

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 247 (2008)¹ La démocratie régionale en Grèce

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des régions,

1. Se réfère:

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire Res(2007)6 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, qui prévoit que l'un des objectifs 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 cette même résolution, qui stipule: «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 ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), énonçant les principes à suivre pour la préparation desdits rapports;

d. à la demande soumise par l'Union nationale des préfetures de la Grèce (ENAE) à la Commission institutionnelle de la Chambre des régions de préparer un rapport sur l'état de la démocratie régionale en Grèce, à la lumière des développements récents concernant la démocratie régionale en Grèce et de la réforme du niveau régional qui est en cours;

e. aux conclusions de la Conférence «Les structures régionales et les perspectives de développement – Expériences européennes, la réalité grecque» (17-18 juin 2004, Pirée) présentées par M. Yiannis Michas (Grèce, SOC), préfet du Pirée et vice-président de l'ENAE, à la Commission institutionnelle du 3 novembre 2004;

2. Attire l'attention sur sa Résolution 131 et sa Recommandation 109, sur la démocratie locale et régionale en Grèce, qu'il a adoptées en 2002;

3. Prend note du rapport sur la démocratie régionale en Grèce (CPR(15)2REP) rédigé par M. Jean-Claude Van Cauwenberghe (Belgique, SOC, R) à la suite de deux visites officielles en Grèce du 14 au 16 mai 2007 et du 28 au 29 janvier 2008. Au cours de sa mission, le rapporteur a été assisté par le professeur António Rebordão Montalvo (Portugal), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, que le Congrès remercie pour sa précieuse contribution;

4. Souhaite remercier également les autorités grecques des niveaux local, régional et central (gouvernement et parlement), en particulier le ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation, les collectivités locales et les associations de collectivités locales (ENAE et KEDKE), la Commission parlementaire responsable de l'Administration publique ainsi que les différents experts, pour les informations communiquées et les commentaires formulés durant leurs réunions avec la délégation;

5. Considère:

a. que la Grèce a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) le 6 septembre 1989, avec des réserves pour ce qui est des articles 5, 7 (paragraphe 2), 8 (paragraphe 2), 10 (paragraphe 2), et elle est entrée en vigueur en Grèce le 1^{er} janvier 1990;

b. que l'article 102 de la Constitution grecque, à la suite de la révision constitutionnelle d'avril 2001, indique qu'il existe deux degrés de collectivités locales, en précisant uniquement que le premier niveau est formé par les municipalités et les communes. Les collectivités du second niveau ne sont toutefois pas indiquées dans la Constitution. Selon le ministre de l'Intérieur, la *ratio legis* de cette formulation avait pour objectif de laisser au parlement «le pouvoir discrétionnaire» de définir ce second niveau comme il le souhaiterait au moment opportun;

c. que malgré le manque de désignation constitutionnelle du second degré de collectivités locales, il est politiquement admis que les *prefectoria* (au nombre de 54, appelée aussi *nomoi*) constituent ce second niveau qui, selon les critères du Congrès, est le niveau régional (régions sans pouvoir législatif) puisque ces entités territoriales ont des membres élus démocratiquement et disposent (depuis 1994) de compétences et de ressources financières transférées afin d'assurer leur mission;

d. que l'organisation régionale de la Grèce pose de nombreux problèmes politiques et de gestion, ce qui a engendré une volonté générale de réformer le niveau d'administration régionale. Le débat porte surtout sur la réforme du niveau régional en termes de démocratisation (possible élection des organes des régions y compris le futur secrétaire général ou «superpréfet») et de réorganisation territoriale (réduction du nombre des régions et préfetures et intégration des préfetures dans de nouveaux espaces régionaux);

