

Societes Municipales et Communales

Par Dr **Vassiliki DELITHEOU**,
Enseignante de l' Université de la Grece Continentale

Introduction

Cet article sous le titre « Societes municipales et communales » comprend une Introduction, trois Chapitres et une Bibliographie, incluant les sujets suivants:
Chapitre A: Approche theorique : necessite ou choix politique?

A.A. Approche préliminaire: L' ensemble global et les Etats: relations d' interdépendance et d' interaction.

B.B. Subventions des collectivités locales.

1. Approche préliminaire: L'administration locale en Grèce.

2. L'activité d'entreprise des collectivités locales: le socle de la genèse, la situation courante.

Chapitre B: La structure juridique des Societes des Organismes d'Administration Locale: Des dysfonctionnements du passe a des approches innovantes.

A.A. Approche préliminaire.

B.B. Les régulations spécifiques au sujet des sociétés des collectivités locales.

Chapitre C: La situation actuelle: La (probable) prosperite des chiffres, la pauvreté du resultat, la nouvelle approche.

AA. La dimension quantitative, premières conclusions.

B.B. La nouvelle approche de la Loi 3463/2006.

La redaction des divers textes s'est «heurtee» a une serie de difficultes, non seulement en raison de la nature des sujets, mais aussi en raison du manque de bibliographie adequate.

Mots clés: Societes municipales, esprit d'entreprise au sein des municipalites

Chapitre I

Approche théorique: Nécessité ou choix politique?

A.A. Approche préliminaire: L' ensemble global et les Etats: relations d' interdépendance et d' interaction

Les évolutions récentes dans un très grand nombre de domaines (politique, social, économique, etc.), tant à l'intérieur des frontières nationales des États qu' au-delà¹, indépendamment du fait de savoir si elles sont souhaitables, inévitables ou indésirables, ont

1. Voir. données générales: J. LOUGHLIN: *Autonomy in Strength*. R. WILSON (Edit): *Hardchoices, Belfast, 1998*.

causé un certain nombre de réflexions et de changements, non seulement théoriques, mais aussi pratiques.

Ces changements, allant au-delà des frontières nationales, sont survenu tantôt «de manière latente», tantôt étape par étape, et tantôt «de force», en contournant dans ce dernier cas, les «résistances» des État et des sociétés.

La mention précédente renvoie, manifestement, à la définition de la mondialisation (globalization), c'est-à-dire à la constitution d'une zone économique mondiale et d'un marché, dans lesquels des produits de toute nature circulent «librement», tandis que l'œcoumène «se transforme» en une entité unique dans toutes ses expressions, principalement économiques, en second lieu, sociales et (dans une phase suivante) politiques.

Le terme, même s'il «est détecté» au cours d'activités économiques, à des époques précoces (comme p. ex. celles de la monnaie commune de nombreuses anciennes cités - États grecques, des échanges économiques communs, à époque d' Alexandre le Grand, «de l'harmonisation» des règles de commerce durant époque de Napoléon le Grand etc.), n'est utilisé «systématiquement» qu' à partir des années 1960 dans le domaine scientifique et «se retrouve valorisé» grâce à son acceptation générale au cours de la décennie 1990, pour aboutir à des approches diverses².

En pratique, les résultats de la mondialisation sont évidents, et l'influence «mondiale» sur le «national» (et par extension le «local» - indépendamment de sa dimension-) devraient être considérés comme acquis et incontestables: Unions économiques p. ex. l'Union Européenne, Unions sociales, des Unions organiques mondiales, p. ex. l'Union internationale des télécommunications, des Unions culturelles: p. ex., l'UNESCO, la société de l'informatique, p. ex. Internet, etc.

Cependant, ces nouvelles données parfois non souhaitables, conduisent aussi à la mutation de l'État de droit et de prévoyance sociale classique, tel qu'il s'est développé au cours des dernières décennies, non seulement de façon indépendante, mais aussi au sein de mécanismes internationaux, tels que l'Union européenne³, l'OTAN etc.

Ainsi, au fil du temps, une série de différenciations de l'Etat traditionnel dans ses relations p. ex. avec d'autres États, à travers la reconstruction de ses structures administratives traditionnelles, l'introduction de nouvelles structures juridiques, la production de nouveaux services, pour le bien des citoyens, la prise de nouvelles mesures pour faire face aux nouvelles situations, comme p. ex. l'afflux d'immigrés d'autres pays, etc.

La reconstruction de structures administratives traditionnelles comprend pour des pays, comme p. ex. la Grèce, l'introduction de l'institution de la région (administrative économique), de l'institution de l'administration élue des départements, le renforcement des compétences des municipalités et des communes, les unions de structures locales avec pour objectif la constitution de nouvelles, plus saines etc.

2. Voir entre autres: Bern. GUILLOCHON: *Globalisation*, LAROUSSE. Paris, 2006. Dav. HELD: *Globalization and Democracy*. London, 2002. W. HUTTON. *Ant. GIDDENS: On the Edge: Living with Global Capitalism*. Vientage, RANDOM HOUSE, 2001. Noam CHOMSKY : *le socialisme libéral moderne*, SCRIPTA, Athènes, 2000. Pierre BOURDIEU : *Pour un mouvement européen*, Athènes, 2000.

