



# **STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE**

**Portugal**



# **STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE**

## **Portugal**

Situation en 2006



Edition anglaise :

*Structure and operation of local and regional democracy: Portugal*

**Etudes éditées dans la série « Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale » :**

**1<sup>re</sup> édition**

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

**2<sup>e</sup> édition**

La 2<sup>e</sup> édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.*

**3<sup>e</sup> édition (série brochure)**

La 3<sup>e</sup> édition a commencé en 2004. Les études individuelles pour chacun des Etats membres ne sont plus publiées avec un ISBN.

2004 : *République tchèque, Hongrie*

2006 : *Belgique, Lettonie, Lituanie, Portugal*

**Pour toute information complémentaire, contacter :**

**Direction de la coopération pour la démocratie locale et régionale**

**DG I – Affaires juridiques**

**Conseil de l'Europe**

**F-67075 Strasbourg Cedex**

**Tél. : +33 (0)3 88 41 24 14**

**Fax : +33 (0)3 88 41 27 84**

**e-mail : [siobhan.montgomery@coe.int](mailto:siobhan.montgomery@coe.int)**

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, Juin 2006

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe



## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>1. CADRE JURIDIQUE .....</b>	<b>3</b>
1.1. Dispositions constitutionnelles .....	3
1.2. Principaux textes législatifs .....	4
<b>2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES .....</b>	<b>5</b>
2.1. Principales subdivisions .....	5
2.2. Données statistiques .....	6
2.3. Structures spécifiques .....	8
2.4. Réglementation en matière de modification des structures .....	18
2.5. Services généraux de l'administration centrale au niveau local et régional et relations avec les collectivités locales et régionales .....	19
<b>3. ORGANES DE CHACUNE DES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....</b>	<b>21</b>
3.1. Organe délibérant.....	21
3.2. Organe exécutif .....	22
3.3. Responsable politique et chef d'administration .....	23
3.4. Répartition des pouvoirs et responsabilités entre les différents organes .....	23
3.5. Dispositions légales concernant les structures internes des collectivités locales et régionales .....	25
<b>4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISIONS .....</b>	<b>25</b>
4.1. Référendums locaux et régionaux.....	25
4.2. Autres formes de participation directe .....	26
<b>5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX .....</b>	<b>28</b>
<b>6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....</b>	<b>30</b>
6.1. Principes réglementant la répartition des pouvoirs .....	30
6.2. Compétences des collectivités locales et régionales .....	31
6.3. Participation des collectivités locales et régionales à la planification nationale .....	39
6.4. Tâches déléguées aux collectivités locales et régionales .....	39
6.5. Projets de modification de la répartition des compétences .....	39

<b>7.</b>	<b>COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES.....</b>	<b>40</b>
7.1.	Coopération institutionnalisée .....	40
7.2.	Dispositions législatives concernant les associations de collectivités locales au niveau national et régional .....	43
7.3.	Coopération entre les collectivités locales et régionales dans différents pays.....	43
<b>8.</b>	<b>FINANCES .....</b>	<b>43</b>
8.1.	Impôts.....	43
8.2.	Subventions.....	44
8.3.	Péréquation financière .....	46
8.4.	Autres sources de revenus.....	48
8.5.	Emprunts .....	49
<b>9.</b>	<b>CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES.....</b>	<b>50</b>
<b>10.</b>	<b>RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE DES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES .....</b>	<b>52</b>
<b>11.</b>	<b>PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL.....</b>	<b>53</b>
<b>12.</b>	<b>RÉFORMES ENVISAGÉES OU EN COURS .....</b>	<b>54</b>

## 1. CADRE JURIDIQUE

### 1.1. Dispositions constitutionnelles

La Constitution de la République Portugaise régit en détail tout ce qui concerne les collectivités locales: les principes de l'autonomie et de la décentralisation sont expressément établis dans son texte.

La Constitution stipule, au n° 1 de l'article 6, que l'Etat est unitaire et respecte dans son organisation les principes de l'autonomie des pouvoirs locaux et de la décentralisation démocratique de l'administration publique.

Le chapitre VIII de la IIIe partie est entièrement consacré aux pouvoirs locaux et stipule:

- que les collectivités locales en tant que personnes morales sur une base territoriale donnée, sont dotées d'organes représentatifs dont l'objectif est de promouvoir les intérêts des habitants de leur circonscription (art. 235);
- que les catégories de collectivités locales sont les arrondissements, les municipalités et les régions administratives (art. 236);
- l'existence d'attributions propres définies par la loi, conformément au principe de la décentralisation administrative (art. 237);
- la reconnaissance du principe d'autonomie financière et patrimoniale: les collectivités locales disposent d'un patrimoine et de finances propres (art. 238);
- que la structure des organes de la collectivité locale prévoit l'existence d'une assemblée délibérative et d'un organe exécutif collégial (art. 239);
- l'attribution aux collectivités locales d'un pouvoir réglementaire propre dans les limites fixées par la Constitution, les lois, les règlements des pouvoirs locaux de niveau supérieur et ceux établis par les autorités de tutelle (art. 241);
- la définition de la tutelle administrative sur les collectivités locales, en la réduisant à une simple tutelle de légalité (vérification du respect de la loi par les organes de la collectivité locale), ne pouvant être exercée que dans certains cas et sous certaines formes prévues par la loi (art. 242);
- les collectivités locales disposent de leur personnel et le régime des fonctionnaires et des agents de l'Etat leur est applicable (art. 243).

De plus, d'après la Constitution:

- les titulaires des organes élus des collectivités locales sont élus au suffrage universel direct, secret et périodique, et la conversion des votes en mandats est faite conformément au principe de la représentation proportionnelle (art. 239);

- la compétence pour légiférer sur les élections locales, le statut des titulaires des organes des collectivités locales, les consultations directes des citoyens électeurs au niveau local et le régime de création, extinction et modification territoriale des collectivités locales revient exclusivement à l'Assemblée de la République – l'Assemblée nationale – (art. 164);
- les matières concernant le régime général de l'élaboration et l'organisation des budgets de la collectivité locale, le statut des collectivités locales (y compris le régime des finances locales) et la participation des organisations de citoyens à l'exercice du pouvoir local, constituent une réserve relative de compétence législative de l'Assemblée de la République (et donc, passible d'autorisation législative accordée au gouvernement) (art. 165);
- les lois pour la révision constitutionnelle doivent non seulement respecter le suffrage universel direct, secret et périodique pour la désignation des titulaires électifs des organes des collectivités locales, mais aussi l'autonomie de ces collectivités (art. 288);
- les étrangers et les apatrides séjournant ou résidant au Portugal jouissent des mêmes droits et sont assujettis aux mêmes devoirs que les citoyens portugais. Toutefois, les droits politiques, ainsi que l'exercice de fonctions publiques n'ayant pas un caractère éminemment technique et les droits et les devoirs que la Constitution et la loi réservent exclusivement aux citoyens portugais sont exclus des dispositions citées ci-dessus (art.15).

Certains droits, dont ne disposent pas les étrangers, peuvent être accordés aux citoyens des pays de langue portugaise, par convention internationale et dans des conditions de réciprocité.

La loi, sous réserve de réciprocité, peut accorder à des étrangers résidant sur le territoire national la capacité électorale pour l'élection des membres des organes des collectivités locales.

