

LES STRUCTURES RÉGIONALES ET LOCALES EN GRÈCE ET DANS LES PAYS MEMBRES DE L' UNION EUROPÉENNE

Par le Professeur **Const. GE. ATHANASSOPOULOS**
Panteion Université des Sciences Sociales et Politiques d'Athènes

Les questions¹ sur la Décentralisation ainsi que l' ensemble de l' Administration Publique et Locale ont a priori une importance capitale. Mais leur importance gagne parfois d' ampleur selon les circonstances dans lesquelles vit un pays. Et notre pays "vit" dans des circonstances particulières pour plusieurs raisons.

La Décentralisation du mécanisme administratif public, malgré le fait qu' elle constitue un impératif constitutionnel et un rêve des décennies, et malgré les déclarations officielles ici et ce qui se passe ailleurs (p.ex. en France ou en Italie, etc.) où les mécanismes équivalents s' appliquent profitablement et depuis longtemps, ne s' est pas encore accomplie pour plusieurs raisons, parmi lesquelles ne figurent pas toujours de raisons objectives d' impuissance, mais plutôt des raisons dues au choix politique qui ne décide pas à s' orienter vers l' application de cette institution.

L' Administration Publique "suit" le destin de la Décentralisation. Les récentes² réglementations "urgentes" du Gouvernement et, par la suite, les déclarations "au chaud" de l' Opposition sur diverses questions de l' Administration Publique, (entre autre, celles sur l' étendu régional -Mars 1996-) prouvent clairement le problème de son

1. Ce texte donne les plus importants points d' une Conférence donnée par le Professeur à la Fondation A. S. ONASIS (Athènes) après invitation de l' Association des Boursiers de la Fondation (6 mars 1996). À la Conférence assistaient des Représentants du Conseil Administratif de la Fondation, le Conseil Administratif et des Membres de l' Association, des Professeurs des Universités, des Scientifiques qualifiés, et autres. Dans sa courte allocution, avant la Conférence, la Présidente de l' Association Dr Ioanna Condilis s' est référée à l' oeuvre de la Fondation et de l' Association ainsi qu' à la personnalité du locuteur, qui, entre autres, a été le responsable scientifique d' une recherche subventionnée par la Fondation.

2. Cf., REVUE DE DÉCENTRALISATION, D' ADMINISTRATION LOCALE ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, Responsable Scientifique Const. GE. Athanassopoulos, Athènes, 1996, t. 3, p. 1 ss.

“disfonctionnement” qui, selon les apparences, doit être profond aigu et permanent provoquant une série des incidents désastreux à la vie du pays.

L'Administration Locale du 1^{er} et 2nd échelon n'a pas eu l'opportunité d'avoir une meilleure chance à part l'approbation législative. Notre pays, qui a contribué des siècles auparavant à la conception de cette idée, a plusieurs fois hésité et fait des pas en arrière abandonnant périodiquement le 1^{er} échelon à son sort et il n'y a que très peu de temps qu'il a eu “l'aimabilité” de s'occuper du 2nd échelon, qui, disons franchement, ne reconnaît pas de jours de gloire et ceci à cause de la façon dont il a été planifié, chose qui ne présuppose que sa sémi-application.

La nature des résolutions partiellement proposées sur les questions de la Décentralisation, de l'Administration Publique et Locale, qui, dans la plupart des cas étaient fragmentaires et qui ne s'inscrivaient pas dans un large contexte fonctionnel et pertinent des politiques et des mesures, anéantit toute intention noble de la part du législateur et il ne conduit à aucun cas à des résultats souhaitables. En plus, les changements et les réformes incessants de la réglementation appropriée (de caractère soit législatif soit administratif), l'application brutale de certaines réglementations ou, par contre, l'inactivité du secteur public ou du secteur administratif ne peuvent à aucun cas contribuer à “produire” un riche travail “administratif” si indispensable à nos jours.

Or, ces types d'obstacles et de problèmes ne doivent plus continuer. L'état général du pays ainsi que les circonstances internationales dans lesquelles on “vit” et on “fonctionne”, exigent un autre rythme, plus élaboré, plus efficace, plus courageux (mais en même temps une extrême prudence...)

