporteurs ont pleinement conscience de la crise financière sans précédent et des contraintes internationales auxquelles les autorités grecques sont assujetties. En tant qu'acteurs importants du pays, les collectivités locales doivent contribuer au processus de consolidation. Néanmoins, les rapporteurs estiment que l'urgence économique et financière ne peut pas entraîner une suspension du caractère contraignant de la Charte. Ils réaffirment par conséquent, se référant à la recommandation 247 (2008), que le financement des collectivités locales reste très insuffisant, en ce qu'il est fondé presque exclusivement sur les transferts de l'Etat.

265. L'évolution du système financier vers une plus grande diversification des ressources financières des collectivités locales, conformément à l'article 9, paragraphe 4, de la Charte, en développant les bases d'une plus grande autonomie financière grâce à la levée de revenus locaux (droits et redevances, emprunts et impôts directs), reste encore à réaliser.

266. De même, il reste encore à renforcer le système de financement local, conformément à l'article 9 (paragraphe 1 et 2) de la Charte, dans le cadre de la décentralisation et du transfert de compétences aux collectivités locales, en cherchant à augmenter la part du financement des collectivités locales par rapport au PIB (produit intérieur brut) et à l'ensemble des dépenses publiques.

267. Par le passé (comme le souligne la recommandation 247 (2008)), l'un des aspects les plus controversés de la démocratie locale et régionale en Grèce était le rôle du secrétaire général de l'administration déconcentrée de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales. La réforme Kallikratis a permis d'importants progrès, avec l'introduction d'un système entièrement nouveau de contrôle de la légalité. Cependant, de nombreuses difficultés subsistent, car le contrôle de l'Etat sur les collectivités locales reste très étendu. Ces difficultés sont notamment les suivantes : l'absence d'une mise en œuvre complète du nouveau système de contrôle de la légalité ; la durée et la bureaucratisation excessives des procédures ; la dérive du contrôle de légalité vers un contrôle d'opportunité. Le rôle de l'Observatoire est particulièrement délicat, en raison du risque, d'une part, que son contrôle ne soit plus proportionné à l'importance de l'intérêt public qu'il vise à protéger et, d'autre part, qu'il menace l'autonomie financière des collectivités locales et en particulier leur capacité à déterminer librement leurs priorités de dépenses.

268. La Grèce connaît une grande diversité géographique, marquée en particulier par des montagnes et des îles. Dans certaines régions éloignées, il y a une très faible densité de population, de longues distances et des problèmes de transport. Malgré certaines dispositions de la réforme Kallikratis, la plupart des réglementations sont encore influencées par les critères traditionnels d'uniformité, et il reste encore à adopter un statut spécial pour les municipalités insulaires, en particulier du point de vue financier. L'absence d'un tel statut nuit à la capacité des municipalités insulaires à fournir des services publics à leur population, du fait des coûts accrus et des procédures plus longues.

269. Le même problème (l'uniformité de la réglementation en dépit de la diversité) peut être observé pour les municipalités métropolitaines non dotées du statut spécial, pour ce qui concerne les institutions, les compétences, les finances et les relations avec l'Etat. Se référant à la recommandation 219 (2007) sur le statut des villes capitales, les rapporteurs considèrent qu'il serait justifié d'accorder un statut spécial à la municipalité d'Athènes. En outre, ils recommandent que soient mises en œuvre les dispositions existantes concernant les régions métropolitaines et que des dispositions spéciales soient adoptées pour les municipalités métropolitaines.

270. Concernant les réserves formulées par la Grèce lors de la signature de la Charte, les rapporteurs recommandent aux autorités grecques d'envisager un réexamen de l'opportunité de réviser certaines

des déclarations faites au moment de la ratification. Par exemple, le retrait de la déclaration relative à l'article 5 et à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte ne devrait pas poser de problème grave.

271. Pour ce qui est du Protocole additionnel, compte tenu des mesures importantes visant à améliorer la transparence et la participation citoyenne contenues dans la réforme Kallikratis, les rapporteurs recommandent à la Grèce de signer cet instrument.

272. Enfin, les rapporteurs souhaitent souligner que la Grèce n'a pas encore signé la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (STE n° 206).