## **1.2. Principaux textes législatifs**

- Lois 169/99 du 18 septembre et 5-A/2002 du 11 janvier (Compétences et fonctionnement des organes des collectivités locales);
- Loi 159/99 du 14 septembre (Attributions des collectivités locales);
- Lois 42/98 du 6 août, 87-B/98 du 31 décembre, 3-B/2000 du 4 avril, 15/2001 du 5 juin et 94/2001 du 20 août et Loi organique 2/2002 du 28 août (Régime de finances des municipalités et des arrondissements);
- Décret-loi 363/88 du 14 octobre (Aides financières);
- Décrets-lois 384/87 du 24 décembre, 157/90 du 17 mai et 319/2001 du 10 décembre (Contrats programme avec les communes);
- Loi 27/96 du 1 août (Tutelle administrative);
- Lois 29/87 du 30 juin, 97/89 du 15 décembre, 1/91 du 10 janvier, 11/91 du 17 mai, 11/96 du 18 avril, 127/97 du 11 décembre, 50/99 du 24 juin, 86/2001 du 10 août et 22/2004 du 17 juin (Statut des élus locaux);
- Lois 11/96 du 18 avril, 169/99 du 18 septembre, 87/2001 du 10 août et 36/2004 du 13 août (Exercice du mandat des membres des exécutifs des arrondissements);
- Lois 64/93 du 26 août, 39-B/94 du 27 décembre, 28/95 du 18 août, 12/96 du 18 avril, 42/96 du 31 août et 12/98 du 24 février (Incompatibilités des titulaires de charges politiques);

- Loi 11/2003 du 13 mai (Régime de création, du cadre des attributions des communautés inter municipales de droit public et fonctionnement des organes respectifs);
- Décrets-lois 116/84 du 6 avril et 198/91 du 29 mai et Lois 44/85 du 13 septembre et 96/99 du 17 juillet (Organisation des services municipaux);
- Loi 19/2004 du 20 mai (Régime et forme de création des services municipaux de police);
- Décret-loi 39/2000 du 17 mars (Carrière de police administrative municipale);
- Lois 65/93 du 26 août, 8/95 du 29 mars et 94/99 du 16 juillet (Droit d'accès aux documents administratifs);
- Lois organiques 1/2001 du 14 août et 5-A/2001 du 26 novembre (Loi électorale pour les organes des collectivités locales);
- Loi organique 4/2000 du 24 août (Régime de référendum au niveau local);
- Loi 19/2003 du 20 juin (Financement des partis politiques et des campagnes électorales);
- Lois 11/82 du 2 juin et 8/93 du 5 mars (Régime de création et extinction des collectivités locales et de désignation et détermination de la catégorie des établissements humains);
- Lois 8/93 du 5 mars et 51-A/93 du 9 juillet (Loi-cadre sur la création d'arrondissements);
- Lois 142/85 du 18 novembre, 124/97 du 27 novembre, 32/98 du 18 juillet et 48/99 du 16 juin (Loi-cadre sur la création de municipalités);
- Loi 10/2003 du 13 mai (Régime de création, du cadre d'attributions et de compétences des aires métropolitaines et fonctionnement des organes respectifs);
- Loi 56/91 du 13 août (Loi-cadre sur les régions administratives);
- Loi 58/98 du 18 août (Loi-cadre sur les entreprises municipales, inter municipales et régionales);
- Décret-loi 287/2003 du 12 novembre (Approuve le Code sur l'impôt Municipal concernant les biens immobiliers et les transmissions onéreuses sur les biens immobiliers, modifie le Code de l'Impôt sur le Timbre ainsi que le Statut des Avantages Fiscaux et les Codes d'IRS (impôt sur le revenu des personnes physiques) et IRC (impôt sur le revenu des personnes morales) et révoque le Code de Cotisation Immobilière et de l'Impôt sur l'Industrie Agricole, le Code sur les Impôts Municipaux ainsi que la Taxe Municipale de transmission et les Impôts sur les successions et dons).
- Loi 48/99 du 16 juin (Régime d'installation des municipalités);
- Loi 93/2004 du 20 avril (Statut du personnel dirigeant des services municipaux).

## **2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES**

### **2.1. Principales subdivisions**

Sur le territoire continental, la Constitution établit l'existence de trois niveaux de pouvoirs locaux: région administrative, municipalité et arrondissement.

Les régions administratives n'ont pas encore été instituées et ainsi, les 18 circonscriptions (districts) en vigueur depuis 1835, existent toujours. Dans la pratique, les districts ne sont aujourd'hui que des circonscriptions de l'administration déconcentrée de l'Etat.

## 2.2. Données statistiques

### 2.2.1. Nombre de municipalités

Années	1835	1836	1898	1950	1974	1996	2004
Continent	827	351	261	273	274	275	278
Açores	22	22	19	19	19	19	19
Madère	7	10	10	11	11	11	11
<b>TOTAL</b>	<b>856</b>	<b>383</b>	<b>290</b>	<b>303</b>	<b>304</b>	<b>305</b>	<b>308</b>

### 2.2.2. Nombre d'arrondissements

Années	1836	1840/46	1898	1950	1974	1996	2004
Continent	4050	3769	3739	3667	3835	4018	4047
Açores		117	126	134	141	149	150
Madère		45	52	52	53	54	54
<b>TOTAL</b>	<b>4050</b>	<b>3931</b>	<b>3917</b>	<b>3853</b>	<b>4029</b>	<b>4221</b>	<b>4251</b>

### 2.2.3. Surfaces maximum, minimum et moyenne des municipalités et des arrondissements (Source: Institut Géographique Portugais)

	Surface (km <sup>2</sup> )
<b>Municipalités</b>	
Maximum (Odemira)	1784
Minimum (S. João da Madeira)	8
Moyenne du Continent	319
Moyenne (Continent, Açores et Madère)	299
<b>Arrondissements</b>	
Maximum [Santa Maria do Castelo (Alcacer do Sal)]	461,8
Minimum [S. João do Souto (Braga) et de S. Mamede (Evora)]	0,023
Moyenne du Continent	21,9
Moyenne (Continent, Açores et Madère)	21,6

### 2.2.4. Population maximum, minimum et moyenne des municipalités et des arrondissements

(Source: Institut National de Statistiques, estimation effectuée le 31 décembre 2003)

	Population (nombre d'habitants)
<b>Municipalités</b>	
Maximum (Lisbonne)	540 022
Minimum [Corvo (Açores)]	445
Moyenne du Continent	35 941
Moyenne (Continent, Açores et Madère)	34 009
<b>Arrondissements</b>	
Maximum [Algueirão-Mem Martins (Sintra)]	62 557
Minimum [Bigorne (Lamego)]	39
Moyenne du Continent	2438
Moyenne (Continent, Açores et Madère)	2436

La population totale du pays s'élève à 10 474 685 habitants, répartis de la manière suivante: 9 991 654 habitants dans la région continentale, 240 024 aux Açores et 243 007 à Madère.

## 2.2.5. Ventilation des municipalités et des arrondissements selon leur population

### Nombre et pourcentage de municipalités

Echelons	Nombre	Pourcentage
Moins de 1 000 habitants	1	0,3
De 1 000 à 4 999	32	10,4
De 5 000 à 9 999	76	24,6
De 10 000 à 49 999	144	46,8
De 50 000 à 99 999	31	10,1
De 100 000 à 500 000	23	7,5
Plus de 500 000	1	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>308</b>	<b>100,0</b>

### Municipalités par échelons d'habitants (%)

Echelons	Continent	Açores	Madère	Total
Moins de 1 000 habitants	-	5,3	-	0,3
De 1 000 à 4 999	8,6	31,5	18,2	10,4
De 5 000 à 9 999	24,5	26,3	27,3	24,6
De 10 000 à 49 999	47,8	31,6	45,4	46,8
De 50 000 à 99 999	10,8	5,3	-	10,1
De 100 000 à 500 000	7,9	-	9,1	7,5
Plus de 500 000	0,4	-	-	0,3

### Nombre et pourcentage d'arrondissements

Echelons	Nombre	Pourcentage
Moins de 200 habitants	335	7,9
De 200 à 999	1 831	43,1
De 1 000 à 4 999	1 638	38,5
Plus de 5 000	447	10,5
<b>TOTAL</b>	<b>4 251</b>	<b>100,0</b>

### Arrondissements par échelons d'habitants (%)

Echelons d'habitants	Continent	Açores	Madère	Total
Moins de 200 habitants	8,1	4,0	0,0	7,9
De 200 à 999	43,4	42,0	20,3	43,1
De 1 000 à 4 999	38,0	50,0	50,0	38,5
Plus de 5 000	10,5	4,0	29,7	10,5

## 2.2.6. Taille moyenne des municipalités et des arrondissements

**Taille moyenne des municipalités**

	Surface (km <sup>2</sup> )	Milliers d'habitants (2003)
Continent	319	35,491
Açores	122	12,632
Madère	75	22,091
<b>TOTAL</b>	<b>299</b>	<b>34,009</b>

**Taille moyenne des arrondissements**

	Surface (km <sup>2</sup> )	Milliers d'habitants (2003)
Continent	21,9	2,438
Açores	15,4	1,609
Madère	15,3	4,537
<b>TOTAL</b>	<b>21,6</b>	<b>2,436</b>