3. Neill NUGENT: *Politique et gouvernement dans l'Union européenne*. Athènes, 2004, page 403 et suivantes.

Il va de soi, que les structures administratives existantes, restructurées «n'abandonnent pas» leur mission traditionnelle présente, mais endossent des fonctions nouvelles pour le règlement de problèmes collectifs et importants des citoyens ainsi que pour répondre à leurs nouveaux besoins (création p. ex. de «mairie électronique» etc.).

Cette nouvelle réalité n'est pas toujours en contradiction avec le rôle prépondérant de l'État traditionnel, mais reconstitue son nouveau rôle, à travers un nouveau maillon soit d'impératifs de mécanismes internationaux auxquels il a adhéré volontairement, tels que l'Union européenne, soit de nouveaux besoins des sociétés locales et conduit à de nouvelles formes, sous certaines conditions, de gouvernance.

Parmi les impératifs posés par les mécanismes internationaux en matière de «principes» de gouvernance, on relèvera les cinq principes du «Livre blanc» de l'Union européenne⁴: la transparence, la participation, la responsabilité, l'efficacité et la cohérence, qui vise à consolider l'état de droit à tous les niveaux: national, régional, local (et certainement au sein de l'Union).

D'un autre côté, la satisfaction de plus en plus de besoins des citoyens des sociétés locales, crée des sentiments agréables, non seulement aux citoyens concernés, mais aussi aux élus locaux, car elle étend et rend plus important leur rôle au sein du système politique, en dépit du constat commun, que les citoyens exigent encore plus d'interventions positives de leur part, alors que la confiance envers ceux-ci décroît⁵.

Parmi les nouveaux services, donc, lesquels sous le prisme exposé doivent «être produits» ils y a aussi ceux, lesquels s'attaqueront à des problèmes concrets des citoyens, comme p. ex. prestations de biens de dimension quotidienne, (approvisionnement en eau potable, canalisations, éclairage d'espaces publics, espaces de détente, transports, crèches, soins médicaux, information, divertissement, surveillance au niveau local, bâtiments d'écoles, formation professionnelle de chômeurs, bibliothèques, salles à usages multiples, etc.).

Parmi les services et prestations mentionnés, certains seront produits par personnes morales des structures locales elles-mêmes (région⁶, - où celle-ci fonctionne aussi en tant qu'organisme, collectivité locale, département/administration préfectorale, municipalité, commune), les, autres par leurs organismes «filiaux» (personnes morales : établissements municipaux et communaux, coordinations de municipalités et de communes, sociétés municipales et communales, sociétés anonymes, sociétés civiles à caractère non lucratif, coopérations interurbaines/conventions/coopérations) tandis que certains services et prestations proviendront de coopérations de municipalités et de communes avec des municipalités et des communes de pays de membres de l'Union européenne ou de pays tiers⁷.

4. UNION EUROPÉENNE : Livre blanc, COM (2001), 428, final. Journal officiel, 2001/C287/01, 12/10/2001.

5. Le phénomène s'est presque généralisé et se retrouve aussi dans de grands ensembles, comme p. ex. l'Union européenne. Cf. note en bas de page antérieure. Cf. également : UNION EUROPÉENNE : COMMISSION : Rapport sur le gouvernement européen. Publication du service de publications officielles de l'Union. Luxembourg, 2003.

6. Voir d'autres éléments à: EUROCHAMBRES: Regional Competiveness Atlas, Bruxelles, 2008. Cf. même: Paul ROMUS l'Europe Régionale. Collection Europe, Bruxelles, 1990, p.27 et s. Voir également : J.Fr. DREVET: 1992-2000 : Les régions Françaises entre l'Europe et le déclin. Paris, 1988, p.9.

7. M. BOURJOL, S. BODARD: Droit et Libertés des collectivités territoriales, Paris, 1984, p.47. Voir encore: Chr. VANDERMOTTEN: Planification et Stratégies de Développement dans les Capitales Européennes. Bruxelles, 1994. Voir aussi : ATH. PAPANASKALOPOULOS: Normes et politiques de croissance régionale, Athènes, 1995, page 63.

Parmi les organismes susmentionnés, on choisi ici en vue d'une approche approfondie, les sociétés municipales et communales d'utilité publique, en raison tant de leur place particulière dans l'espace des collectivités locales grecques, que pour leur étendue et les réglementations spéciales⁸ les concernant.

B.B. Subventions des collectivités locales

1. Approche préliminaire : L'administration locale en Grèce

Les origines de l'administration locale en Grèce remontent à l'antiquité, étant donné, que chaque cité - Etat était divisée pour l'exercice de l'administration locale en dèmes (municipalités), c'est-à-dire en des petits territoires géographiques. Les municipalités disposaient d'une autonomie complète pour l'exercice de compétences⁹ concrètes.

On retrouve des municipalités durant l'antiquité à Athènes (à l'époque de Clithène, ils disposaient de tous les éléments d'autonomie municipale selon des termes actuels), à Militos, dans de nombreuses îles de l'Égée etc.