**Annexe 1 - Programmes des visites de suivi du Congrès en Grèce**

**Visite de suivi du Congrès en Grèce, Partie I,  
Athènes  
(16-17 septembre 2014)**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

M. Artur TORRES PEREIRA

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>77</sup>  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
Président du conseil municipal de Sousel (Portugal)

Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM

Rapporteuse sur la démocratie régionale  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
Chambre des régions, SOC<sup>78</sup>  
Vice-présidente du Parlement régional de Salzbourg  
(Autriche)

Secrétariat du Congrès :

M. Jean-Philippe BOZOULS

Chef du Service des Activités statutaires  
Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Consultante :

Mme Tania GROPPi

Membre du Groupe d'experts indépendants  
sur la Charte européenne de l'autonomie locale  
Professeur de droit public à la Faculté d'économie  
de l'université de Sienne (Italie)

Interprètes :

M. Haris GHINOS & Mme Eleonora CAMBAS

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront le grec et l'anglais.

---

77. PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès

78. SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 16 septembre 2014**  
**Athènes**

- **Délégation nationale du Congrès et associations de pouvoirs locaux et régionaux**

**Chambre des pouvoirs locaux :**

- **Mme Alexandra–Marina SOTIRIADOU (NI / NR, Parti socialiste hellénique)**, représentante, conseillère municipale de Paranesti
- **Mme Xarikleia OUSOULTZOGLU (SOC, Parti socialiste hellénique)**, représentante, maire de Veria
- **M. Antonios GKOUNTARAS (SOC, Parti socialiste hellénique)**, suppléant, maire d'Agias
- **Mr Spyridon TZOKAS (GILD / ILDG, Coalition de la Gauche)**, suppléant, conseiller municipal de Kesariani

**Chambre des régions :**

- **Mme Anna Theodora TSATSOY – PAPADIMITRIOU (SOC, Parti socialiste hellénique)**, suppléante, vice-gouverneur, région de l'Attique
- **Mr Konstantinos AGORASTOS (PPE / CCE, Nouvelle Démocratie)**, représentant, gouverneur, région de Thessalie

- **Rencontre avec l'expert**

- **M. Nikolaos-Komninou HLEPAS, Expert de la Charte européenne de l'autonomie locale**

- **Ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique**

- **M. Kyriakos MITSOTAKIS, ministre**

- **Ministère des Finances**

- **M. T. ANASTSOTOS**, secrétaire général du ministère
- **M. Emmanuel MAMATZAKIS**, secrétaire général pour la politique budgétaire
- **Mme Pavlina KARASIOTOU**, conseillère auprès du secrétaire général
- **M. Andreas KATSAROS**, Conseil des conseillers économiques

- **Ministère de l'Intérieur**

- **M. Giannis F. IOANNIDIS**, secrétaire général du ministère

**Mercredi 17 septembre 2014**  
**Athènes**

- **Parlement hellénique**

- **M. Evangelos - Vasileios MEIMARAKIS, Président**

- **Conseil d'Etat**
  - **M. Sotirios AL. RIZOS**, Président de la Cour administrative suprême hellénique
- **Cour des comptes hellénique (Cour financière publique suprême)**
  - **M. N. AGGELARAS**, Président de la Cour
- **Rencontre avec le médiateur d'Athènes**
  - **M. Vasilis SOTIROPOULOS**, médiateur de la ville d'Athènes
- **Médiatrice nationale de la Grèce**
  - Mme Calliope SPANOU, médiatrice de la Grèce ;  
Représentée par **M. John SAYAS**, médiateur adjoint

**Visite de suivi du Congrès en Grèce, Partie II  
Paros, Naxos, Lagadas, Thessalonique, Athènes  
(18-20 novembre 2014)**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

M. Artur TORRES PEREIRA

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>79</sup>  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
Président du conseil municipal de Sousel (Portugal)

Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM

Rapporteuse sur la démocratie régionale  
Membre de la commission de suivi du Congrès  
Chambre des régions, SOC<sup>80</sup>  
Vice-présidente du Parlement régional de Salzbourg  
(Autriche)

Secrétariat du Congrès :

M. Jean-Philippe BOZOULS

Chef du Service des Activités statutaires  
Secrétaire exécutif de la Chambre des pouvoirs locaux

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Consultante :

Mme Tania GROPPPI

Membre du Groupe d'experts indépendants  
sur la Charte européenne de l'autonomie locale  
Professeur de droit public à la Faculté d'économie  
de l'université de Sienne (Italie)

Interprètes :

Mme Eleonora CAMBAS & Mme Evanthia ZISSIMIDES

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront le grec et l'anglais.