Et, il faut rappeler que le service public sain envers les citoyens sur les questions courantes de caractère administratif général, ainsi qu'une Administration Publique inspirée du principe d'une Décentralisation absolue, pertinemment organisée et parfaitement bien fonctionnelle puissent constituer une *conditio sine qua non* pour les questions importantes, telle que le Développement au sens général du terme (économique, social, culturel, etc.) et dans tous les niveaux (national, régional, local) et autres.

Il faut qu'il soit clair, comme note l'inoubliable Académicien et Professeur Georges Vlahos dans une de ses monographies, qu'une telle Administration, un pareil État, “d'un certain point de vue (celui de la protection de l'intérêt public), (l'État) englobe ou au moins recouvre l'ensemble des événements importants qui adviennent dans un large étendu géographique, événements qui ne restent jamais immobiles dans une période donnée, mais qui naissent, se développent ou se transforment tout au long de leur vie historique, influencés par des causes internes ou externes certes, mais par des faits inopportuns de l'histoire aussi. En tout cas, rien ne peut être réalisé favorablement et pertinemment sans avoir une vue globale d'ensemble.

Et l'appréciation globale de cet ensemble impose l'“engrenage” de cet ensemble géographique partiel et conduit au “tout” (à la totalité).

Et, à présent, la totalité impose la référence aux actions des Organes supranationaux ou extra-nationaux et particulièrement du Parlement Européen³ qui a déjà avant

3. A propos de ce sujet, cf., aussi: Const. GE. ATHANASSOPOULOS, J. VLASSIS, V. D. DÉLITHÉOU: *Le Droit de l'Union Européenne*, Athènes, 1996, p. 63ss.

quelques mois organisé avec succès la première Conférence du Parlement Européen et des Instances Locales et Régionales de l' Union Européenne en collaboration avec le Comité des Régions. A la Conférence participaient également (l' Union des Régions de l' Europe et la Commission des Régions de l' Europe). Le but de cette Conférence était de renforcer les relations avec les Instances locales et régionales de l' Union Européenne ainsi que de diffuser largement une problématique sur les perspectives de la Conférence inter-Gouvernementale de l' année 1996.

Les participants à la Conférence ont aussi discuté sur la cohésion économique et sociale et sur l' apport des Instances Locales et Régionales à l' édification d' une Europe plus fraternelle et plus démocratique qui serait près de ses citoyens⁴.

Il faut noter que la Commission de Politique Régionale du Parlement Européen s' est appelée à déposer deux Rapports à propos les deux grands sujets de la Conférence, tandis que la Commission des Régions a été appelée à déposer deux Communications communes sur les mêmes sujets. L' Assemblée des Régions de l' Europe (ARE) et le Conseil des Communes et des Régions de l' Europe (CCRE) ont déposé leurs propres avis. Ces quatre documents ont constitué la base des conversations tout au long des séances de la Conférence et la moule pour la rédaction finale de la Déclaration de la Conférence.

A la Déclaration, il se trouve souligner, entre autres, que les Membres Participants sont persuadés que le renforcement indispensable sur la légalité démocratique de l' Union Européenne passe par la participation élevée et par l' incorporation des Instances Locales et Régionales en ce qui concerne les structures organiques et les diverses politiques de l' Union. Cependant, ils jugent nécessaire que la révision en cours du Traité doit aboutir aux réformes exigées par la présente Déclaration.

En plus, ils sont persuadés que la vraie nature de l' édifice européen s' instaure sur le plan d' une vie commune qui se base à la fraternité que toutes les Instances doivent exercer et demandent le renforcement du principe du Fédéralisme et de l' esprit de la Régionalisation de l' autonomie locale. En plus, ils proposent que les États respectent scrupuleusement la physionomie de la Région.