## 2.3. Structures spécifiques

## 2.3.1. Enumération

<b>Aires métropolitaines (17)</b>	<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Habitants</b>
Grande Aire Métropolitaine de Lisbonne	18	2 902	2 740 237
Grande Aire Métropolitaine de Porto	9	814	1 267 400
Grande Aire Métropolitaine de l'Algarve	16	4 996	405 380
Grande Aire Métropolitaine de l'Aveiro	12	1 785	434 605
Grande Aire Métropolitaine de Coimbra	16	3 372	429 408
Grande Aire Métropolitaine de Minho	12	2 430	790 582
Grande Aire Métropolitaine de Viseu	21	4 788	355 982
Communauté Urbaine de Beiras	12	5 293	180 764
Communauté Urbaine du Douro	14	3 104	183 847
Communauté Urbaine de Leiria	8	2 495	329 285
Communauté Urbaine de Lezíria do Tejo	11	4 277	245 423
Communauté Urbaine de Médio Tejo	10	2 290	188 873
Communauté Urbaine du Tâmega	5	1 031	164 546
Communauté Urbaine de Trás-os-Montes	16	8 707	233 279
Communauté Urbaine de l'Oeste	11	2 138	334 296
Communauté Urbaine de Vale-e-Mar	6	1 501	223 194
Communauté Urbaine de Vale do Sousa	6	767	332 163
<b>Régions Autonomes (2)</b>	<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Habitants</b>
Région Autonome des Açores	19	2 322	240 024
Région Autonome de Madère	11	828	243 007
<b>Communauté Intermunicipale de droit public (1)</b>	<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Habitants</b>
Communauté Intermunicipale de Vale do Minho	5	813	62 091

Selon une étude effectuée en 2001, il existe également 71 associations de municipalités et 2 associations d'arrondissements.

### 2.3.2. Description

#### – **Aires métropolitaines**

La Constitution de la République Portugaise admet depuis 1976 l'existence éventuelle, dans le cas des grandes agglomérations, d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux, étant donné leurs conditions spécifiques.

Ce n'est qu'en 1991 que l'on a pu dépasser certaines difficultés s'opposant à la définition du statut et de la procédure visant la création de telles entités.

Les agglomérations de Lisbonne et de Porto sont deux zones du pays qui sont reconnues comme ayant un statut administratif propre, car elles se caractérisent par des aspects véritablement métropolitains du point de vue géographique.

Les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto, réglementées par la Loi 44/91 du 2 août, sont déjà ajustées au nouveau régime de création et au cadre d'attributions et de compétences des aires métropolitaines prévues par la Loi 10/2003 du 13 mai.

Les dispositions légales qui régissent actuellement la création des aires métropolitaines visées par la Loi n° 10/2003, révoquant la Loi n° 44/91 du 2 août, distinguent deux types d'entités, partant toujours du principe que les municipalités qui les intègrent sont liées entre elles par une continuité territoriale:

- Grandes aires métropolitaines (GAM);
- Communautés urbaines (ComUrb).

Jusqu'en octobre 2004, outre les aires métropolitaines de Lisbonne et Porto pré-existantes, 15 aires métropolitaines supplémentaires ont été créées ainsi qu'une communauté intermunicipale de droit public.

La nature juridique de ces entités est celle des personnes morales de droit public à base territoriale, dont l'objectif est de promouvoir les intérêts des habitants des municipalités membres.

Leur statut est celui d'une «association de municipalités de type spécial». La mise en place concrète de ces structures métropolitaines requiert le vote favorable des assemblées municipales concernées.

### GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE LISBONNE

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ALCOCHETE	95	14 347
ALMADA	70	164 844
AMADORA	24	176 670
BARREIRO	32	79 047
CASCAIS	97	178 985
LISBOA	85	540 022
LOURES	169	199 713
MAFRA	292	59 798
MOITA	55	69 603
MONTIJO	348	40 199
ODIVELAS	26	141 182
OEIRAS	46	167 096
PALMELA	463	57 014
SEIXAL	96	161 327
SESIMBRA	195	42 076
SETÚBAL	172	118 696
SINTRA	319	398 992
VILA FRANCA DE XIRA	318	130 626
<b>TOTAL</b>	<b>2 902</b>	<b>2 740 237</b>

### GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE PORTO

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ESPINHO	21	32 177
GONDOMAR	132	167 698
MAIA	83	127 369
MATOSINHOS	62	167 840
PORTO	41	244 998
PÓVOA DE VARZIM	82	64 914
VALONGO	75	89 635
VILA DO CONDE	149	75 473
VILA NOVA DE GAIA	169	297 296
<b>TOTAL</b>	<b>814</b>	<b>1 267 400</b>

### GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE L'ALGARVE

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ALBUFEIRA	141	34 221
ALCOUTIM	575	3 482
ALJEZUR	324	5 282
CASTRO MARIM	301	6 496
FARO	202	58 060
LAGOA	88	22 005
LAGOS	213	26 495
LOULÉ	764	61 246
MONCHIQUE	395	6 560
OLHÃO	131	41 580
PORTIMÃO	182	46 350
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	153	10 846
SILVES	680	34 402
TAVIRA	607	24 971
VILA DO BISPO	179	5 339
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	61	18 045
<b>TOTAL</b>	<b>4 996</b>	<b>405 380</b>

### GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE L' AVEIRO

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ÁGUEDA	335	49 456
ALBERGARIA-A-VELHA	155	25 230
AVEIRO	200	73 521
ESTARREJA	108	28 236
ÍLHAVO	73	38 581
MURTOSA	73	9 591
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	164	71 069
OLIVEIRA DO BAIRRO	87	22 012
OVAR	147	56 296
SEVER DO VOUGA	130	12 977
VAGOS	165	22 904
VALE DE CAMBRA	147	24 732
<b>TOTAL</b>	<b>1 785</b>	<b>434 605</b>

### GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE COIMBRA

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
CANTANHEDE	391	38 349
COIMBRA	319	143 829
CONDEIXA-A-NOVA	139	16 115
FIGUEIRA DA FOZ	379	62 962
GÓIS	263	4 663
LOUSÃ	138	16 746
MEALHADA	111	21 282
MIRA	124	13 025
MIRANDA DO CORVO	126	13 322
MONTEMOR-O-VELHO	229	25 126
MORTÁGUA	251	10 368
PENACOVA	217	16 785
PENELA	135	6 454
SOURE	265	20 684
TÁBUA	200	12 470
VILA NOVA DE POIARES	84	7 228
<b>TOTAL</b>	<b>3 372</b>	<b>429 408</b>

### GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE MINHO

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
AMARES	82	19 045
BARCELOS	379	123 222
BRAGA	183	168 927
CABECEIRAS DE BASTO	242	17 784
FAFE	219	53 261
GUIMARÃES	241	161 129
PÓVOA DE LANHOSO	133	23 425
TERRAS DE BOURO	278	8 049
VIEIRA DO MINHO	218	14 506
VILA NOVA DE FAMALICÃO	202	130 374
VILA VERDE	229	47 676
VIZELA	25	23 184
<b>TOTAL</b>	<b>2 430</b>	<b>790 582</b>

**GRANDE AIRE MÉTROPOLITAINE DE VISEU**

<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Population (habitants)</b>
AGUIAR DA BEIRA	207	6 268
CARREGAL DO SAL	117	10 490
CASTRO DAIRE	379	16 836
FORNOS DE ALGODRES	131	5 453
GOUVEIA	301	15 827
MANGUALDE	219	21 029
MOIMENTA DA BEIRA	220	11 031
NELAS	126	14 387
OLIVEIRA DE FRADES	145	10 552
PENALVA DO CASTELO	134	8 799
PENEDONO	134	3 401
SANTA COMBA DÃO	112	12 424
SÃO PEDRO DO SUL	349	19 125
SÁTÃO	202	13 342
SEIA	436	27 640
SERNANCELHE	229	6 167
TAROUCA	100	8 271
TONDELA	371	31 002
VILA NOVA DE PAIVA	175	6 286
VISEU	507	95 842
VOUZELA	194	11 810
<b>TOTAL</b>	<b>4 788</b>	<b>355 982</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE BEIRAS**