---

79. PPE/CCE : Parti populaire européen du Congrès  
80. SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 18 novembre 2014**  
**Paros, Naxos**

**Rencontre avec le maire de Paros**

**M. Marko KOVAIOS**, maire de Paros

**Rencontre avec le maire de Naxos et des Petites Cyclades & le président de la commune municipale**

**M. Manolis MARGARITIS**, maire de Naxos et des Petites Cyclades

**M. Makis MAVROGIANNIS**, président de la commune municipale

**Rencontre avec le service financier de la municipalité de l'île de Naxos**

**Mme Eleni KAMPOURI**, directrice du service financier de la municipalité de Naxos

**Mercredi 19 novembre 2014**  
**Lagadas, Thessalonique**

**Rencontre avec le maire de Lagadas**

**M. Ioannis KARAGIANNIS**, maire de Lagadas

**Rencontre avec le maire de Thessalonique**

**M. Yannis BOUTARIS**, maire de Thessalonique

**Jeudi 20 novembre 2014**  
**Athènes**

**Rencontre avec le maire d'Athènes**

**M. Yiorgos KAMINIS**, maire d'Athènes

**Rencontre avec le Centre national pour l'administration publique et l'autonomie locale (EKDDA)**

**M. John CHRYSOULAKIS**, président de l'EKDDA, professeur émérite

**Réunion conjointe avec l'Union centrale des Municipalités de Grèce (K.E.D.K.E.), l'Union des Régions grecques (ENPE) & et la délégation nationale de la Grèce**

**M. George PATOULIS**, président de l'Union centrale des Municipalités de Grèce, maire d'Amarousion, en Attique

**M. Konstantinos AGORASTOS**, président de l'Union des Régions grecques

**Rencontre avec l'expert**

**Dr Konstantinos TSIMARAS**, Faculté de droit, université de Thrace, enseignant en droit public

## Annexe 2 – Informations sur les droits de l'homme et les collectivités locales

1. D'après la Résolution 296 (2010) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la protection et la promotion des droits de l'homme sont des responsabilités partagées entre les différents niveaux d'autorité à l'intérieur de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe. Du fait de la proximité entre les élus et leurs citoyens, le niveau local et régional est le mieux placé pour analyser la situation en matière de respect des droits de l'homme, identifier les problèmes qui se posent et mettre en œuvre des solutions effectives pour les résoudre.

2. La Grèce est un pays développé et une démocratie occidentale solide, comme l'attestent de nombreux indices (par exemple l'indice de *Freedom House*<sup>81</sup> ou l'indice du développement humain des Nations Unies<sup>82</sup>). Cependant, par le passé, certains problèmes concernant la situation des droits de l'homme en Grèce ont souvent été évoqués au niveau international, en lien principalement avec la protection des droits des minorités, les droits des migrants et des demandeurs d'asile, la discrimination raciale, les droits des Roms et les droits des travailleurs<sup>83</sup>.

3. Plus récemment, de nombreux nouveaux problèmes sont apparus, en conséquence de la crise économique et financière et des mesures d'austérité qui l'ont suivie. D'une part, la pauvreté et la précarité ont augmenté : la Grèce a perdu environ 25 % de son PIB depuis 2011 et son taux de chômage a atteint 27,2 % en mai 2014, d'après les données de l'OCDE<sup>84</sup>. D'autre part, les programmes sociaux ont subi d'importantes coupes et réductions, entraînant un déclin de la protection des droits sociaux. Les droits à la santé et à l'éducation ont été profondément affectés par les réductions budgétaires, de même que les politiques sociales en faveur des personnes vulnérables (les personnes âgées, les personnes handicapées, les migrants)<sup>85</sup>. De nouveaux problèmes sont apparus concernant les droits civiques, en particulier la liberté de l'information, du fait de la crise économique et de l'essor du populisme<sup>86</sup>, et du point de vue de la discrimination à l'encontre des groupes défavorisés<sup>87</sup>.

4. Les récents rapports annuels du médiateur grec indiquent que « les avancées des dernières années en matière de droits de l'homme risquent d'être anéanties par les positions et les comportements de repli xénophobe, tandis que la crise laisse les plus faibles – les pauvres, les chômeurs, les personnes handicapées et les immigrés – sur le bas-côté »<sup>88</sup>.