Au cours des époques ultérieures, l'institution a fonctionné sous diverses formes, alors qu'elle a pleinement fonctionné après la révolution de 1821. (Assemblée nationale d'Astros, 1823, «Organisme de provinces grecques»)¹⁰.

Il convient de rappeler, que durant cette période l'administration locale a été reconstruite en fonction de la norme française de l'époque (loi de la 10 janvier 1834 au sujet de constitution de municipalités), cette régulation était tellement réussie, qu'il est restée en vigueur pendant approximativement quatre-vingt ans!¹¹

On notera, que toutes les constitutions de l'Etat grec, y compris celle en vigueur, comprennent des dispositions spéciales au sujet de l'administration locale¹².

2. L'activité d'entreprise des collectivités locales : le socle de la genèse, la situation courante

La situation actuelle du pays est la conclusion d'une série de mutations dans de nombreux domaines durant la deuxième moitié du siècle antérieur.

Ainsi donc, il existe une série d'évolutions dans le domaine démographique entre les décennies de recensement 1951: 7.500.000 habitants, 2001/2007: 11.200.000 habitants. L'augmentation n'est pas due à augmentation des naissances de la population autochtone, mais principalement à l'afflux d'immigrés: d'immigration légale, tolérée, clandestine.

8. Voir aussi les approches importantes du sujet à: G. M. PAPACHATZIS: *Système du droit administratif en vigueur en Grèce. Volumes A' et B' Athènes, 1996, page 329 et suivants.*

9. Voir détails à: Ip. N VAMVAS: *Notes sur les discours de Démosthène, Athènes, 1849, page.24.*

10. Voir aussi: Georges PAPACHATZIS: *Traité de Droit Administratif, Tomes 1 et 2, 7ème édition. Athènes, 1997, p. 223. Voir encore: Vas. DELITHEOY : Croissance et administration locales: Cadre institutionnel. Programmes de développement, Mondialisation. Traditions. Université d'Athènes «CHAROKOPEIO» Athènes, 2002, page 11 et suivantes.*

11. Voir aussi Const.GE. ATHANASSOPOULOS *L' Administration Locale en Grèce et ses tendances récentes. LA REVUE ADMINISTRATIVE. Paris, Juin 1987, p.267 et s.*

12. Voir les plus récents travaux: Konst. GE. ATHANASSOPOULOS: *Administration régionale et administration locale : Grèce, pays membres de l'Union européenne. Volumes A' et B', Athènes, publication I, 2005. Voir encore ACADÉMIE D'ATH_NES : Décentralisation administrative et administration régionale. Préface académique de Georges VLACHOU. Coordinateur d'étude, le professeur Konst GE. ATHANASSOPOULOS. Athènes, 1994, page 14 et suivantes.*

Ces différenciations provoquent fatalement des différenciations territoriales : ainsi, sont observées de grandes concentrations de population, à l'exception de l'Attique, sur l'axe de Patras / Corinthe / Athènes / Lamia / Larissa / Thessalonique.

D'un autre côté, alors que le pays pendant les décennies 1950 et 1960 a «exporté» des immigrés vers des pays européens, notamment vers l'Allemagne, depuis le début des années 1980 déjà, il a accueilli des immigrés et pas seulement des pays des Balkans.

Les changements démographiques, en conjonction bien sûr avec d'autres paramètres, ont conduit à des changements sociaux : la société évolue en se transformant à un rythme rapide, de rurale en urbaine, les activités essentiellement agricoles deviennent industrielles et sont transformés ensuite en services (secteur tertiaire), la richesse connaît une nouvelle répartition, le pays acquiert une position dominante dans la région des Balkans et en particulier, applique durant les dernières années, des politiques de soutien économique de ces derniers¹³.

Tout cela, ainsi que d'autres éléments, qu'il serait superflu ici de mentionner, constituent le socle sur lequel reposent plusieurs changements, dont en premier lieu celui de la structure d'organisation et administrative du pays ou indiquent des politiques stratégiques radicales et innovatrices et des mesures pour la gestion de situations nouvelles.

La force de l'Etat continue d'être surestimée, la plupart du temps le consensus social est sous-estimé, alors qu'il est nécessaire pour la réussite de n'importe quelle entreprise de large échelle.

Ainsi, l'Etat grec «prend des décisions»¹⁴ en général unilatéralement en ce qui concerne ses affaires, régule les niveaux d'exercice du pouvoir, (services centraux, régions, administrations préfectorales, municipalités, communes, autres entités juridiques), «renonce» à un part de ses activités et il pousse à la prise de responsabilités et d'initiatives au niveau local (notamment par les municipalités), sans toujours les couvrir financièrement avec des ressources centrales, et bien sûr sans ignorer d'éventuels engagements, découlant de sa participation à des organismes internationaux et notamment à l'Union européenne.

Chapitre II

Le socle juridique des sociétés des collectivités locales Des dysfonctionnements du passé à des approches innovatrices.

A.A. Approche préliminaire

Les raisons, qui ont été souvent invoquées pour justifier l'exercice d'activité d'entreprise de la part des collectivités locales, tant à un niveau scientifique, qu'au niveau politique de la part des élus locaux sont plusieurs et variées.