<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Population (habitants)</b>
ALMEIDA	518	7 926
BELMONTE	119	7 613
CELORICO DA BEIRA	247	8 788
COVILHÃ	556	53 663
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	509	6 938
GUARDA	712	43 981
MANTEIGAS	122	3 940
MEDA	286	6 060
PENAMACOR	556	6 247
PINHEL	485	10 545
SABUGAL	823	14 381
TRANCOSO	362	10 682
<b>TOTAL</b>	<b>5 293</b>	<b>180 764</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE DOURO**

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ALIJÓ	298	14 005
ARMAMAR	117	7 356
CARRAZEDA DE ANSIÃES	279	7 318
LAMEGO	164	27 276
MESÃO FRIO	27	4 721
MURÇA	189	6 548
PESO DA RÉGUA	95	18 194
SABROSA	157	6 879
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	69	8 440
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA	266	8 418
TABUAÇO	134	6 584
TORRE DE MONCORVO	532	9 509
VILA NOVA DE FOZ CÔA	398	8 302
VILA REAL	379	50 297
<b>TOTAL</b>	<b>3 104</b>	<b>183 847</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE LEIRIA**

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ALVAIÁZERE	160	8 182
ANSIÃO	176	13 654
BATALHA	103	15 391
LEIRIA	568	123 145
MARINHA GRANDE	185	37 754
OURÉM	417	48 598
POMBAL	626	57 985
PORTO DE MÓS	260	24 576
<b>TOTAL</b>	<b>2 495</b>	<b>329 285</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE LEZÍRIA DO TEJO**

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ALMEIRIM	222	22 434
ALPIARÇA	95	8 157
AZAMBUJA	263	21 332
BENAVENTE	521	25 166
CARTAXO	158	24 209
CHAMUSCA	746	11 373
CORUCHE	1 117	20 827
GOLEGÃ	77	5 660
RIO MAIOR	273	21 524
SALVATERRA DE MAGOS	245	20 721
SANTARÉM	560	64 020
<b>TOTAL</b>	<b>4 277</b>	<b>245 423</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE MÉDIO TEJO**

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ABRANTES	715	41 560
ALCANENA	127	14 709
CONSTÂNCIA	80	3 792
ENTRONCAMENTO	14	19 582
FERREIRA DO ZÊZERE	190	9 368
MAÇÃO	400	7 893
SARDOAL	92	4 023
TOMAR	351	43 054
TORRES NOVAS	271	37 105
VILA NOVA DA BARQUINHA	50	7 787
<b>TOTAL</b>	<b>2 290</b>	<b>188 873</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DU TÂMEGA**

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
AMARANTE	301	60 652
BAIÃO	174	21 724
CELORICO DE BASTO	181	20 201
MARCO DE CANAVESES	202	53 489
MONDIM DE BASTO	172	8 480
<b>TOTAL</b>	<b>1 031</b>	<b>164 546</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE TRÁS-OS-MONTES**

Municipalités	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (habitants)
ALFÂNDEGA DA FÉ	322	5 746
BOTICAS	322	6 181
BRAGANÇA	1 174	34 696
CHAVES	591	43 995
FREIXO DE ESPADA À CINTA	245	4 049
MACEDO DE CAVALEIROS	699	17 254
MIRANDA DO DOURO	488	7 797
MIRANDELA	659	25 767
MOGADOURO	756	10 891
MONTALEGRE	806	12 287
RIBEIRA DE PENA	217	7 279
VALPAÇOS	549	19 203
VILA FLÔR	266	7 764
VILA POUCA DE AGUIAR	437	15 058
VIMIOSO	482	5 134
VINHAI	695	10 178
<b>TOTAL</b>	<b>8 707</b>	<b>233 279</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE L' OUEST**

<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Population (habitants)</b>
ALCOBAÇA	408	54 980
ALENQUER	304	41 940
ARRUDA DOS VINHOS	78	10 911
BOMBARRAL	91	13 630
CADAVAL	175	14 254
CALDAS DA RAINHA	256	50 847
LOURINHÃ	147	24 282
ÓBIDOS	142	11 112
PENICHE	78	27 946
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	52	9 555
TORRES VEDRAS	407	74 839
<b>TOTAL</b>	<b>2 138</b>	<b>334 296</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE VALE-E-MAR**

<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Population (habitants)</b>
ARCOS DE VALDEVEZ	448	24 600
CAMINHA	137	16 939
ESPOSENDE	95	34 271
PONTE DA BARCA	182	12 968
PONTE DE LIMA	320	44 454
VIANA DO CASTELO	319	89 962
<b>TOTAL</b>	<b>1 501</b>	<b>223 194</b>

**COMMUNAUTÉ URBAINE DE VALE DO SOUSA**

<b>Municipalités</b>	<b>Surface (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Population (habitants)</b>
CASTELO DE PAIVA	115	17 128
FELGUEIRAS	116	58 278
LOUSADA	96	45 829
PAÇOS DE FERREIRA	71	54 300
PAREDES	157	84 780
PENAFIEL	212	71 848
<b>TOTAL</b>	<b>767</b>	<b>332 163</b>

– **Régions autonomes**

Face aux caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles propres aux archipels des Açores et de Madère, et face aux aspirations historiques des populations insulaires vis-à-vis de l'autonomie, la Constitution de la République Portugaise assure à ces territoires une forme d'organisation autonome spécifique.

L'autonomie qui leur a été attribuée est plus vaste que celle qui a été prévue pour les régions administratives continentales.

En effet, les Açores et Madère sont des Régions autonomes détenant une compétence politico-administrative qui se traduit par le pouvoir de légiférer, à titre régional, sur les matières afférentes à leur statut politico-administratif et qui ne sont pas réservées aux organes de souveraineté.

Dans ce cadre, elles ont un pouvoir législatif, exercé par le biais des assemblées législatives, et un pouvoir exécutif, exercé par les gouvernements régionaux, mais elles n'ont pas de pouvoir judiciaire propre.

D'autre part, elles disposent de pouvoirs réglementaires et d'initiative législative, ainsi que de la possibilité de participer à divers organes et structures au niveau national.

En matière de compétences propres, les Açores et Madère peuvent, vis-à-vis des collectivités locales:

- créer et supprimer des collectivités et en modifier la répartition;
- exercer une compétence de tutelle sur les collectivités locales;
- fixer la catégorie des localités;
- les adapter à la spécificité régionale;
- adapter des lois générales émanant d'organes de souveraineté aux matières qui ne sont pas réservées à ces derniers.

La souveraineté nationale est représentée dans chaque Région autonome par un représentant de la République nommé et déchargé de ses fonctions par le Président de la République, après avis du gouvernement.

– **Associations de municipalités et associations d'arrondissements**

Les municipalités et les arrondissements peuvent créer des associations destinées à gérer leurs intérêts communs.

Les compétences des associations municipales et des associations d'arrondissements s'encadrent respectivement dans les compétences attribuées par la loi aux municipalités et aux arrondissements, ou dans la réalisation d'un quelconque intérêt ayant un rapport avec leurs attributions, sauf dans les cas où ces compétences relèvent directement des municipalités ou des arrondissements.

Les associations de municipalités et les associations d'arrondissements ayant un statut de personne morale de droit public sont soumises au régime de tutelle administrative des collectivités locales.

Le régime juridique appliqué à la création de communautés intermunicipales de droit public, visées par la Loi n° 11/2003 du 13 mai, révoquant la loi n° 172/99, du 21 septembre distingue deux types d'entités:

- Communautés intermunicipales d'objectifs généraux intégrant des municipalités liées entre elles par une continuité territoriale;
- Associations de municipalités ayant des objectifs spécifiques.

En ce qui concerne les communautés intermunicipales à objectifs généraux, la Communauté intermunicipale de Vale do Minho a été créée pendant l'année 2004 au titre de ce texte législatif.

Les statuts des associations de municipalités instituées en vertu du régime juridique précédent, qui comptait près de 71 associations en 2001, doivent être adaptés selon les dispositions de la Loi 11/2003 du 13 mai.

Le régime juridique des associations d'arrondissement est réglementé par la Loi n° 175/99 du 21 septembre et 2 associations d'arrondissements ont été instituées en 2001.

#### **2.4. Réglementation en matière de modification des structures**

Au Portugal, la création ou l'extinction des municipalités, ainsi que la modification de leur territoire, est soumise à la loi et à une consultation préalable des organes respectifs.