5. Dans son rapport annuel de 2013, le médiateur grec évoquait la discrimination dont font l'objet actuellement les citoyens membres de groupes vulnérables (par exemple les personnes d'origine rom). Il soulignait par ailleurs le large éventail de traitements discriminatoires à l'encontre des immigrés, des demandeurs d'asile et des étrangers sans papiers vivant en Grèce. Le médiateur grec avait pour objectif de réduire les conflits sociaux provoqués par une combinaison de politiques d'exclusion sociale et de discrimination structurelle et de tensions sociales horizontales. En outre, dans une perspective de plus long terme, on constate une absence de soutien politique ou social spécifique pour les groupes touchés par cette discrimination (par exemple les Roms, les migrants, les

81. Le rapport de 2014 de *Freedom House* classe la Grèce parmi les pays « libres » :

<https://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom%20in%20the%20World%202014%20Booklet.pdf>

82. Le rapport de 2013 sur le développement humain classe la Grèce en 29e position, comme lors des années précédentes.

Voir : <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>

83. Voir, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La situation de la démocratie en Europe et l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée », Doc. 12275 Add 2 juin 2010.

84. Voir : <http://www.oecd.org/greece/EMO-GRC-EN.pdf>

85. Voir : ministère hellénique de la Justice, Plan d'action national pour les droits de l'homme 2014-2016, pp. 19-20 (<http://www.coe.int/t/commissioner/source/NAP/Greece-National-Action-Plan-on-Human-Rights.pdf>) : « La grave crise financière que connaît notre pays touche plus particulièrement les groupes les plus vulnérables. La protection des droits des citoyens et la mise en œuvre de mesures d'adaptation aux nouvelles conditions est un défi que notre pays est appelé à relever conformément à ses obligations vis-à-vis du droit interne et international ».

86. Le Grèce a reculé de 14 places dans le Classement mondial de la liberté de la presse de 2014, se classant au 99e rang. En 2009, la Grèce y occupait la 35e position. Le rapport 2014 de l'organisation non gouvernementale Reporters sans frontières souligne ce qui suit : « en Grèce, les journalistes sont souvent victimes d'agressions physiques de la part de membres d'Aube dorée, le parti néonazi entré au Parlement en juin 2012. Les actions du gouvernement ont aussi contribué à ce recul. En mettant fin aux activités du radiodiffuseur public sous la pression de la Troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne et FMI), le Premier ministre Antonis Samaras semble affaiblir la démocratie pour économiser de l'argent ». Voir : <http://rsf.org/index2014/fr-index2014.php>

87. D'après les résultats de l'Eurobaromètre pour l'année 2012, 80 % des citoyens grecs – soit le deuxième pourcentage le plus élevé de l'Union européenne, dont la moyenne est de 64 % – pensent que la récession économique entraînera une plus grande discrimination sur le marché de l'emploi. Voir : Eurobaromètre spécial 393, Discrimination dans l'Union européenne en 2012, p. 84 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf)

88. Le médiateur grec, Introduction du Rapport annuel 2013, <http://www.synigoros.gr/resources/introduction-cspanou-report-2013-draft-1.pdf>

demandeurs d'asile, etc.), ainsi que pour les personnes confrontées à des problèmes collatéraux du fait des mesures de discrimination positive mises en œuvre.

6. L'un des rapports spéciaux rédigés récemment par le médiateur grec avait pour titre « Le phénomène des violences racistes en Grèce et les mesures prises pour le combattre ». Plus précisément, le médiateur propose entre autres des mesures législatives et opérationnelles spécifiques pour améliorer le fonctionnement des services de police qui combattent les violences racistes : l'investigation sur d'éventuelles motivations racistes, la sécurité et la protection du statut juridique (par exemple un permis de séjour spécial) des victimes et des témoins essentiels, la révision de l'opération d'arrestations massives « Xenios Zeus », la formation spécifiques des policiers, l'instruction approfondie des plaintes à l'encontre de policiers, de manière à ne pas donner l'impression de laxisme et de dissimulation. Concernant la lutte contre le racisme en contexte scolaire, le médiateur propose l'organisation de débats dans les écoles, une assistance aux enseignants, la mise en place de procédures de résolution des conflits avec la participation des élèves et, d'une manière générale, la création d'activités éducatives pour informer et sensibiliser les élèves et la communauté scolaire.

7. Bien que la plupart des problèmes et des critiques ne soient pas liés aux activités des collectivités locales, celles-ci peuvent jouer un rôle important pour atténuer ou résoudre certains de ces problèmes. Lors des visites de suivi, les rapporteurs ont observé un haut degré d'intérêt et de sensibilisation, parmi les élus locaux, pour les questions de droits de l'homme, en particulier pour les droits sociaux mis à mal par la crise économique.