13. Voir. Vas. DELITHEOU, Konst. GE ATHANASSOPOULOS: Le projet grec de reconstruction économique des Balkans, Athènes, 2005

14. Il est évident que cette tactique n'est pas toujours suivie par la majorité des Etats. La France, p. ex. Etat ayant une longue tradition administrative réussie, se tourne vers des consensus sociaux de gouvernance, en combinant des structures politiques, les régions, les départements, les municipalités et les partenaires sociaux, Guy BURGEL: De l'exode rural à la mondialisation. A/Paris, 2001, p.22.

Ainsi, l'exercice d'activité entrepreneuriale de ce type est justifié du fait, que parfois la nature de certaines choses ne permet pas l'exercice de certaines activités selon des critères strictement commerciaux par des particuliers, parce qu'elle est jugée par ces derniers comme non rentable.

La fabrication de réseaux d'approvisionnement en eau potable et de canalisations, représente un cas caractéristique à cet égard, son coût est particulièrement important, la probabilité d'extensions futures incertaine, (parce qu'elle dépend d'une série de facteurs non contrôlables comme p. ex. l'extension ou la non extension de projets d'urbanisation), la garantie de privilèges juridiques par rapport à des atteintes¹ potentielles à la propriété individuelle durant l'installation particulièrement difficile et longue des réseaux, l'établissement de mécanismes de perception de la compensation des services offerts implique de grandes dépenses, le coût d'indemnisation en cas de panne des réseaux, (soit du fait de la responsabilité du gestionnaire des réseaux, soit du fait d'incidents fortuits, de p. ex. catastrophes naturelles) de montant non connu, mais pas insignifiant etc.

Cette approche du sujet est corroborée par le fait, que les entreprises d'approvisionnement en eau potable et de canalisations des municipalités et des communes de notre pays, à l'exception de quelques cas, comme p. ex. celui de la municipalité d'Athènes², sont en effet des sociétés appartenant à des collectivités locales.

Au-delà cependant de la faiblesse éventuelle ou du manque d'empressement des particuliers de s'impliquer dans la constitution, l'organisation et la gestion d'entreprises d'envergure locale dans l'intérêt des citoyens d'une collectivité locale, en tant que raison de prise en charge d'une activité d'entreprise, y compris au sein de secteurs d'activité d'entreprise incertains, y compris au sein de secteurs d'activité à viabilité incertaine, sous les représentants élus des structures locales, notamment de premier degré (municipalités, communes) il convient de souligner aussi l'intérêt de ces derniers, lesquels, cherchant à satisfaire le cas échéant des ambitions personnelles, mais aussi des demandes de leurs concitoyens, s'empressent à entreprendre des initiatives correspondantes.

L'intérêt en question «coïncidemment» «est légalisé» du fait de l'autre élément donné, c'est à dire que la collectivité locale est appelée à se charger aussi de responsabilités nouvelles non traditionnelles, elle est désormais flexible par rapport à l'Etat, les citoyens ont un accès direct à elle etc.

Il est évident, que dans le cas de prise d'initiatives d'exercice d'activité entrepreneuriale au niveau de la municipalité ou de la commune du fait de choix personnels des élus, d'habitude cette «initiative» est présentée sous «l'enveloppe» du «sentiment populaire»,

1. La propriété individuelle est protégée de manière particulièrement puissante en Grèce en vertu d'une disposition constitutionnelle spéciale (article 17 de la constitution en vigueur). Sa privation n'est possible que pour des raisons d'utilité publique, qui doivent être suffisamment prouvées dans des cas particuliers. Une procédure judiciaire spéciale est prévue et dans les cas de la dépossession de la protection, celle-ci doit être précédée du versement d'une indemnisation, qui correspond à la valeur du bien exproprié etc. Il est entendu que ces réglementations particulièrement protectrices, ne s'appliquent pas, lorsque la privation du droit de la propriété individuelle est la conséquence d'actions, p. ex. entrepreneuriale, du propriétaire.

2. La municipalité d'Athènes et plus largement de sa région sont desservies par une société de fourniture d'eau potable et de canalisations. Cette société anonyme est cotée à la Bourse d'Athènes et elle est même intégrée à la catégorie des sociétés à grande capitalisation. La société agit de façon monopolistique, «investie» d'une série de privilèges.

«de la couverture de besoins locaux», «de la particularité des conditions locales»³, «du besoin de s'attaquer à de problèmes locaux» etc.

Les sociétés municipales de radiophonie de petites municipalités, économiquement non saines⁴, constituent un cas typique de ce genre.

Face à cette pratique générale, indépendamment de sa durée et de son étendue, l'Etat observe une attitude de «bienveillance» ou de «tolérance»⁵ selon le cas. Pour ses propres raisons, il «considère» que de telle sorte il devient plus «opérationnel», du fait du retrait de son domaine de responsabilités, de compétences, qu'il considère (peut-être) comme étant d'importance secondaire, le cas échéant, il se «décharge» de responsabilités qu'il ne souhaite pas assumer, il «satisfait» les ambitions politiques des cadres politiques locaux, il «affermit» l'esprit «de démocratie participative directe», il «soutient» la valorisation de ressources locales, il «économise» des ressources, il «crée» des emplois localement etc.