Selon les dispositions constitutionnelles en vigueur, l'établissement du régime de la création, extinction et modification territoriale des collectivités locales relève de la compétence exclusive de l'Assemblée de la République. Le Parlement doit aussi légiférer, d'après les Lois 11/82 du 2 juin et 8/93 du 5 mars, sur les actes de création et d'extinction des collectivités locales, ou de modification de leurs limites territoriales.

Lors de l'analyse des initiatives législatives respectives, le Parlement doit tenir compte des rapports et des appréciations faites par les organes du pouvoir local.

##### **– *Municipalités***

La création de nouvelles municipalités est réglementée par les Lois 142/85 du 18 novembre, 124/97 du 27 novembre, 32/98 du 18 juillet et 48/99 du 16 juin.

Les conditions à respecter sont les suivantes:

- a. le nombre minimum d'électeurs habitants (variable entre 10 000 et 30 000);
- b. la superficie minimum de la future circonscription municipale (variable entre 24 et 500 km<sup>2</sup>);
- c. l'existence d'un centre urbain avec un nombre minimum d'électeurs habitants (variable entre 5 000 et 10 000);
- d. l'existence d'un certain nombre d'équipements collectifs au service de la population locale.

Outre ces conditions, on devra prendre en compte des aspects d'ordre divers, tels que: la volonté des populations; les raisons historiques et culturelles; les intérêts d'ordre administratif, national, régional et local; la faisabilité financière de la nouvelle municipalité ainsi que celle des municipalités qui seraient divisées.

## – **Arrondissements**

Depuis 1993, un nouveau régime de création d'arrondissements a été établi (Lois 8/93 du 5 mars et 51-A/93 du 9 juillet).

La création de nouveaux arrondissements obéit à plusieurs indicateurs, qui sont différents selon l'échelon de densité de la population de la commune respective. Ces indicateurs sont:

- le nombre d'électeurs du nouvel arrondissement;
- le taux de croissance démographique;
- la diversité des établissements de commerce et services ou des organismes culturels;
- le nombre d'électeurs du chef-lieu;
- l'accessibilité des transports entre le chef-lieu et les principales localités;
- la distance physique entre les chefs-lieux du nouveau et de l'ancien arrondissement;
- et également l'obtention d'un minimum de points, attribués en fonction d'un tableau de pondération des indicateurs.

En ce qui concerne le premier échelon (communes ayant une densité inférieure à 100 électeurs/km<sup>2</sup>) il faut un minimum de 800 électeurs pour créer un nouvel arrondissement. Dans le dernier échelon (communes ayant une densité égale ou supérieure à 500 électeurs/km<sup>2</sup>), le minimum est de 2 000 électeurs.

Dans les chefs-lieux des municipalités et dans les centres urbains ayant plus de 7 500 électeurs, la création des arrondissements est subordonnée à un minimum de 7 000 électeurs (Lisbonne et Porto) ou de 3 500 électeurs (pour les autres communes). De plus, il faudra obtenir un taux de croissance démographique supérieur à 5% entre les deux derniers recensements électoraux séparés de 5 ans.

L'institutionnalisation de nouveaux arrondissements ne pourra pas impliquer, pour les arrondissements d'origine, la non viabilité ou le non respect des conditions minimales déterminées par la loi pour leur création. Par ailleurs, on stipule que la constitution de nouveaux arrondissements ne devra pas modifier les limites municipales, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Les régions autonomes des Açores et Madère ont des compétences spécifiques, tant pour créer des collectivités locales, que pour adapter aux conditions insulaires les règles définies par l'encadrement juridique national.

### **2.5. Services généraux de l'administration centrale au niveau local et régional et relations avec les collectivités locales et régionales**

La plupart des ministères ont des services déconcentrés au niveau local ou régional, pour l'exercice de leurs attributions et de leurs compétences respectives.

La situation existante est multiforme, diverse et hétérogène d'autant plus qu'elle se présente très peu rationnelle ou harmonisée, aussi bien au regard des structures organisationnelles, qu'en ce qui concerne les découpages territoriaux adoptés.

Ce sont les départements impliqués, de manière non formelle ou par le biais de protocoles, qui ont la responsabilité de définir les formes d'articulation et de coopération avec les collectivités locales.

L'articulation avec ces dernières, dans le cadre du Ministère des villes, de l'administration locale, de l'habitation et du développement régional (MCALHDR), est développée de façon fondamentale par la Direction générale des collectivités locales (DGAL) au niveau central; par les Commissions de coordination et de développement régional (CCDR), dans chacune des cinq zones du continent au niveau NUTS II et, au niveau sous-régional (sous la coordination des CCDR où elles s'encadrent) par les Cabinets d'appui technique (GAT), qui sont au nombre de 43 depuis la réforme de 1994.

La DGAL est un organisme de l'administration centrale chargé des fonctions d'étude et d'exécution ainsi que de la coordination de mesures d'appui à l'administration locale. En même temps, elle essaie de renforcer la coopération entre les collectivités locales et l'administration centrale. Elle s'affirme ainsi comme un lieu privilégié pour établir le dialogue et la coordination entre les deux niveaux d'administration.

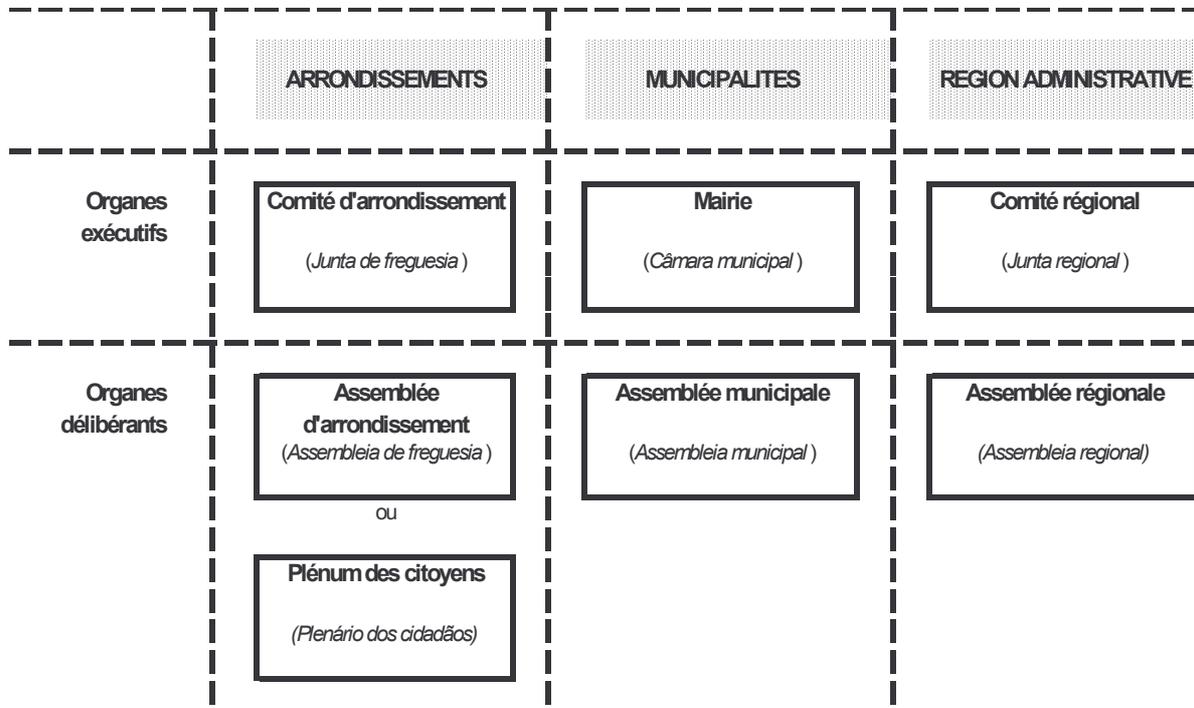
Les CCDR sont des organismes de l'administration centrale qui coordonnent des actions d'appui technique, financier et administratif vis-à-vis des collectivités locales et sont aussi responsables de la mise en oeuvre des programmes ayant pour objectif le développement de la région concernée.

Ces organismes visent également l'institutionnalisation des formes de coopération et de dialogue entre les actions sectorielles des différents ministères et des collectivités locales.