8. Concernant les dispositifs institutionnels, un médiateur (« Συνηγόρου του Πολίτη ») a été mis en place au niveau national en 1998, en tant qu'autorité indépendante garantie par l'article 103, paragraphe 9, de la Constitution (voir loi 2477/1997, telle qu'amendée par la loi 3094/2003). Le médiateur est élu par le Conseil des présidents de parlement, si possible à l'unanimité, et sinon à la majorité qualifiée (4/5) de ses membres.

9. La mission du médiateur grec est d'être un intermédiaire entre l'administration publique et les citoyens, afin de protéger les droits de ces derniers, de garantir le respect de l'Etat de droit et de combattre la mauvaise administration. Le médiateur est assisté par six médiateurs adjoints.

10. Par ailleurs, en 2005, le médiateur a été désigné en tant qu'Organe spécialisé pour l'égalité, chargé de mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement. Plus spécifiquement, le médiateur grec est l'autorité compétente : a) pour la mise en œuvre et la promotion du principe de l'égalité de traitement dans le secteur public, sans considération de race ou d'origine nationale, de religion ou d'autres croyances, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle ; b) pour le suivi de la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, à la fois dans le secteur privé et le secteur public.

11. Précisément, le médiateur est compétent pour les questions concernant les services de : a) l'Etat ; b) les collectivités locales de premier et deuxième niveaux ; c) les autres organes publics ; d) les entités de droit privé relevant du secteur public, les organismes publics, les entreprises et sociétés des collectivités locales dont la gestion est assurée de manière directe ou indirecte par l'Etat sous la forme de décisions administratives ou en tant qu'actionnaire.

12. En principe, le médiateur enquête sur les cas individuels d'actes ou d'omissions de l'administration, les actions matérielles d'agents publics qui violent des droits ou portent atteinte aux intérêts légaux de personnes physiques ou morales. En particulier, le médiateur enquête sur les affaires où une personne ou un organe public collectif : i) par un acte ou une omission, viole un droit ou un intérêt protégé par la Constitution et la législation ; ii) refuse de se plier à une obligation imposée par une décision judiciaire définitive ; iii) refuse de se plier à une obligation imposée par une disposition légale ou un acte administratif spécifique ; iv) commet ou omet un acte dûment légal, en violation des principes de l'administration équitable et de la transparence ou en vertu d'un abus de pouvoir.

13. Lorsqu'une enquête est terminée, si la nature de l'affaire l'exige, le médiateur rédige un rapport sur ses conclusions, qu'il communique au ministère et aux autorités compétentes, et s'emploie par tous les moyens opportuns à résoudre le problème du citoyen par la médiation.

14. Dans ses recommandations aux services publics, le médiateur peut fixer une date limite avant laquelle les services ont l'obligation de l'informer sur les actions prises en application de ses recommandations ou sur les raisons pour lesquelles celles-ci ne peuvent pas être suivies. Le médiateur peut rendre public le refus de suivre ses recommandations, s'il considère que ce refus n'est pas suffisamment justifié. Le refus d'un agent public ou d'un membre de l'administration de coopérer avec le médiateur pendant une enquête constitue une faute disciplinaire de manquement aux devoirs de sa fonction et, pour les membres de l'administration, peut être un motif de remplacement.

15. Si, au cours de l'enquête, il est établi qu'il y a eu un comportement illégal de la part d'un agent public, d'un fonctionnaire ou d'un membre de l'administration, le médiateur doit soumettre un rapport à l'organe compétent et peut demander une action disciplinaire à l'encontre de l'intéressé, ou recommander l'adoption d'autres mesures si la personne responsable ne peut faire l'objet d'un contrôle disciplinaire. S'il y a suffisamment de preuves qu'un agent public, un fonctionnaire ou un membre de l'administration a commis un acte criminel, le médiateur doit aussi communiquer son rapport au procureur public compétent.

16. Enfin, le médiateur rédige un rapport annuel et un rapport spécial en tant qu'organe chargé de l'égalité, dans lesquels il explique les travaux de l'Autorité, présente les affaires les plus importantes et formule des recommandations pour l'amélioration des services publics et l'adoption des mesures législatives nécessaires. Le rapport annuel du médiateur est soumis en mars de chaque année au Président du Parlement, examiné conformément au règlement de la Chambre et publié dans une édition spéciale du Journal officiel. En cours d'année, le médiateur peut présenter au Premier ministre et au Président de la Chambre des rapports spéciaux qui seront communiqués au ministère compétent.