Indépendamment cependant des raisons⁶, lesquelles conduisent à la constitution de sociétés municipales et communales et indépendamment de l'attitude qu'observe face à cette évolution, l'Etat, (attitude de «bienveillance», donc aussi soutien «potentiel», attitude de «tolérance», donc aussi «abstention» de prise de mesures positives), les problèmes correspondants sont plusieurs et variés, certains d'entre eux, les principaux, sont étudiés ensuite, à la lumière du nouveau régime, qui est en vigueur en fonction de la nouvelle Loi 3463/2006 (Code des municipalités et de communes).

Le texte de la Loi 3463/2006 remplace une série d'autres actes législatifs précédents, lesquels ont été en vigueur durant le passé comme (mention à titre indicatif) :

- la Loi 1065/1980, par laquelle s'est constitué pour l'essentiel le premier code des municipalités et de communes de la Grèce.

- Les codifications de la loi en question, introduites par trois autres actes législatifs:

1. Decret Présidentiel 75/1985
2. Decret Présidentiel 323/1989
3. Decret Présidentiel. 410/1995

Une multitude d'autres dispositions dispersées au sein d'actes législatif indépendants, réglant des sujets de structures locales d'importance secondaires p. ex. octroi d'allocations à des catégories faiblement nombreuses de travailleurs, actes législatif réglant des sujets relatifs à divers ministères, entreprises publiques et organismes etc.

3. Sur le sujet important de l'installation d'activités économiques dans des villes Voir Ph Mc CANN, Economie urbaine et régionale, préface El. LOURI - DENDRINO. Athènes, 2002, page 377.

4. La chose prend d'autres dimensions lorsqu'il s'agit p. ex. d'une grande municipalité, comme la municipalité d'Athènes, laquelle est opératrice depuis l'année 1986 d'une station de radio. On note que l'installation de la station en question a été réalisée, faute d'autres ressources, avec un emprunt de la Banque Commerciale de l'extérieur, sous la responsabilité de la Municipalité, sans garantie de l'Etat pour le remboursement de l'emprunt, selon la pratique grecque habituelle de prêt envers les collectivités locales.

5. La radio de la municipalité d'Athènes précédemment mentionnée représente un cas caractéristique de cette forme d'emprunt: Le gouvernement n'a pas offert la «garantie» de l'Etat grec, habituellement prévue par la législation grecque. L'emprunt en question a même été contracté avec une banque à l'extérieur de la Grèce. Le maire d'Athènes de l'époque, était élu avec le soutien d'un autre parti politique. L'entreprise municipale en question de radiophonie, en dépit de ses problèmes ponctuels, continue de fonctionner.

6. Voir aussi E. MPESILA VIKI, Don. PAPAGIANNI: Compétences modernes de l'administration locale et unification européenne. Athènes, 1997, page 38 et suivantes. Voir aussi Vas. D. DELITHEOU : Cadre institutionnel de croissance régionale et d'organisation de l'administration de l'Etat. Partie B' Athènes, 2008, page 24.

La nouvelle codification a été rendue nécessaire non seulement en raison de la nécessité d'un meilleur fonctionnement des structures locales, mais aussi du fait, que la dispersion des dispositions en vigueur au sujet de l'administration locale, de personnes morales, de municipalités et de communes et d'entreprises communautaires, d'institutions etc., de sujets permettait «la production» de phénomènes de dysfonctionnement, mais aussi de pathogénie, soit du fait de l'ignorance du statut juridique en vigueur, soit du fait d'autres motivations des parties impliquées dans les procédures correspondantes.

A titre indicatif, on souligne ici en tant que conséquence de ces signalements, la situation non souhaitable, qui s'est créée au sein de certaines sociétés municipales et communales, soit en raison d'un personnel⁷ en surnombre, parfois sans les qualifications formelles requises par rapport aux tâches à accomplir, soit du fait de faiblesses dans l'élaboration d'une stratégie, d'une politique et de moyens de développement.

Au-delà de ceux-ci, on notera la circonstance favorable de l'existence, tant depuis l'année 1975, à partir de laquelle la constitution actuelle du pays est entrée en vigueur, que depuis l'année 2001, quand elle a été révisée pour la deuxième fois, (la première étant en l'an 1986, alors qu'une troisième révision est en cours cette année) d'un cadre constitutionnel et institutionnel régissant l'administration locale, au sens large⁸, mais aussi ses actions positives (comme les sociétés municipales et communales), des régulations modernes et innovatrices, qui par ailleurs est considéré comme l'un des plus complets et progressistes par rapport à d'autres pays membres de l'Union européenne.

Ce fait est dû non seulement aux intentions de tous les gouvernements depuis l'année 1980, jusqu'à aujourd'hui, mais aussi à série d'autres paramètres, comme:

- La participation plus active tant des travailleurs, que des élus des structures locales du pays, de premier et second degré (qui a été introduit en Grèce le 1 janvier 1995), lesquels, à travers soit leurs organes collectifs, (Union centrale des municipalités et des communes, Union d'administrations préfectorales de Grèce etc.), sont séparément, ont contribué, non seulement à l'amélioration du fonctionnement des structures locales, mais aussi grâce à la présentation de propositions offrant des solutions définitives et efficaces aux gouvernements, ils ont indiqué de nouvelles approches de l'institution.