Les GAT sont des structures techniques d'appui aux collectivités locales qui sont établies dans des circonscriptions territoriales désignées comme «groupements de municipalités». En ce qui concerne la dépendance hiérarchique, leur insertion est faite dans le cadre du ministère responsable des collectivités locales (MCALHDR). Au niveau des compétences, ils sont chargés d'élaborer des rapports, des projets, d'inventorier les insuffisances au niveau des infrastructures et des équipements, et de réaliser des études et des plans.

### 3. ORGANES DE CHACUNE DES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

#### ORGANIGRAMME DE CHAQUE NIVEAU DE COLLECTIVITÉ (CONTINENT)



#### 3.1. Organe délibérant

##### a. Région

Bien que prévu par la Constitution, ce niveau d'administration n'a pas encore été créé. Le 8 novembre 1998, un référendum a demandé aux électeurs quel était leur avis sur l'institution concrète de cinq régions sur le continent mais la réponse a été majoritairement défavorable.

##### *Assemblée régionale*

Elle sera constituée par 15 ou 20 membres représentants des assemblées municipales et par des membres directement élus par les citoyens recensés dans la région: 31 membres si elle a moins de 1,5 millions d'électeurs ou 41 membres si elle a 1,5 millions d'électeurs ou plus.

Les représentants municipaux seront élus par un collège électoral formé par les membres des assemblées municipales élus au suffrage direct. Les autres membres de l'Assemblée régionale seront directement élus par la population. Dans les deux cas, ce sera le système de représentation proportionnelle et la méthode d'Hondt selon la moyenne la plus haute qui seront utilisés.

### **b. Municipalité**

#### *Assemblée municipale*

Elle est constituée par les mairies d'arrondissement (organe exécutif des arrondissements) et par des membres élus, en nombre égal au nombre d'arrondissements plus un, par l'ensemble des électeurs habitant la municipalité.

Les membres élus seront désignés selon le système proportionnel et la méthode d'Hondt.

### **c. Arrondissement**

#### *Assemblée d'arrondissement*

Les membres sont directement élus par les électeurs recensés.

L'élection a lieu en utilisant le scrutin proportionnel et la méthode d'Hondt.

Dans les arrondissements de 150 électeurs ou moins, l'Assemblée de l'arrondissement est remplacée par le plénum des citoyens électeurs.

## **3.2. Organe exécutif**

### **a. Région**

#### *Comité régional («junta regional»)*

La «*junta regional*» est constituée par un président et six autres membres dans les régions de plus de 1,5 millions d'électeurs et par quatre autres membres dans toutes les autres régions.

Les représentants sont élus parmi les membres de l'Assemblée régionale respective, selon le système de représentation majoritaire, par scrutin secret et sur des listes pluri nominales.

### **b. Municipalité**

#### *Mairie («câmara municipal»)*

Le nombre de membres de la Mairie varie de 17 (maximum) à 5 (minimum), selon le nombre d'électeurs de la municipalité. Elle est présidée par le candidat en tête de liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

La «*câmara municipal*» est composée de membres élus par suffrage direct selon le système proportionnel et la méthode d'Hondt.

### **c. Arrondissement**

#### *Comité d'arrondissement («junta de freguesia»)*

La «*junta de freguesia*» est composée d'un président et d'un nombre variable de membres, en fonction du nombre d'électeurs de l'arrondissement.

Dans les arrondissements de plus de 150 électeurs, les membres de la «*junta*» sont élus par l'Assemblée de l'arrondissement, parmi ses membres, et le président est le chef de la liste ayant obtenu le plus de voix dans l'élection de l'organe délibérant de l'arrondissement.

Dans les arrondissements ayant 150 électeurs ou moins, les membres du Comité d'arrondissement sont élus par le plénum des citoyens électeurs.

### **3.3. Responsable politique et chef d'administration**

Ce genre de fonctions n'existe pas dans les collectivités locales au Portugal.

Dans les principales collectivités locales portugaises (les municipalités), l'organe exécutif (directement élu) est composé par le président (Maire) et par les autres membres de la Mairie (membre permanent, à mi-temps ou participant simplement aux réunions, quand il n'a pas de fonctions ni de compétences spécifiques attribuées) en nombre variable, en fonction de la taille des municipalités.

Le Maire est compétent pour décider du nombre des membres de la Mairie qui exerceront leurs fonctions à plein temps, dans des limites variant entre un et quatre conseillers municipaux. Toutefois, il peut opter pour des conseillers municipaux à temps complet et à mi-temps selon la répartition suivante: deux conseillers municipaux à mi-temps pour un conseiller à temps complet. C'est donc le président de la Mairie qui doit choisir les membres dans les deux cas et déterminer leurs fonctions et leurs compétences respectives.

La Mairie dispose de compétences dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des services de la municipalité; elle peut déléguer quelques-unes de ses fonctions au Maire qui, à son tour, peut les sous-déléguer aux membres de la Mairie.

Cependant, c'est au Maire qu'incombe le contrôle de la gestion du personnel au service de la municipalité.

Les municipalités sont autonomes pour établir leur propre organisation, en ce qui concerne la structure interne de leurs services et pour fixer leurs cadres de personnel, y compris le personnel dirigeant et les employés. Néanmoins, il existe un encadrement légal pour ces questions (voir 3.6.).

### **3.4. Répartition des pouvoirs et responsabilités entre les différents organes**

D'après la Constitution portugaise, l'organisation des collectivités locales comprend une assemblée délibérative et un organe collégial exécutif qui est responsable vis-à-vis de celle-ci.

#### **a. Région**

L'Assemblée régionale a la compétence de suivre et de contrôler l'activité de l'organe exécutif («*Junta regional*») ainsi que d'analyser, lors de chaque session ordinaire, une information écrite sur l'activité développée par le comité régional («*junta*»). De même, elle a la compétence d'approuver les plans d'activités et les budgets, les rapports d'activités et les comptes de gestion, d'autoriser la «*Junta*» à pratiquer certains actes: octroi de contrats d'exclusivité et établissement de protocoles ou vote de motions de censure à l'encontre de l'exécutif.

Le Comité régional («*junta*») dispose d'une certaine compétence dans plusieurs domaines: planification et développement régional, fonctionnement des services et de la gestion courante de cette collectivité locale.

## **b. Municipalité**

Les principales compétences de l'Assemblée municipale sont:

- effectuer le suivi et la surveillance de l'activité de la Mairie;
- se tenir à jour et émettre des avis sur des sujets présentant de l'intérêt pour la collectivité locale;
- voter des motions de censure à l'encontre de l'organe exécutif, sans effet de destitution;
- approuver les normes légales et les règlements de la municipalité, avec efficacité;
- approuver les options du plan annuel incluant la proposition du budget et celle du plan pluriannuel d'investissements;
- analyser et approuver les documents de gestion des comptes;
- approuver les plans et les normes municipales sur l'aménagement du territoire;
- approuver les cadres du personnel de la municipalité;
- autoriser la collectivité à intégrer des associations de municipalités, à créer ou à participer aux entreprises publiques;
- établir les taxes municipales et approuver des emprunts;
- autoriser la délégation de compétences municipales aux «*juntas*» d'arrondissement.

La Mairie est l'organe exécutif permanent et a une compétence assez vaste dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement des services, de l'urbanisme et des travaux publics, ainsi que dans le domaine des relations avec les autres organes des collectivités locales.

Entre autres, la «*câmara municipal*» doit:

- exécuter les délibérations prises par l'assemblée municipale;
- gérer le personnel et le patrimoine;
- élaborer les options du plan, le budget et les comptes de gestion;
- réaliser les travaux publics;
- octroyer des licences;
- soutenir les arrondissements sur son territoire.

## **c. Arrondissement**

L'Assemblée d'arrondissement, outre ses pouvoirs habituels, pourra s'occuper d'autres questions:

- fixation de taxes et organisation des services;
- approbation des textes et des règlements;
- acceptation des compétences déléguées par la municipalité;
- délibération sur les sujets ayant un intérêt pour son territoire.

