

Vie Administrative à l'Étranger

L'ADMINISTRATION LOCALE EN GRECE ET SES TENDANCES RECENTES

La Communauté économique européenne pousse les Etats membres à un rapprochement à long terme, ou même à moyen terme, de leurs systèmes d'administration publique. A court terme, il est indispensable de promouvoir entre ces pays une meilleure connaissance réciproque de leurs institutions administratives et les méthodes de gestion qu'ils utilisent.

L'Institut international d'administration publique tient dans ce dispositif une place importante puisqu'elle organise chaque année des cycles, séminaires, conférences destinés à donner à des fonctionnaires britanniques, allemands, néerlandais, espagnols, portugais et grecs une vision aussi complète que possible de l'administration française.

La chronique Vie administrative à l'étranger de la Revue administrative doit contribuer également à mieux faire connaître à ses lecteurs les administrations étrangères et notamment, mais pas exclusivement, celles des pays de la Communauté.

Dans cette perspective, nous sommes donc heureux de pouvoir publier une analyse, qui est à notre connaissance la première disponible en France, faite par notre collègue le professeur Athanassopoulos, des réformes très récentes qui viennent d'être mises en place en Grèce dans le domaine de l'administration locale.

Nous sommes convaincus que le lecteur de la Revue y trouvera de l'intérêt.

Jean-Marie DUFFAU.

La décentralisation a une longue tradition historique en Grèce. Dans l'Antiquité, chaque ville-état se divisait du point de vue de l'administration en plus petites régions, les Demes (municipalités) qui jouissaient de la pleine autonomie. Dès l'époque de Klisthenis, le Deme — la commune — commença à fonctionner à Athènes avec toutes les caractéristiques de l'autonomie communale et de la démocratie directe. Des Demes furent créées également à Milos en Ionie et dans les îles de la mer Egée, à Egine, Kos, Kalymnos ainsi que dans d'autres villes grecques.

Il s'agissait de véritables collectivités locales qui administraient et gèrent en toute indépendance leurs affaires et leurs intérêts, et avaient leurs propres ressources. Ce sont ces Demes qui ont donné sa racine au mot démocratie.

Dans un passé beaucoup plus récent, on retrouve la décentralisation en Grèce au lendemain de la Révolu-

tion de 1821. La deuxième Assemblée nationale d'Astros vote en 1823 « L'organisation des provinces grecques », qui prévoit entre autres, que les provinces sont subdivisées en communes et villages et que le village, la commune et le chef-lieu de la province sont administrés par des élus, en proportion de l'importance de la population.

La troisième Assemblée nationale de Trizinia maintient en 1827 des institutions analogues. Quelques années plus tard, une loi spéciale du 10 janvier 1834 portant création des Demes vient renforcer la décentralisation sur la base du modèle français de l'époque. Cette législation s'avéra particulièrement heureuse et, à l'exception de modifications de détail, elle s'appliqua jusqu'en 1912.

Pratiquement toutes les Constitutions de la Grèce moderne ont comporté des dispositions intéressant l'administration locale. Par exemple la Constitution

de 1927 divisait l'Etat grec en régions où les citoyens pouvaient gérer directement les affaires locales, et celle de 1952 prévoyait que l'organisation administrative grecque était basée à la fois sur la déconcentration et sur la décentralisation.

Dans l'actuelle Constitution, celle de 1975, deux articles concernent l'administration locale ; l'article 101 traite de la déconcentration de l'Etat, et l'article 102 évoque la décentralisation.

Avant de décrire les institutions décentralisées, il est nécessaire de donner quelques indications sur l'organisation déconcentrée.

De ce point de vue, la Grèce est divisée en 54 départements ; le département d'Attiri, celui d'Athènes ayant un statut dérogatoire. Dans chaque département, il y a un préfet qui y représente le gouvernement ; également une caisse préfectorale constituée sous forme d'établissement public et qui a des compétences en matière de planification économique et de financement de certaines catégories de travaux, notamment en matière de voirie ; enfin un conseil préfectoral qui réunit, sous la présidence du préfet, des élus locaux et des représentants des intérêts socio-économiques du département et qui a également des compétences en matière de développement économique, par exemple en arrêtant les programmes étatiques d'investissements publics dans le département et en donnant un avis consultatif sur la répartition des crédits de l'Etat entre les collectivités locales.

C'est au chef-lieu des départements que siègent les services extérieurs de l'Etat.

Le département est lui-même subdivisé en provinces. En principe, la province ne constitue qu'un cadre géographique qui sert à désigner la juridiction de certains services déconcentrés. Toutefois, dans les 8 îles de Kos, Kalymnos, Karpathos, Limnos, Nogos, Milos, Thina et Andros, les provinces sont de véritables circonscriptions administratives dont les organes sont, par imitation du modèle départemental, le sous-préfet et le conseil sous-préfectoral.

S'agissant maintenant de la décentralisation, les principales dispositions de l'article 102 de la Constitution sont les suivantes :

1 - La gestion des affaires locales relève des collectivités locales dont les municipalités et les communes constituent le premier degré. La loi peut d'ailleurs déterminer, comme nous le verrons, d'autres niveaux d'administration locale.