L'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale durant le mois d'octobre de l'an 1985 et son intégration au droit grec Loi 1850/1989), en dépit des réserves partielles qui ont été formulées.

- La mission continuellement étendue des collectivités locales, notamment de premier degré, en raison des nouvelles conditions sociales et autres.

- Le besoin de «réduction» du grand nombre des collectivités locales de premier degré en un nombre moins importants de collectivités plus solides, le programme de fusion de collectivités Ioannis KAPODISTRIAS, 1998.

7. Les problèmes d'administration et plus largement de gestion des ressources humaines des entreprises de ce type sont nombreux et variés et parfois difficiles à résoudre. Cf. données générales dans l'ouvrage : R. NOE, J. HOLLENBECK, B. GERHART., P. WRIGHT, Const. GE. ATHANASSOPOULOS, Vas. DELITHEOU: Human Resource Management: Gaining a competitive advantage: Mc Graw- Hill Comp., Inc. N.Y. /Athens, Vol. A' 2006, Vol. B' 2008.

8. Entre autres, la Constitution en vigueur (1975/1986/2001) reconnaît la preuve de compétence des collectivités locales en matière d'affaires locales, l'indépendance économique de ces organismes. Elle prévoit le transfert des compétences de l'Etat vers les organismes en question avec simultanément un transfert des ressources pour leur exercice etc.

B.B. Les réglementations spécifiques au sujet des sociétés des collectivités locales

Avant qu'on évoque les réglementations susmentionnées, il est indispensable de noter que selon le régime en vigueur de la Loi 3463/2006 les compétences des municipalités et des communes sont réparties en sept domaines :

La croissance, l'environnement, la qualité de vie et le bon fonctionnement des villes et des cités, l'emploi, la protection sociale et la solidarité, l'éducation/la culture/le sport et la protection civile.

Au-delà de ceux-ci, il existe aussi certaines autres compétences, lesquelles alors qu'elles relèvent de l'Etat, sont entièrement déléguées aux collectivités locale par le fait de la loi, comme p. ex. la célébration de mariages civils, la tenue de livrets d'état civil etc. Il va de soi, que ces compétences et affaires ne peuvent pas être l'objet d'une activité commerciale de la part des collectivités locales, tandis que leur exercice ne peut bien sûr être cédé à leurs entités «filiales», comme p. ex. les sociétés municipales et communales.

a.a. Constitution, catégories de sociétés des collectivités locales

En fonction d'une réglementation spéciale, article 252 de la Loi 3463/2006, les municipalités et les communes peuvent constituer ou participer suite à une décision du Conseil municipal ou communal et acte correspondant du secrétaire général de la région concernée à des entreprises d'utilité publique et à des sociétés anonymes ayant comme objet des activités correspondantes aux compétences des collectivités locales, comme p. ex. dans les domaines : de protection sociale et de solidarité, d'éducation, de culture, de sport, d'environnement etc. Les sociétés anonymes peuvent aussi être constituées en commun par plusieurs municipalités ou communes, administrations préfectorales, et autres structures (locales), de particuliers etc. Elles sont considérées comme des sociétés municipales ou communales, car elles (municipalités, communes) disposent de la majorité du capital social.

Au-delà de ceux-ci, est prévue aussi la constitution de sociétés anonymes de développement des collectivités locales ayant comme objet exclusif d'activité leur soutien scientifique et technique, la promotion de leur développement économique et commercial, durable, la protection de l'environnement etc. Une partie du capital de ces sociétés peut être possédé également par des tiers (p. ex. de chambres de commerce, banques etc.), ainsi que des sociétés ayant un but spécifique (comme p. ex. la valorisation du patrimoine immobilier de la municipalité etc.).

Toutes les catégories de sociétés mentionnées constituent de part la loi juridiquement des personnes de droit privé, la responsabilité de participation à celles-ci, des municipalités et des communes est réduite à la part de capital possédé.

La décision (initiale) de constitution ou de participation à une société existante du Conseil municipal ou communale est prise à la majorité absolue de l'ensemble de ses membres, en fonction d'une étude de viabilité. Par la même décision sont déterminées le nom, la catégorie, l'objectif, la durée, le siège, le capital, l'administration, les ressources de l'entreprise, et tout autre élément selon les cas.

b.b. Sociétés municipales et communales d'utilité publique

Constitution

Les municipalités et les communes ont la possibilité de constituer un société municipale ou communale d'utilité publique ayant pour objets d'activité ceux énoncés précédemment, mais ne peuvent exercer des compétences octroyées par l'Etat, comme p. ex. la tenue du registre des males, de livrets d'état civil, la célébration du mariage civil, de fonctionnement de cimetières et de centres d'incinération de morts, de détermination des heures d'ouverture d'établissements etc. La société d'utilité publique peut aussi poursuivre plusieurs buts, lesquels doivent être concomitants entre eux, mais dans tous les cas ne peuvent avoir un caractère commercial ou industriel.