6. Note avec satisfaction:

a. que la réforme de l'autonomie régionale en Grèce est résolument engagée; un projet de code des préfetures a été préparé et soumis au parlement; l'approbation de ce code pourrait amener à la clarification des compétences des préfetures et au renforcement de leur position institutionnelle en tant que collectivités locales²;

b. que, d'une façon générale, l'initiative de la réforme est très favorablement accueillie par les représentants du gouvernement central, ainsi que des niveaux local et régional, même si les attentes quant aux éventuels résultats de cette réforme divergent parfois;

c. qu'il existe une large marge de consensus entre les trois partis parlementaires qui est très favorable à l'approbation de la réforme régionale;

d. que le nouveau Code des municipalités et des communes (loi 3463/2006, du 8 juin 2006), portant sur les autorités du premier niveau, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2006, à l'exception de certaines dispositions particulières; selon ce code, les organes des municipalités et des communes sont élus au suffrage universel direct et ils ont des compétences dans la gestion et dans la régulation des affaires locales qui sont à leur charge, en accord avec les principes de la subsidiarité et de la proximité;

e. qu'une réforme des municipalités et des communes est encore envisagée pour le futur, qui devrait conduire à la réduction de leur nombre;

7. Regrette que les représentants de l'ENAE n'aient pas officiellement reçu et examiné le projet de code des préfectures avant que ce dernier ait été donné à la délégation du Congrès au cours de sa seconde visite en janvier 2008. Le fait que l'ENAE ne possédait pas le projet de code, est inquiétant du point de vue de l'article 4.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui concerne la consultation des collectivités locales au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. La délégation du Congrès regrette également de ne pas avoir pu discuter du nouveau projet de Code avec les représentants de l'ENAE;

8. Note que le système d'administration locale autonome témoigne de difficultés par rapport aux normes et principes énoncés dans la charte et souligne les problèmes ci-après dans le fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Grèce:

a. le rôle du secrétaire général de la région (*periphéria*, l'administration déconcentrée) vis-à-vis des collectivités locales 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;

b. le financement des municipalités et des communes reste très insuffisant. Il est fondé presque exclusivement sur les transferts de l'Etat;

c. le système financier des préfectures n'est pas conforme aux normes de la charte et aux principes de l'autonomie régionale. Les préfectures n'ont pas des ressources propres. Toutes leurs recettes majeures sont, d'une façon ou d'une autre, transférées par plusieurs ministères, selon leur engagement dans les investissements mis en œuvre au niveau des préfectures. Les ressources des préfectures sont inscrites dans les budgets des ministères et transférées périodiquement. Malgré la croissance des transferts financiers pour les préfectures, cette situation porte atteinte à l'article 9, paragraphe 3, de la charte;

d. la gestion des fonds structurels européens est très centralisée. Elle est menée par les secrétaires généraux des régions (*periphéria*). Les associations représentatives des collectivités locales (ENAE et KEDKE) participent à l'organe de gestion des fonds européens, mais elles n'ont pas de pouvoir décisionnel;

e. les organes des préfectures exercent des compétences étatiques déléguées et agissent en tant qu'agents étatiques, et sont soumis au contrôle hiérarchique du gouvernement exercé directement par les secrétaires généraux des régions. L'absence actuelle de compétences propres des préfectures et l'intervention décisionnelle des secrétaires généraux dans le domaine de la gestion des affaires locales portent atteinte au concept de l'autonomie locale défini par l'article 3, paragraphe 1, de la charte ainsi qu'au principe de subsidiarité inscrit dans son article 4, paragraphe 3;

f. le statut du personnel des préfectures pose quelques problèmes par rapport à l'application de l'article 6 de la charte, qui implique que les collectivités locales puissent exercer les pleins pouvoirs de gestion sur leur personnel. Cependant, en Grèce, le personnel des préfectures n'est pas rémunéré par elles, mais par l'Etat. Ce fait renforce l'ambiguïté du statut des préfectures et de leurs relations avec l'Etat et rend très faible le pouvoir gestionnaire et hiérarchique des organes préfectoraux sur leur personnel;