2 - Les collectivités locales jouissent d'une autonomie administrative et leurs autorités sont élues au suffrage universel direct.

3 - La loi peut prévoir la création obligatoire ou facultative de regroupement de collectivités locales afin de prendre en charge l'exécution de travaux ou de prestations de services. Ces groupements sont administrés par des conseils composés de représentants élus par chacune des municipalités ou des commissions proportionnellement à leur population.

4 - La loi peut prévoir la participation à l'administration des collectivités locales de deuxième degré de représentants élus par des organismes professionnels scientifiques ou culturels ainsi que de représentants de l'Etat, à concurrence du tiers du nombre total des membres.

5 - L'Etat exerce une tutelle sur les collectivités locales ; mais elle ne doit pas entraver l'initiative ou la liberté d'action de celles-ci.

Il y a aujourd'hui en Grèce plus de 6 000 collectivités locales, 277 municipalités en milieu urbain et 5 757 communes en milieu rural qui constituent donc le premier niveau de la décentralisation.

Les collectivités administrent librement, mais leur gestion est soumise à différents contrôles. D'abord un contrôle de tutelle prévu à l'article 152 du Code municipal et communal, exercé par le préfet dans des conditions voisines de ce qui se passait en France avant 1982. Ensuite, un contrôle a posteriori exercé par la Cour des comptes sur le bilan de l'exercice financier annuel. Enfin, éventuellement, un contrôle de la gestion diligenté par le préfet ou le ministre de l'Intérieur et confié à l'Inspection du ministre de l'Intérieur.

Le problème principal de l'administration locale grecque tient à un certain déséquilibre géographique, démographique, économique et social du pays : deux grandes agglomérations très peuplées (Athènes et Thessalonique) et des communes morcelées, en voie de dépeuplement et incapables d'assurer leur mission. C'est la raison pour laquelle, depuis quatre ans, le gouvernement grec a voulu renforcer l'autonomie des collectivités locales en les regroupant, en leur donnant des compétences élargies, en matière de développement économique, social et culturel, ainsi qu'en créant un deuxième échelon d'administration décentralisée.

Dans cette perspective, a été adoptée en 1986 une loi n° 1622 qui porte sur la décentralisation, le développement régional et la planification démocratique et qui traite notamment du problème du regroupement des municipalités et des communes.

Un décret présidentiel, qui doit intervenir avant le 31 décembre 1987, définit dans chaque département des unités géographiques équilibrées, découpées en fonction de considérations qui prennent en compte la géographie, la population, les moyens de transport ainsi que les données économiques, sociales et culturelles. Les communes comprises dans le périmètre doivent se regrouper dans le cadre d'une municipalité. Indépendamment de ce système obligatoire, des communes peuvent fusionner volontairement si elles le décident à une majorité des 3/5 représentant la moitié de leur population.

En tout état de cause, le regroupement fait l'objet d'un décret présidentiel qui détermine le nom et le siège de la nouvelle municipalité, après avis toutefois des conseils des collectivités ainsi regroupées.

Bien évidemment, et à titre indicatif, les communes regroupées bénéficient d'un certain nombre d'avantages financiers qui leur permettent de mettre en place leur nouvelle organisation, de recruter du personnel, d'ap-

porter des aides aux entreprises qui s'installent dans la nouvelle collectivité, de mettre en œuvre des plans de développement ou de logement.

Les nouvelles municipalités issues du regroupement sont gérées par de nouveaux conseils municipaux, mais il est intéressant de relever que ceux-ci peuvent décider de créer au siège des anciennes communes supprimées, et à condition qu'elles aient une population d'au moins 200 habitants, des conseils locaux qui se voient reconnaître un certain nombre de compétences techniques qui concernent, par exemple, l'entretien des réseaux de distribution d'eau, l'entretien également des réseaux d'irrigation et d'assainissement; l'entretien des jardins d'enfants, des cimetières et de la voirie communale; la réalisation de programmes culturels, sportifs et de loisirs.

Ces conseils locaux ne disposent pas de ressources propres; ils bénéficient seulement d'aides financières accordées par les municipalités résultant des regroupements. Ils peuvent d'ailleurs être consultés par les conseils municipaux, qui les englobent en quelque sorte, au moment de l'élaboration du budget et, d'une manière large, sur toutes les questions d'intérêt général qui concernent la nouvelle circonscription territoriale.

Indiquons également que la loi de 1986 donne des compétences importantes aux nouveaux conseils municipaux dans le cadre de la procédure visant à élaborer les plans de développement locaux au niveau départemental, compétences qui permettent d'assurer une certaine participation populaire à cette élaboration et à donner auxdits plans leur caractère démocratique.

Par exemple, le conseil municipal établit son propre plan de développement et il formule des propositions pour le plan de développement départemental en tenant compte des propositions venant de la base et notamment des conseils locaux.

Cependant, la principale innovation récente de l'administration locale en Grèce réside dans la création par la loi du 14 juillet 1986, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1987, des administrations locales de deuxième niveau, ou de deuxième échelon, à savoir les administrations préfectorales. Celles-ci, instituées au niveau du département ont pour objet le développement économique, social et culturel de leur circonscription avec la préoccupation d'associer les citoyens à cette gestion.