Ils jugent que le Parlement Européen, comme expression directe des Peuples de l' Union Européenne constitue l' interlocuteur privilégié et l' allié naturel des Citoyens et des Instances politiques (qui sont plus proches que les Instances Locales et Régionales) et demandent que la réforme du Traité conduit à un renforcement de leur rôle législatif. Ils soulignent, par la suite, le rôle qui est attribué au Comité des Régions après la réforme sur les Fonds de Restructuration et dans ce cas la nécessité d' une collaboration étroite avec le Parlement Européen. Enfin, ils jugent nécessaire la redéfinition du principe de subsidiarité qui prévoit particulièrement son application dans les Instances Régionales et Locales par rapport aux compétences attribuées par le droit interne de chaque pays membre dans le contexte de prévoyance, afin qu' elle soit plus efficace tant sur le niveau de prise des décisions que sur celui d' application des diverses politiques. Ils

4. Sur ce point cf., aussi: Const. GE. ATHANASSOPOULOS: *Le manque d' information (sur le Traité de Maastricht) constitue un des plus sérieux problèmes. Entrevue à la Revue ÉCONOMIE ET RAPPROCHEMENT, EXRESS, HELLENEWS, Athènes, Janvier 1997, p. 59 ss.*

demandent aussi que le principe de l'autonomie locale comme se définit à la Charte de l'Autonomie du Conseil de l'Europe, s'inscrit au Traité en tant que principe général du Droit Communautaire qui se résulte des traditions législatives communes des Pays Membres, et ils rappellent que ce principe renvoie autant au respect de l'ensemble des compétences-mêmes de l'Administration Locale qu'à l'acquisition des moyens nécessaires pour leur réalisation.

À part l'incessant travail et l'intérêt continu du Parlement Européen sur ces sujets, et toutes les conséquences que cela entraîne, le Traité de Maastricht, en vigueur depuis le 1er Novembre 1993, prévoit aussi sur les questions régionales le Comité des Régions⁵.

Le Comité des Régions est fondé par le Traité de l'Union Européenne qui a été ratifié par la Loi 2077/1992, art. 28 de la Constitution grecque en vigueur.

Certaines des réglementations concernant le Comité des Régions concernent les questions qui suivent:

Le Comité des Régions compte 222 Membres: l'Autriche 12, la Belgique 12, la France 24, l'Allemagne 24, le Danemark 9, la Grèce 12, la Grande Bretagne 24, l'Irlande 9, l'Espagne 21, l'Italie 24, le Luxembourg 6, l'Hollande 12, le Portugal 12, la Suède 12 et la Finlande 9.

Les Membres et les Membres-Assistants sont mutés par le Conseil après proposition faite par les Pays Membres pour une période de quatre ans (art. 198 du Traité de Maastricht).

Le Comité des Régions, selon le Protocole spécifique supplémentaire, à la même structure d'organisation que le Comité Économique et Sociale (de la Région).

Le Comité des Régions a été établi et ratifié en Mars 1994 (3e Session de l'Assemblée Générale, 17,18 Mai 1994) la réglementation interne qui règle les procédures et les sujets concernant la composition du Comité des Régions et surtout les sujets de l'Assemblée, de la Présidence, du Bureau, des Comités Spécifiques et du Secrétariat Général. La Réglementation a été ratifiée par le Conseil de l'U.E. pendant sa 1759e Réunion du 25 Mai 1994. Par la suite elle a été révisée par le Comité des Régions à l'Assemblée générale du 1 et 2 Février 1995 pour qu'elle soit enfin approuvée par le Conseil de l'U.E. à la 1883e Réunion du 10 Mars 1995.

La Présidence du Comité des Régions est votée pour une période de deux ans et compte 36 Membres, inclu le Président, le 1er Vice-Président et un Membre de chaque Pays Membre au grade de Vice-Président. Le premier Président élu du Comité des Régions était le français M. Jacques Blanc (1994), Président du Conseil Municipal de Languedoc-Roussillon.

Les Membres du Comité des Régions se partagent en Comités et sous-Comités de la manière suivante:

Comité A': développement économique et régional, finances locales et régionales.

Sous-Comité: finances locales et régionales

Comité B': aménagement de la campagne, de la chasse, de la pêche, de l'agriculture, des forêts, de la mer, des régions montagnardes.

5. Cf., *Const. GE. ATHANASSOPOULOS, Administration Locale et Régionale, t. A', 3e éd. Athènes, 1995, p. 57 ss.*

Sous-Comité: tourisme, campagne.