9. Recommande aux autorités nationales de la Grèce:

a. de poursuivre la réforme annoncée des préfectures et de clarifier leur nature institutionnelle en tant que collectivités locales, d'éliminer l'ambiguïté générée par le maintien jusqu'à maintenant de certaines spécificités du statut des anciennes préfectures gouvernementales, qui ne doivent pas être traitées comme des agents étatiques ni comme des structures déconcentrées de l'administration de l'Etat, et confirmer que ce niveau de pouvoir entre bien dans le champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale;

b. de prendre les mesures nécessaires pour éliminer les facteurs de «dépendance» des préfectures vis-à-vis du gouvernement, tels que l'absence de compétences propres, l'exercice exclusif de compétences transférées par le gouvernement, leur financement exclusif par des transferts des budgets de plusieurs ministères, la rémunération de leur personnel par le gouvernement;

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;

e. d'envisager l'évolution du système de gestion des fonds structurels européens vers un processus de gestion partagée, dans laquelle les collectivités locales peuvent décider quels sont les projets locaux qui doivent bénéficier d'un cofinancement communautaire;

f. de développer la participation des collectivités locales et des associations de collectivités locales (ENAE et KEDKE) dans la gestion des fonds communautaires. En tout cas, de veiller à leur représentation et à leur influence dans les sociétés de droit privé (Namos SA) dont la création est envisagée par le gouvernement pour la gestion des fonds communautaires;

g. d'envisager la modification de la fonction de secrétaire général de la *peripheria* qui ne peut pas être considéré comme compatible avec la Charte européenne de l'autonomie locale ni avec les principes de l'autonomie régionale en général. Il est conseillé d'octroyer ces responsabilités concernant la gestion des collectivités locales, les décisions sur le financement de leurs activités et les investissements ainsi que la tutelle administrative sur leurs organes, y compris le pouvoir de suspendre des organes des collectivités locales et de les relever de leurs fonctions, vers un organe démocratiquement élu;

h. de mettre en chantier la création de régions dont les dimensions et les compétences seront à l'échelle européenne par la transformation des *peripheria* en véritables régions dotées d'organes élus de façon directe, avec des compétences substantielles et une autonomie financière suffisante en vue d'assurer la bonne exécution des missions qui leur seraient confiées;

i. de réduire le nombre de régions futures (actuellement 13) afin de faciliter la coordination des politiques territoriales;

j. d'envisager l'existence des deux niveaux de pouvoirs sous-étatiques: des municipalités fortes et des régions et communes fortes, en tenant compte des caractéristiques physiques et géographiques de la Grèce;

k. de poursuivre le dialogue politique avec le Congrès afin d'examiner les voies et les perspectives d'une application

intégrale de la Charte européenne de l'autonomie locale et des principes de l'autonomie régionale, ainsi que pour la mise en œuvre de la réforme du niveau régional en Grèce;

l. de consulter le plus largement possible les deux niveaux des collectivités locales, en tenant compte de leurs intérêts, lors de l'élaboration et de l'introduction de la réforme;

10. Recommande aux collectivités locales et aux associations des collectivités locales (ENAE et KEDKE) de continuer à jouer un rôle très actif au cours des différentes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réforme régionale en cours;

11. Recommande au Comité des Ministres de transmettre cette recommandation et son exposé des motifs aux autorités de la Grèce;

12. Recommande à l'Assemblée parlementaire de tenir compte des observations et des recommandations dans le cadre de la procédure de rapports périodiques sur les Etats membres ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi ou post-suivi;

13. Recommande aux autorités de la Grèce responsables de l'autonomie locale et régionale:

a. de désigner un représentant gouvernemental de haut niveau pour qu'il assiste à l'une des sessions du Congrès et présente l'état d'avancement des mesures prises et/ou prévues pour l'application de présente recommandation;

b. de prendre note du fait que les autorités de la Grèce seront invitées à soumettre, dans un délai raisonnable, un rapport à l'attention du Président du Congrès sur la mise en œuvre des mesures énoncées dans la présente recommandation.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 27 mai 2008 et adoption par le Congrès le 29 mai 2008, 3^e séance (voir document CPR(15)2REC, projet de recommandation présenté par J.-C. Van Cauwenberghe (Belgique, R, SOC), rapporteur).

2. Dans cette recommandation, conformément à la législation grecque, l'expression «collectivités locales» s'applique donc aux deux niveaux d'autonomie territoriale en Grèce: d'une part, les municipalités et les communes, de l'autre, les préfctures.