D'un autre côté, cependant, la prise de participation d'une société d'utilité publique au capital d'autres sociétés de collectivités locales n'est pas autorisée.

Une société d'utilité publique est constituée par décision du Conseil municipal ou communale, en vertu de laquelle est publiée un acte (administratif) correspondant du secrétaire général de la région, laquelle est publiée dans le Journal Officiel. L'acte comprend les éléments de la décision du Conseil municipal ou communale et constitue le statut de l'entreprise, en cas de la constitution de droits réels, elle constitue un titre inscrit au cadastre.

Administration

Les sociétés municipales et communales d'utilité publique sont administrées par un Conseil d'administration composé de sept jusqu'à d'onze membres, nommés par les Conseils correspondants des municipalités ou des communes et en tenant compte d'une proportionnalité observée entre des élus, les travailleurs, et les représentants de structures sociales etc.

Les membres peuvent être remplacés par procédure spéciale pendant la durée de leur mandat, habituellement d'une durée égale à ceux des membres de l'institution qui les ont nommé.

Tous les membres du Conseil d'administration ainsi que le directeur de ces sociétés peuvent, sous conditions, recevoir des indemnités spéciales pour leurs services.

Règles règlements de fonctionnement

Le Conseil d'administration des sociétés rédige obligatoirement une série de règlements comme:

- Le règlement intérieur des services, par les quel sont déterminées l'organisation, la structure et les compétences des services de l'entreprise, les emplois du personnel par spécialité, ainsi que la limite maximale de celui-ci.
- Le règlement de personnel, lequel détermine sa situation officielle, les qualifications d'embauche, les droits et les obligations, ainsi que ses responsabilités personnelles.
- Le règlement de gestion économique etc. Les règlements susmentionnés sont soumis à l'approbation des Conseils municipaux ou communales compétents.

Prise et approbation de décisions, conclusion de conventions

La gestion courante des sociétés repose sur les Conseils municipaux compétents.

Cependant, dans certains cas, les décisions correspondantes doivent être approuvées, par procédure spéciale, des Conseils municipaux ou communaux respectifs et notamment quand elles concernent:

L'adoption du budget, du bilan et du compte rendu.

L'achat ou la vente de biens immobiliers ou l'exercice de droits réels sur ces derniers.

La mise à disposition des profits nets ou la réalisation d'investissements.

L'augmentation du capital de la société.

La fusion ou la dissolution de la société.

La conclusion d'emprunts.

Par ailleurs, la conclusion de conventions d'affectation de travaux, services, d'études et de fournitures des sociétés d'utilité publique, ainsi que la conclusion de conventions de missions de travail est effectuée en fonctions des régulations correspondantes, lesquelles régissent les collectivités locales.

Personnel des sociétés

Les travailleurs au sein de sociétés d'utilité publique municipales et communales sont liés à celles-ci par une relation de travail de droit privé, tandis qu'il est permis aussi de détacher auprès de celles-ci des employés des collectivités locales, sous conditions spéciales, de même que le détachement d'employés de sociétés est autorisé, sous réserve qu'elles appartiennent à la même collectivité locale.

Dans tout cas de détachement la demande de l'intéressé est exigée.

La relation de travail de droit privé va de soi, il n'est pas soumis au contrôle administratif d'organes, comme p. ex. le préfet.

Divers autres sujets, comme p. ex. la formation⁹, sont réglés en fonction des dispositions en vigueur au sujet du personnel des collectivités locales.

Financement

Les sociétés municipales et communales d'utilité publique sont financées par les collectivités locales concernées, selon une procédure spéciale (présentation de plans d'action etc.).

Dans la mesure où l'activité de la société est liée à la prestation de services, il est possible, sous décision de son Conseil d'administration, de percevoir une contrepartie légitime de la part des usagers de ces services, pour couvrir une partie des coûts. La décision correspondante est soumise à l'approbation antérieure du Conseil municipal ou communale de la municipalité ou de la commune concernée.

On notera, que sous décision du ministre de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation, qui est publiée après avis de l'Union centrale des municipalités et des communes, il est possible de déterminer les éléments de base qui contient le plan d'action, le mode de détermination du montant du financement, ses conditions et chaque détail nécessaire.

9. Voir en général au sujet de la formation: Ministère du travail de la Grèce/Université Panteion des Sciences sociales et politiques/Institut de Croissance Régionale de sciences sociales et politiques institut de croissance régionale: Konst. GE. ATHANASSOPOULOS, B DELITHEOU et d'autres : L'institution du formateur dans les entreprises privées, son rôle et sa formation scientifique et technique. Athènes, 1993, page 121 et suivantes.

L'augmentation du capital de la société d'utilité publique, n'est pas permise avant l'écoulement d'une période de quatre ans depuis sa constitution. Le capital, qui provient de l'augmentation de capital, est destiné seulement à des programmes d'investissement ou d'extension des objectifs de la société, son utilisation pour la couverture de ses dépenses fonctionnelles étant absolument exclue.

La collectivité locale concernée peut sous décision de son Conseil octroyer sans contrepartie à sa société, dans la mesure où celui-ci est jugé nécessaire pour la réalisation de ses objectifs, l'usage d'installations, d'équipement ou d'autres moyens.