Les administrations préfectorales sont, contrairement à ce que leur nom pourrait laisser croire à un lecteur français, des personnes morales de droit public qui s'administrent de façon autonome.

Créées par décret présidentiel, elles ont un vaste champ de compétences qui englobe des matières aussi variées que: la planification démocratique, l'assistance sociale, la santé, les transports, la culture, l'environnement et l'urbanisme, l'agriculture, l'élevage, la pêche et les forêts, le travail, l'industrie, le commerce, l'enseignement, les sports, le tourisme, la formation populaire, les loisirs et les problèmes sociaux des jeunes.

Il est d'ailleurs bien précisé que les compétences des administrations préfectorales, qui proviennent de

transferts de l'Etat, ne doivent pas porter atteinte à celles des niveaux inférieurs de l'administration locale et qu'en particulier, comme dans le système français de 1982, il ne devait pas y avoir de tutelle d'une collectivité sur une autre.

Dans chacun de ces domaines, la compétence des administrations préfectorales est assez étendue. Par exemple, en matière de santé publique, elles se voient confier la tâche de construire, entretenir et faire fonctionner les hôpitaux, les centres de santé ainsi que les cabinets médicaux qui existent en milieu rural. Dans le domaine des transports, elles ont une compétence générale pour l'organisation des transports collectifs dans le département, y compris les transports urbains. Dans le domaine du commerce, elles ont en charge la protection des consommateurs; dans celui de l'industrie, la création de zones industrielles; dans celui de l'enseignement enfin, la construction et l'entretien des écoles primaires et secondaires.

L'administration préfectorale est gérée par un conseil préfectoral ayant à sa tête un président et un comité préfectoral.

Le conseil se compose de 27 à 51 membres, en fonction de la population du département. Il comprend à la fois des élus au suffrage universel et des représentants, également élus, des intérêts économiques, sociaux ou culturels (Union des coopératives agricoles, chambre économique, chambre technique, chambre d'art, centres de travail, ordre des avocats, etc.) et également des représentants du pouvoir central.

Le mandat des conseillers élus est de quatre ans, il correspond au mandat des conseillers municipaux et commissaires; celui des représentants de l'Etat n'est que de deux ans. Toutefois, au moment où cette chronique est rédigée, les élections n'ont pas encore eu lieu.

Le conseil préfectoral est l'organe délibérant de l'administration préfectorale et sa compétence s'étend à l'ensemble des attributions de celle-ci. Il se réunit au moins une fois par mois à l'initiative de son président; mais un tiers des 33 membres peuvent demander à ce dernier de convoquer d'autres sessions. Le préfet de département est obligatoirement invité aux séances du conseil.

Le président est l'exécutif du conseil préfectoral. Il représente la collectivité; il est placé à la tête de ses services et il en dirige le personnel. Il est également l'ordonnateur des dépenses de la collectivité préfectorale. Quant au comité préfectoral, il s'agit d'une émanation du conseil qui comprend, en plus du président, de 4 à 8 membres, en fonction du nombre des membres du conseil. Se réunissant au moins deux fois par mois, il prépare les délibérations du conseil et en suit l'exécution.

La loi de 1986 prévoit également un système assez complexe qui permet d'engager la responsabilité du président du conseil préfectoral pour toutes les dégradations subies par les biens, immeubles de la collectivité, ou bien les fraudes ou négligences commises dans l'exercice de leur fonction. En cas d'infraction à leur fonction ou d'abus de pouvoir, le préfet peut infliger au président et aux conseillers des fonctions administratives.

Le transfert de compétences de l'Etat aux administrations préfectorales s'est accompagné d'un transfert de ressources qui doit leur permettre d'exercer leurs nouvelles compétences. Ces ressources peuvent provenir de plusieurs sources : des transferts de l'Etat qui prennent la forme d'une aide financière ordinaire annuelle et d'une aide financière spéciale annuelle ; des impôts et taxes attribués à l'administration préfectorale ; des emprunts, des recettes propres provenant de l'exploitation de ses biens, meubles et immeubles. Lorsque des travaux exécutés sous la maîtrise d'œuvre du conseil sont financés par des emprunts, celui-ci peut imposer aux usagers des ouvrages construits, des redevances destinées à financer les annuités de l'emprunt et les intérêts.

Telles sont les réformes très récentes intervenues dans le domaine de l'administration locale grecque ; compte tenu des délais, beaucoup des dispositions de la loi de 1986 ne sont pas encore entrées en vigueur. Une première évaluation des résultats de la nouvelle législation ne sera possible que d'ici quelques années. L'auteur de cette chronique a néanmoins pensé que ce dernier stade de l'évolution de la décentralisation en Grèce devait être porté à la connaissance des lecteurs de la Revue administrative.

Constantinos C. ATHANASSOPOULOS

Professeur à l'Institut de développement régional
de l'Ecole Pantios des Hautes Etudes
en Sciences politiques d'Athènes