17. Le médiateur grec a la confiance des citoyens et jouit d'un haut niveau de légitimité. L'année 2013 a marqué la quinzième année d'existence de l'autorité indépendante, qui continue de jouer un rôle crucial, plus que jamais par le passé, du fait de la profonde crise financière et sociale que connaît le pays. D'après les chiffres et statistiques les plus récents (Rapport annuel de 2013), le médiateur a reçu 14 738 nouvelles plaintes, soit un nombre supérieur à celui de toutes les autres années.

18. Un grand nombre des plaintes sur lesquelles le médiateur grec a enquêté en 2013 portent principalement sur des problèmes de sécurité sociale et de pensions, ou sur d'autres questions financières telles que les impôts. Ces questions doivent sembler leur place prépondérante à l'austérité économique et à la restructuration de l'administration publique. Par ailleurs, le Rapport annuel 2013 du médiateur présente quelques exemples concrets du risque de régression concernant la protection des droits de l'homme, surtout ceux des catégories sociales les plus vulnérables (les pauvres, les chômeurs, les personnes handicapées et les migrants). Enfin, du fait des contraintes budgétaires susmentionnées, la situation s'est détériorée dans plusieurs domaines, tels que la protection de l'enfance, l'égalité entre les femmes et les hommes au travail et l'impact environnemental des travaux et activités.

19. 54 % des plaintes étaient justifiées, portant principalement sur des cas de mauvaise administration. De plus, un nombre important – environ 16 % – de ces plaintes concernaient des problèmes des collectivités locales (municipalités et autorités régionales).

20. Plus précisément, en enquêtant sur des plaintes concernant des dysfonctionnements des collectivités locales, le médiateur s'est rendu compte que la réforme récente n'était pas pleinement mise en œuvre. Il est à noter qu'un grand nombre de problèmes de mauvaise administration sont dus au transfert de diverses fonctions administratives et opérationnelles aux municipalités et aux régions.

21. Pour ce qui concerne les questions de qualité de la vie, 85 % des plaintes portent sur le thème général de l'environnement urbain. Plus précisément, environ 37 % des nouvelles plaintes concernent des problèmes liés aux conditions d'activité et à la création des entreprises (publiques et privées). Environ 24 % des affaires portent sur des questions d'urbanisme et de construction illégale. Par ailleurs, les sujets de préoccupation des citoyens, tels qu'ils ressortent des signalements de citoyens, découlent de la situation et de l'octroi de licences pour les équipements et les activités au niveau local et régional, ainsi que de questions liées aux loisirs et aux établissements alimentaires (KYE).

22. Concernant l'autonomie locale, la réforme Kallikratis a introduit plusieurs dispositions liées à la protection des droits de l'homme. Au sujet de la participation politique des étrangers, une nouvelle institution municipale, pour la représentation des migrants, est prévue : le conseil d'intégration des

migrants. En outre, d'après l'article 63(g) de la loi Kallikratis, chaque municipalité doit adopter une Charte des droits et obligations des citoyens et résidents, ce que la plupart des municipalités n'ont cependant toujours pas fait.

23. La réforme Kallikratis a introduit une nouvelle institution, appelée le « Défenseur des citoyens et des entreprises » (Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης), à la fois dans les municipalités et les régions (articles 77 et 179 de la loi 3852/2010). D'après la loi, dans chaque municipalité de plus de 20 000 habitants, après la publication d'un appel public diffusé par le maire sur le site web officiel de la maire, le conseil municipal élit, à une majorité des 2/3 de ses membres et à bulletin secret, une personne éminente et expérimentée en tant que « Défenseur des citoyens et des entreprises ».

24. Cette institution est communément appelée « médiateur local », bien que cette appellation n'ait rien d'officiel. Lors de la visite, le médiateur national a indiqué aux rapporteurs qu'il vaudrait mieux éviter d'utiliser le terme de médiateur au niveau local, afin d'éviter toute confusion. Le rôle du médiateur local est de recevoir les plaintes déposées par les citoyens ou les entreprises directement concernés par un cas de mauvaise administration d'une municipalité et de chercher une solution au litige par la médiation.

25. L'institution est indépendante des instances politiques. Le médiateur municipal ne reçoit pas d'instructions des autorités locales ou autres. D'après l'article 77, paragraphe 6, de la loi Kallikratis, le statut du médiateur local pour ce qui concerne ses responsabilités est régi par les dispositions relatives aux conseillers municipaux, lesquelles se trouvent à l'article 98, paragraphe 3, du Code des municipalités (loi 3463/2006). Selon cette disposition : « le conseil municipal exprime son point de vue et vote en totale liberté, en vue de servir les intérêts de tous les citoyens ». Le médiateur municipal ne peut pas être révoqué, sauf par une décision motivée, validée par un vote du conseil municipal avec la même majorité qualifiée pour « exercice inapproprié de ses fonctions ».