L'organe exécutif («*junta de freguesia*») a notamment la compétence:

- de certifier la résidence et la situation économique des habitants de l'arrondissement;

- d'administrer les cimetières;
- d'exécuter les travaux publics et d'effectuer des améliorations locales;
- d'organiser le recensement électoral;
- d'adopter des actes par délégation municipale;
- de collaborer avec d'autres entités publiques surtout en ce qui concerne les statistiques, le développement, l'éducation, la santé, la culture, l'action sociale et la protection civile.

### **3.5. Dispositions légales concernant les structures internes des collectivités locales et régionales**

Les collectivités locales fixent la structure de leurs services selon l'autonomie dont elles disposent, et c'est l'organe exécutif qui a la compétence de proposer l'organigramme à l'organe délibérant qui devra à son tour l'approuver (Lois 169/99 du 18 septembre et 5A/2002 du 11 janvier).

L'organisation des services doit donc être orientée dans le but de respecter les attributions des collectivités locales, la structure et le fonctionnement des services devant s'adapter aux objectifs permanents de la collectivité.

L'organisation des services municipaux est régie par le Décret-loi 116/84 du 6 avril, modifié par la Loi 44/85 du 13 septembre et par le Décret-loi 198/91 du 29 mai.

## **4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISIONS**

### **4.1. Référendums locaux et régionaux**

Les collectivités locales portugaises ont, depuis 1990, la possibilité de consulter l'électorat sur des questions importantes de la vie locale à l'aide de référendums locaux dans le domaine de leur compétence exclusive. Il y a cependant des sujets qui ne peuvent pas faire l'objet d'une consultation populaire, notamment les questions financières ou d'autres qui, selon la loi, doivent obligatoirement être décidées par les organes de la collectivité locale, ou qui sont déjà irrévocablement décidées.

La décision de consultation est prise par les assemblées délibérantes et concerne alors tout le territoire respectif. Les citoyens recensés peuvent voter et les résultats des consultations effectuées ont une valeur légale pour les organes des collectivités locales, dès lors que le nombre minimum d'électeurs est supérieur à la moitié des électeurs inscrits dans le recensement. Les questions formulées doivent permettre une réponse claire.

Avant effectuer un référendum local, il est nécessaire de présenter une demande auprès du Tribunal constitutionnel pour que celui-ci évalue la constitutionnalité et la légalité de l'initiative en question.

Les consultations locales sont réglées par la Loi organique 4/2000 du 28 août ainsi que par la loi électorale pour l'Assemblée de la République.

## **4.2. Autres formes de participation directe**

La participation des citoyens dans les matières concernant le territoire et la gestion des questions à caractère local est assurée dans le système juridique portugais et trouve, inclusivement, sa place spécifique dans la Constitution de la République. L'organisation politique du pays est basée sur le fondement du droit démocratique et, par conséquent, reconnaît aux citoyens la possibilité d'élire les organes des collectivités locales, ainsi que la possibilité d'intervention, par des voies multiples, dans le déroulement de la vie locale, de manière libre, directe et active.

Parmi plusieurs formes de participation et des droits des citoyens, celles qui présentent une grande importance sont les suivantes:

### **a. Caractère public des réunions**

Les réunions des organes délibérants des collectivités locales sont publiques, avec la possibilité d'intervention des personnes présentes. Les organes exécutifs doivent, à leur tour, organiser une réunion mensuelle ouverte au public et pouvoir disposer de suffisamment de temps pour répondre aux questions d'intérêt local.

### **b. Convocation des réunions extraordinaires**

A la demande d'un certain nombre de citoyens électeurs d'une collectivité locale, des sessions extraordinaires des organes délibérants peuvent être convoquées.

### **c. Elaboration des procès-verbaux**

Des procès-verbaux sont dressés à partir des réunions des organes des collectivités locales et ils doivent résumer tout ce qui s'est passé d'essentiel, et en particulier les délibérations qui ont été prises. Ces dernières deviennent exécutoires après l'approbation des procès-verbaux des réunions.

L'accès à ces documents, aux archives et aux registres administratifs est constitutionnellement garanti aux citoyens, à l'exception de certains domaines qui sont protégés par la loi.

### **d. Publicité des délibérations**

Les délibérations de la collectivité, afin de devenir exécutoires, doivent être publiées dans un bulletin de la collectivité locale et divulguées par le biais de tableaux d'affichage installés dans différents endroits publics.

### **e. Associations des habitants**

Constitutionnellement, les habitants d'une certaine collectivité avec une surface inférieure à un arrondissement, peuvent constituer des organisations populaires territoriales et ont certains droits au sein de la collectivité locale, surtout en ce qui concerne les arrondissements. Ces prérogatives incluent notamment la possibilité d'effectuer des pétitions, de participer aux réunions sans droit à vote, ou l'exécution des tâches déléguées.

#### **f. Candidatures de groupes de citoyens électeurs**

Des groupes de citoyens électeurs peuvent être candidats aux élections pour les organes des collectivités, en dehors des listes proposées par les partis politiques.

#### **g. Plénum des électeurs**

Il n'existe pas d'organe délibérant élu (assemblée d'arrondissement) dans les arrondissements les plus petits (avec 150 électeurs ou moins). C'est pourquoi la démocratie directe se pratique à travers le plénum des citoyens électeurs.

#### **h. Droit de pétition**

La Constitution portugaise reconnaît aux citoyens nationaux le droit de faire des pétitions, des représentations, des réclamations et de déposer des plaintes par écrit, à titre individuel ou collectif.

Les résidents et apatrides habitant au Portugal ont la faculté de défendre leurs droits spécifiques et leurs intérêts sont protégés par la loi.

#### **i. Accès au Médiateur**

Le Médiateur peut intervenir dans la défense des droits, libertés et garanties des citoyens, ainsi que pour l'assurance de la justice et de la légalité de l'Administration publique.

Dans ce contexte, les citoyens peuvent solliciter directement l'intervention du Médiateur dans la défense de droits qu'ils considèrent bafoués ou en cas de non-respect des lois, surtout dans les domaines d'intérêt public.

#### **j. Recours contentieux**

Il est possible de faire appel auprès des tribunaux des délibérations prises par les collectivités locales.

En effet, les délibérations des organes des collectivités locales qui sont considérées comme étant entachées de vice de forme, incompétence ou violation des lois, peuvent être annulées par les tribunaux, au même titre que certains contrats. D'autre part, les collectivités locales sont civilement responsables en cas de violation des droits de tiers ou de dispositions légales protégeant leurs intérêts.

#### **k. Recours populaire**

La Constitution garantit à tous, personnellement et par le biais d'associations, le droit d'entreprendre un recours populaire, pour la prévention ou la cessation d'infractions, ainsi qu'à entamer des procédures juridiques sur les intérêts légalement protégés, notamment les infractions commises contre la santé publique, l'environnement, la qualité de la vie et le patrimoine culturel.

## **I. Approbation publique d'instruments de gestion territoriale**

Au Portugal, les procédures d'approbation des plans municipaux d'aménagement du territoire impliquent leur discussion publique préalable. Ce mécanisme de participation consiste à exposer au public les documents préparatoires et à collecter les commentaires et les suggestions, avant leur approbation par les autorités compétentes.

Dans le respect des garanties octroyées aux citoyens, le Code de la procédure administrative établit, entre autres, les principes de participation et de décision. Le premier assure aux particuliers et aux associations ayant pour but la défense de leurs intérêts, le droit de participer à la prise des décisions qui les concernent. Le deuxième établit que les organes administratifs ont le devoir de se prononcer sur tous les sujets relevant de leur compétence présentés par les citoyens.

D'autre part, l'Administration publique, s'appuyant sur les principes de publicité, transparence, égalité, justice et impartialité, assure le droit d'accès aux documents administratifs, ayant ou non un caractère personnel, concernant les activités gérées par ses services.

## **5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX**

Le candidat aux élections locales doit: être de nationalité portugaise et avoir au moins 18 ans ou être ressortissant d'un Etat-membre de l'Union Européenne ou d'un pays de langue officielle portugaise ayant obtenu un permis de séjour depuis plus de deux ans dans des conditions de réciprocité, ou alors avoir un permis de séjour au Portugal depuis plus de trois ans sous condition que dans son pays d'origine les ressortissants portugais puissent bénéficier des mêmes droits. Le mandat a une durée de quatre ans.

La privation des droits politiques suite à une décision de justice, une maladie mentale reconnue ou l'interdiction suite à un jugement sont des causes d'inéligibilité.