Comité C': transport, réseaux de communication

Sous-Comité: télécommunications.

Comité D': politiques urbaines

Comité E': aménagement, environnement, énergie.

Comité F': éducation, formation.

Comité G': Europe des Citoyens, Recherche, Civilisation, Jeunesse, Consommateurs.

Sous-Comité: Jeunesse, Sport.

Comité H': Politique sociale, Santé publique, Assistance économique et sociale.

Comité spéciale: questions institutionnelles.

Il est interdit que les membres du Comité des Régions soient retenus d'une quelconque obligeance impérative. Ils exercent leur fonction d'une complète indépendance pour le bien commun de la Communauté. Le Conseil ou la Commission demandent l'avis du Comité des Régions aux cas qui sont prévus par le Traité et chaque fois que la Commission ou le Conseil le juge nécessaire.⁶

Les secteurs pour qui l'Avis du Comité des Régions est obligatoire se réfèrent à cinq politiques communautaires:

Art. 126 paragr. 4: questions d'éducation

Art. 128 paragr. 5: développement culturel des pays membres.

Art. 129 paragr. 4: questions de santé publique

Art. 129 B, C, D: création et développement des réseaux de travaux structuraux pour les transports, les télécommunications, l'énergie.

Art. 130: questions sur le rapprochement économique et sociale, les Fonds de Restructuration, la Caisse Européenne de Développement Régional.

Parmi les nombreux et plus importants Avis donnés par le Comité des Régions figurent ici l'Avis sur "la Proposition de la Réglementation du Conseil (EK) à propos des normes d'application de la Réglementation (EK) sur la fondation du Fond de Restructuration, 1994, sur "la Proposition de déclaration vers les pays membres pour les régions urbaines par rapport aux actions de l'initiative communautaire dans le contexte des Fonds de Restructuration", 1994, sur "le Livre Vert - Recours à la Justice des Consommateurs et régularisation des conflits dans le marché interne", 1994, sur la Déclaration du Comité intitulé "La Politique de l'Union Européenne sur la compétitivité de l'industrie", 1995, sur "la Carte géographique Européenne des régions montagnardes", 1995, sur les "Actions innovatrices dans le contexte des Fonds de Restructuration 1995-1999 - Lignes directrices à suivre pour la seconde série des actions conformément à l'art. 10 de l'ETPA", 1995, sur les "Conséquences de la politique commune de la Pêche aux régions", 1996, sur "La Déclaration du Comité à propos des nouveaux plans régionaux pour atteindre des objectifs 1 et 2 de la Politique de restructuration commune, 1996, etc..

6. Cf., *REVUE DE DÉCENTRALISATION, D'ADMINISTRATION LOCALE ET DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL*, Resp. Scient. C. GE. ATHANASSOPOULOS, Athènes, 1995, t. 2, p. 97 ss.

A part de cela, le Comité des Régions peut se prononcer donnant son avis selon son propre gré.

Il faut noter que le Comité des Régions est la seule nouvelle institution politique que le Traité de Maastricht prévoit et la définition de son état de fonctionnement, de ses compétences et de ses fonds ont constitué des objets de longs et pénibles débats entre les Communautaires Européens, et surtout du côté de l'Allemagne qu'elle a usé de toutes ses forces pour exercer une forte "oppression" pour son établissement.

Cette position allemande a été soutenue aussi par la Belgique et l'Espagne, tandis que la Grèce a démontré une "neutralité bienveillante" et la Grande Bretagne s'est opposée à l'établissement du Comité.

Une des plus importantes considérations négatives⁷ exprimées sur le Comité des Régions, est sa composition hétéroclite, étant donné que plusieurs pays seront représentés au Comité par des personnes ayant occupés, grâce à leur système administratif existant, des postes de haut grade (Premier Ministre, Ministre et en même temps Président des Conseils Régionaux, ayant de cette façon du "pouvoir" politique et une expérience importante sur les questions des régions) par opposition aux représentants d'autres pays (p.ex. la Grèce) qui proviennent des Structures Régionales ou Locales inférieures, telle que les Communes ou les Mairies.