26. De plus, le médiateur municipal n'est pas autorisé à se porter candidat aux fonctions de maire ou conseiller municipal, ni à aucune autre fonction pertinente de sa municipalité, sauf s'il démissionne avant l'annonce officielle des candidatures, soit près d'un mois avant les élections locales (article 14 de la loi Kallikratis). Concrètement, cela signifie que le médiateur n'aurait pas le temps de mener une véritable campagne électorale. Il découle de cette disposition que le médiateur local est également indépendant de l'organe électoral, puisqu'il ne peut pas utiliser son mandat aux fins d'une campagne électorale.

27. Les décisions du médiateur municipal ne sont pas juridiquement contraignantes. D'après le médiateur de la ville d'Athènes, c'est précisément ce qui fait la valeur ajoutée de l'institution : ses recommandations encouragent le dialogue et reposent sur la validité de l'argumentation. Néanmoins, les obligations de transparences imposées par la loi à toute institution municipale, à savoir de publier sur son site web les documents produits dans le cadre de la médiation, contribuent à exercer une pression morale dans les cas où les recommandations ne sont pas suivies. Dans le cas d'Athènes, le médiateur publie aussi sur son site web les réponses reçues des organes municipaux. Ainsi, le pourcentage de recommandations acceptées ou non par une collectivité locale donnée est connu de tous.

28. Au cours de la première phase de l'application de Kallikratis, l'institution du médiateur municipal n'a été mise en place que dans 30 municipalités, tandis qu'à la fin du mandat des municipalités (31 août 2014), seulement 15 médiateurs municipaux étaient en activité. Les 15 autres avaient quitté leurs fonctions pour diverses raisons (la plus grave étant la réduction de 50 % du salaire mensuel à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le salaire est maintenant de 720 euros pour les municipalités de plus de 100 000 habitants et de 548 euros pour les autres municipalités).

29. Lors de sa rencontre avec les rapporteurs, le médiateur de la ville d'Athènes a fourni quelques chiffres sur ses activités. Au cours de ces deux années, il a traité 527 plaintes de citoyens. D'après le Rapport annuel de 2013, ses interventions ont eu un résultat favorable aux citoyens dans 71,05 % des cas, tandis que selon le Rapport annuel de 2012 (septembre-décembre 2012) ce pourcentage était de 59,61 %. Le médiateur de la ville d'Athènes a reçu des plaintes soulevant des problèmes de droits de l'homme et son intervention a parfois été couronnée de succès. Néanmoins, il reste encore des cas où la réponse définitive des autorités municipales est encore attendue.

30. Dans les affaires liées au droit au mariage (l'autorité compétente est la Direction de l'état civil), énoncé à l'article 12 de la Convention européenne des droits de l'homme, après l'intervention du

médiateur les autorités municipales ont accepté d'enregistrer dans les registres officiels les documents produits lors de mariages de témoins de Jéhovah, qui avaient initialement été refusés. La Direction de l'état civil doit aussi donner sa réponse définitive sur une demande d'autorisation de mariage d'un citoyen grec avec une personne ressortissante d'un pays tiers dont le passeport n'a pas été renouvelé. Nous devons préciser que la législation grecque ne permet pas aux personnes de même sexe de conclure des accords de partenariat civil. La Grèce a été condamnée pour cette raison par la Cour européenne des droits de l'homme (affaire *Vallianatos et autres c. Grèce*), pour violation de l'article 8 conjointement avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Néanmoins, la législation grecque continue d'opérer une discrimination en permettant uniquement aux personnes de sexes différents de conclure des accords de partenariat civil.

31. Concernant le droit au respect des convictions religieuses (article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme), une affaire est encore dans l'attente d'une décision, portant sur la demande d'un citoyen de modifier la mention pertinente sur le registre d'état civil. Le problème tient au fait que la nouvelle religion déclarée par l'intéressé n'est pas considérée comme une « religion connue » et que l'autorité municipale a soumis la question au ministère de l'Intérieur, compétent en la matière. Le ministre a répondu favorablement à la demande du citoyen, mais l'organe municipal a adressé au Service juridique de la municipalité d'Athènes une question sur la procédure à suivre.