Au-delà de ceux-ci, il convient de mentionner, que pour les sociétés au sens large des collectivités locales, y compris d'utilité publique, leur possibilité de financement dans des conditions plus favorables, p. ex. subvention supplémentaire de quinze unités de pourcentage, par rapport à celle lesquelles sont prévus pour des activités équivalentes de particuliers¹⁰, a été prévue par une série de lois, p. ex. Loi 1262/1982, Loi 1360/1984, Loi 1416/1984, etc.

Gestion

Les recettes de toute source et dépenses de toute catégorie des sociétés en question, sont enregistrées dans un budget propre (donc indépendant de celui des collectivités locales concernées), lequel cependant, comme les résultats de l'exercice, doit être approuvé par les organismes fondateurs.

Il va de soi, que les municipalités et les communes ne sont pas responsables de dettes potentielles de leurs entreprises envers des tiers, tandis que par ailleurs ils ont l'obligation d'approuver les décisions des Conseils des sociétés en ce qui concerne le mode de disposition de profits des entreprises.

En dehors des cadres de procédure mentionnés les administrations des sociétés disposent du droit d'octroyer des rémunérations supplémentaires jusqu'à un pourcentage équivalent à douze pour cent de leurs profits aux travailleurs de celles-ci.

Contrôle de gestion

Les Conseils municipaux et communaux sont compétents pour fixer au début de l'exercice deux contrôleurs, lesquels effectueront des contrôles correspondants des finances des sociétés municipales et communales. La nomination de contrôleurs sous serment est obligatoire si le chiffre d'affaires de la société dépasse la somme des 1.500.000 Euros.

Des contrôles extraordinaires des données financières des sociétés municipales et communales sont effectués, également, sous décision du secrétaire général de la région, des Conseils municipaux ou communaux concernés, du ministre de l'intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation (via des inspecteurs financiers).

Les infractions éventuelles de la législation en vigueur durant la gestion des sociétés municipales et communales par les membres de leurs Conseils sont traitées en fonction des dispositions de la Loi 2190/1920 (telle que celle-ci demeure en vigueur à chaque fois) relative aux sociétés anonymes, du code des municipalités et de communes de Grèce etc.

10. Cf. analytique Konst. GE. ATHANASSOPOULOS: *Cadre institutionnel de croissance régionale. Tom. B' nouvelle publication, Athènes 2004, page 81 et suivantes.*

Fusion de sociétés

La fusion de deux ou plus de sociétés d'utilité publique d'une municipalité ou d'une commune est autorisée par procédure spéciale sous décision de la municipalité ou de la commune, la nouvelle société reprend d'office en tant que successeur général les droits et les obligations des éléments abrogés, sous un régime spécial d'exemptions (Loi 2166/1993), tandis que sont prévues des régulations au sujet des travailleurs soit l'intégration à la nouvelle société, soit le licenciement, en fonction de ce qui est en vigueur au moment de la suppression.

Dissolution/ suppression de sociétés

Les sociétés municipales ou communales d'utilité publique sont dissoutes/ abrogées avant à leurs durée fixé par leurs actes de constitution si elles demeurent inactives durant deux ans, sous décision des Conseils municipaux ou communaux concernés, qui doit recevoir l'approbation du secrétaire général de région et ensuite elles sont liquidées par des contrôleurs assermentés.

Les éventuels d'éléments de patrimoine reviennent aux municipalités ou aux communes correspondantes.

cc. Sociétés anonymes de collectivités locales

Les municipalités et communes, séparément ou en coopération avec d'autres organismes similaires, avec des administrations préfectorales ou des particuliers constituent des sociétés anonymes fonctionnant en vertu des dispositions de la législation commerciale et fiscale et du code de municipalités et de communes Loi 3463/2006.

_ titre indicatif, sont mentionnés succinctement certaines des régulations relatives:

Les organismes participants doivent posséder la majorité des actions de la société anonyme.

Les actions ne sont pas introduites à la bourse de valeurs et sont seulement nominales.

Les sociétés en question ne sont pas subventionnées par les organismes participants, sous réserve de quelques exceptions (p. ex. sociétés sises dans des régions insulaires).

Le personnel occupé est régi par un régime spécial prévu par décret présidentiel, publié selon une procédure spéciale.

L'affectation de travaux, des études, des fournitures etc. est régie par les dispositions du règlement spécial, élaboré par le Conseil d'administration de la société. Les sociétés sont dissoutes obligatoirement si deux ans après leur création, durant trois exercices continus, elles présentent des pertes ou une diminution de leurs capitaux représentant plus de la moitié de ces derniers.

Les sociétés anonymes municipales et communales qui sont constituées par une municipalité ou une commune dans un but de valorisation de leur patrimoine municipal ou immobilier, représentent une catégorie spécifique par rapport à cette forme de société.

Les membres du Conseil d'administration sont nommés par les Conseils municipaux ou communaux. Sont prévus des postes de directeur général et de directeur. Le personnel de ces sociétés est régi par les dispositions du droit privé et du code des municipalités et des communes.

Contonued...