De toute façon, il est attendu que la création du Comité des Régions, grâce aux échanges d'expérience dans le cadre de son fonctionnement, aidera les pays (p.ex. La Grèce, l'Irlande, la Hollande) qui ont une minime évolution au niveau d'Administration Locale surtout du 2nd et 3ème échelon.

En ce qui concerne, enfin, le poids "politique" du nouveau Comité dans l'Union Européenne, il est noté que ceci dépendra du genre et de l'étendue de ses initiatives, dans et "hors" de ses compétences suivant les art. 198A, 198 B, et 198C du Traité de Maastricht et surtout dans le climat "favorable" qui considère que c'est la Région, et non plus la Municipalité, qui pourra participer plus efficacement aux impératifs contemporains de la décentralisation économique et sociale au sein du secteur national et communautaire.

Mais mêmes les "intéressés" et j'insinue les Autorités ou les Instances déjà fondées à un niveau régional ou local, ceux qui s'occupent des affaires d'intérêt local ont déjà créé d'Organismes compétants visant à leur intervention immédiate à l'adoption des réglementations appropriées, certaines desquelles sont déjà évoquées.

Sous ces conditions, chaque pays de l'Union Européenne a pris ou prépare des mesures nécessaires appropriées.

Par manque de place, on se référera brièvement à quatre pays: la Belgique, la France, l'Italie et bien évidemment la Grèce. Il suit une série des propositions.

La Belgique

Réglementations Constitutionnelles

La Constitution en vigueur en la Belgique⁸ prévoit certaines réglementations sur l'

7. A propos cf., Const. GE. ATHANASSOPOULOS: *Administration Régionale - Administration Locale. T.A.*, 3e éd Athènes, 1996, p. 58 ss.

8. Cf., Const. GE. ATHANASSOPOULOS: *Administration Régionale Administration Locale. T. A.*, 3e éd. Athènes, 1996, p. 15 ss.

Organisation Départementale.
Communale et Régionale du pays qui
contient principalement trois Régions: la
Vallonie, la Flandre, Bruxelles et la petite
région de Deutschsprachige Gemeinschaft.

Terminologie. Contenu législatif

Les termes utilisés à propos les divisions
administratives sont ceux qui suivent
(accompagnés de leur contenu respectif):

Unités Territoriales Régionales:
contiennent les Régions, au même sens qu'
on donne au terme en Grèce.

Unités territoriales intermédiaires:
contiennent les Communes (neuf), qui se
divisent aux Départements et aux Cantons
(simples régions administratives).

Unités territoriales de base: contiennent
les Mairies et les Agglomérations ainsi que
les Fédérations de Communes. L'
Agglomération constitue une Instance
publique de niveau intermédiaire qui
contient la ville et sa région, tandis que les
Fédérations de Communes constitue une
Instance publique, mais proviennent de l'
union des Mairies.

Pour l' application de l' art. 108 sur la
décentralisation des compétences
(publiques) vers les Organismes Locaux, a
été adoptée une série des lois, telles que la
loi du 23/7/1971 (union des Mairies,
changement des limites géographiques des
Mairies, etc.), du 26/7/1972 (organisation
des Agglomérations et des Fédérations de
Communes qui sont des "unités qui ont des
compétences supralocales que les Mairies
ne sont plus capables à assumer toutes
seules", etc.), du 30/12/1975 (abolition des
Associations des Mairies Régionales etc),
du 5/7/1979 (création des Organismes
Locaux et Régionaux précaires) (Région
des Bruxelles), du 8/8/1982 (organisation
des Régions de la Vallonie et de la Flandre),
du 1/6/1989 (organisation de la région des
Bruxelles) etc.

à suivre...

Κωνσταντίνος ΓΕ.

ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Καθηγητής Τμήμ. Αστ. Περ. Ανάπτ.

Παντείου Πανεπ. Κ.Π.Ε.

Δρ Ιωάννης ΒΛΑΣΗΣ

Δρ Βασιλική Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

ΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Τόμ. Α'

Αθήναι, 1996

LE DROIT DE L' UNION
EUROPEENNE

Vol. A'

Préface

Par le Professeur Const. GE.

ATHANASSOPOULOS

ATHENES, 1996