32. Des efforts supplémentaires sont nécessaires dans les affaires portant sur des biens immobiliers « gelés » dans le cadre de procédures d'expropriation ouvertes il y a des décennies. Cette catégorie d'affaires se rapporte au droit fondamental à la propriété (1<sup>er</sup> Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme). Lors d'un processus de consultation avec les autorités grecques, la municipalité d'Athènes a informé les rapporteurs que « le ministère de l'Environnement (YPEKA), en charge du cadre légal applicable à ces biens, a adopté en décembre 2014 une nouvelle loi en lien avec cette question (loi 4315/2014). Aux termes de ce nouveau texte, les biens en question peuvent être soustraits à l'expropriation si : a) 15 années se sont écoulées depuis que la première décision d'expropriation a été prise, ou b) 5 années se sont écoulées depuis l'approbation de l'étude requise sur les modalités de l'expropriation (par exemple pour l'identification du propriétaire). A ce sujet, la municipalité d'Athènes a engagé toutes les procédures nécessaires pour définir les critères permettant d'établir quels biens seront remboursés et lesquels seront soustraits à l'expropriation ».

33. Les plaintes de résidents concernant le bruit produit par des bars et des restaurants en plein air, du fait de l'absence de contrôles de la part de la police municipale ou de la réticence à imposer des sanctions administratives, peuvent être rapprochées du droit au respect de la vie privée et du domicile (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme), conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Par certains aspects, cette question a trait aux compétences de la région de l'Attique, de la Police hellénique et de la justice. Néanmoins, la municipalité d'Athènes est chargée, dans le cadre de ses compétences, de contrôler la légalité des autorisations administratives concernant l'activité des bars. Le médiateur de la ville d'Athènes a publié le Rapport spécial 1/2014 sur cette question.

34. Les droits des personnes handicapées ont fait l'objet de la proposition spéciale 3/2013 adressée au maire d'Athènes par le médiateur. Elle portait sur le droit à l'accessibilité, en lien avec la longueur de la procédure administrative pour la délivrance d'autorisations de stationnement pour les véhicules de personnes handicapées. Un autre problème est la réduction des aides aux personnes handicapées, qui n'a pas fait l'objet d'un rapport préalable à l'expert des droits sociaux, que le prévoit la loi.

35. Le respect des droits des personnes âgées a fait l'objet de la proposition spéciale 2/2013 adressée au maire d'Athènes par le médiateur. Le document a été rédigé à la suite d'une étude de terrain menée au sein des « amicales » de personnes âgées municipales.

36. A l'occasion de la Journée internationale des droits de l'homme (10 décembre 2013), le médiateur de la ville d'Athènes a publié un communiqué de presse mentionnant toutes les catégories d'affaires de droit de l'homme qu'il avait traitées.

37. Enfin, le médiateur de la ville d'Athènes a indiqué aux rapporteurs qu'à son initiative le médiateur grec (et les quatre médiateurs régionaux élus par les conseils régionaux) s'étaient réunis pour la première fois à Athènes, en 2012. Conformément à la Résolution 80/1999 du Congrès sur le rôle des médiateurs locaux et régionaux, un réseau des médiateurs locaux a été mis en place, pour l'échange d'informations et de bonnes pratiques. Le réseau compte maintenant 19 membres et a publié

plusieurs résolutions adressées aux collectivités locales, au ministère de l'Intérieur et au Parlement. En mars 2014, le réseau a adressé au ministère de l'Intérieur un document sur la modification de l'article 77 de la loi Kallikratis, afin que l'institution du médiateur municipal réponde aux normes énoncées dans la Résolution 80/1999 du Congrès et divers autres documents officiels du Conseil de l'Europe.

38. Les rapporteurs saluent les dispositions relatives à l'institution du médiateur en Grèce, et son rôle à la fois au niveau local et national. Néanmoins, ils souhaitent souligner certains points restant encore à régler, comme le nombre limité des municipalités ayant nommé un médiateur local et les relations mal définies entre les deux niveaux de médiateurs. En particulier, bien que le médiateur national ait publié plusieurs rapports spéciaux sur des questions locales, il n'a pas mentionné les interventions des médiateurs locaux ou régions dans ces domaines. Les rapporteurs sont convaincus – à la lumière également de la Résolution 80 (1999) – de la nécessité d'un mécanisme institutionnalisé de coopération entre les diverses formes d'institution du médiateur s'occupant directement ou indirectement des affaires locales.