De même, ne peuvent pas être candidats aux élections locales:

- les fonctionnaires de la collectivité où se tient l'élection, à moins qu'ils suspendent leurs fonctions à la date de remise de la liste de leur candidature;
- les magistrats judiciaires du Ministère Public ;
- certains hauts fonctionnaires publics;
- les membres des forces de police et les militaires en service actif;
- les ministres des différentes religions ou cultes.

Le financement de la campagne électorale des candidats et le soutien économique des pouvoirs publics aux partis présentant des candidats aux élections locales sont régis par la loi 19/2003 du 20 juin.

La campagne électorale peut être financée par le produit des activités de collecte de fonds la concernant, les subventions de l'Etat, les dons des partis politiques ou des personnes physiques, dans certaines conditions prévues par la loi.

La loi précise qu'on ne peut être candidat dans plus d'une commune à la fois, ni dans plusieurs assemblées d'arrondissement appartenant à la même municipalité.

Les élus sont tenus de participer à toutes les séances qu'implique l'exercice de leur mandat. Les élus qui exercent leur mandat à temps complet sont tenus de déclarer leurs revenus. Les élus peuvent être démis de leur mandat sous certaines conditions prévues dans la loi de la tutelle administrative.

Les titulaires des organes des collectivités locales peuvent renoncer à leur mandat. Aucune condition particulière n'est requise pour démissionner mais la demande de démission devra être présentée par écrit.

La perte des conditions d'éligibilité implique la perte du mandat de l'élu.

Les activités incompatibles avec l'exercice de fonctions locales sont prévues par les Lois 64/93 du 26 août, 39-B/94 du 27 décembre, 28/95 du 18 août, 12/96 du 18 avril, 42/96 du 31 août et 12/98 du 24 février. Ce cadre légal est applicable aux maires et aux membres des mairies, ainsi qu'aux membres exécutifs des arrondissements à temps complet.

Les présidents et les conseillers municipaux permanents des mairies, employés à temps complet ou partiel, peuvent exercer d'autres activités. En cas d'exercice continu, ils doivent en informer le Tribunal constitutionnel et l'assemblée municipale, lors de la première réunion qui suit le début du mandat ou de la prise de fonctions dans ces activités.

La loi prévoit une aide pour la réintégration à la vie professionnelle à la fin du mandat des élus à plein temps, équivalente à la valeur d'un mois de salaire pour chaque semestre d'exercice effectif des fonctions, limitée à onze mois de salaire, dans le cas où le temps de service n'a pas été pris en compte pour le calcul de la retraite.

Les conditions de travail sont fixées au niveau national. Il n'existe pas de statistiques sur le temps de travail, mais la loi prévoit un congé pour activités politiques jusqu'à 32 heures mensuelles pour les membres des organes exécutifs des collectivités locales n'exerçant pas leurs fonctions à plein temps ou à mi-temps. Les élus à plein temps consacrent, en moyenne, plus de 45 heures par semaine à l'exercice de leurs mandats.

Pour les autres, le nombre d'heures de travail varie considérablement, en fonction de l'importance de la commune, des fonctions qu'ils occupent au sein de la collectivité, des commissions auxquelles ils participent et de la fréquence des réunions.

Les séances de l'exécutif ont plutôt lieu pendant la journée, celles des organes délibératifs généralement en soirée; mais il ne s'agit là que de pratiques.

Le maire et les conseillers municipaux à plein temps peuvent constituer des cabinets de soutien personnel. Le maire doit aussi s'assurer que tous les conseillers municipaux disposent de l'espace physique, et de l'aide personnelle nécessaires à l'exercice de leur mandat respectif dans les services appropriés.

La formation des élus est assurée par diverses entités, en particulier les partis politiques, l'Association Nationale des Municipalités Portugaises et le Ministère qui a la tutelle des collectivités locales.

La loi autorise l'employé à s'absenter de son travail professionnel, après en avoir informé son employeur, lorsque l'exercice de son mandat local l'exige.

Les membres exécutifs des communes et des arrondissements qui travaillent à plein temps perçoivent une rémunération mensuelle. Leur salaire est calculé au prorata de celui du Président de la République, selon la taille de la collectivité où ils ont été élus. Les membres à mi-temps perçoivent la moitié de cette rémunération. Les autres élus locaux touchent une indemnité de présence. Les frais de voyage leur sont remboursés. Les maires bénéficient d'une voiture officielle.

Tous les élus locaux à titre permanent ou à mi-temps ont droit à 30 jours de congés annuels. Les revenus perçus par les élus au titre de leur activité politique sont imposables.

Les élus locaux à plein temps ont le droit de cotiser à la sécurité sociale. Les droits à la retraite ainsi acquis ne sont pas cumulables avec une retraite professionnelle pour la même période; les années pendant lesquelles on exerce un mandat électif à plein temps sont prises en compte pour ce qui est des droits à la retraite.

## **6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES**

### **6.1. Principes réglementant la répartition des pouvoirs**

Le cadre actuel de l'exercice des attributions de la collectivité locale, très important au niveau municipal, est très différent de celui qui était en vigueur avant 1974.

Effectivement, l'ancien système se caractérisait par une énonciation précise des domaines dans lesquels les collectivités locales pouvaient opérer, mais il leur était interdit de sortir du cadre légalement établi. Ce principe normatif se compliquait du fait de la distinction faite entre attributions obligatoires et facultatives et par la différenciation entre les collectivités locales de même niveau, axée sur un système de classification échelonnée ayant d'importantes répercussions organiques et fonctionnelles.

Le régime actuel en vigueur établi par la Loi 159/99 du 14 septembre, est d'une configuration très simple et recourt à des principes de décentralisation et d'autonomie qui permettent une plus grande flexibilité dans la concrétisation locale du cadre défini pour le transfert de compétences de l'Administration centrale aux organes des collectivités locales. Le cadre juridique des compétences propres des collectivités locales est établi par les lois 169/99 du 18 septembre et 5-A/2002 du 11 janvier.

En pratique, le système en vigueur est axé essentiellement sur le système de la compétence générale qui permet aux collectivités locales de s'occuper de toutes les questions qui concernent les intérêts des habitants de leur circonscription, et notamment:

- équipement rural et urbain;
- énergie;
- transports et communications;
- enseignement;
- patrimoine, culture et science;
- loisirs et sports;
- santé;
- action sociale;
- logement;

- protection civile;
- environnement, salubrité et assainissement de base;
- défense du consommateur;
- promotion du développement;
- aménagement du territoire et urbanisme;
- police municipale;
- coopération externe.

Les seules limitations établies concernent la sauvegarde du principe d'unité de l'Etat et le respect du régime défini par la délimitation des responsabilités en matière d'investissements publics entre l'administration centrale et l'administration locale autonome.

## **6.2. Compétences des collectivités locales et régionales**

La réalisation d'investissements publics appartient aux municipalités, conformément à la Loi 159/99 du 14 septembre, et à la législation complémentaire, dans les domaines suivants:

### **a. Equipement rural et urbain**

- espaces verts;
- rues et voirie;
- cimetières municipaux;
- installations des services publics de la municipalité;
- marchés municipaux.

### **b. Energie**

- distribution d'énergie électrique en basse tension;
- éclairage public urbain et rural.

### **c. Transports et communications**

- réseau routier à envergure municipale;
- transports urbains;
- transports non urbains se développant exclusivement dans le territoire de la municipalité;
- structures pour soutenir les transports routiers;
- passages à niveau sur les lignes de chemins de fer ou passages dénivelés sur des routes nationales et régionales;
- aérodomes et héliports municipaux.

### **d. Enseignement**

- centres d'enseignement préscolaire;
- écoles d'enseignement primaire et secondaire;
- transports scolaires;
- résidences et internats pour élèves de l'enseignement primaire et secondaire;
- autres activités complémentaires d'action éducative préscolaire et dans l'enseignement primaire et secondaire, notamment dans les domaines d'action sociale scolaire.

**e. Patrimoine, culture et science**

- centres culturels, centres scientifiques, bibliothèques, théâtres et musées municipaux;
- patrimoine culturel, paysager et urbain de la municipalité;
- équipements culturels à usage local et autres activités d'intérêt municipal.

**f. Loisirs et sport**

- campings municipaux;
- installations et équipements pour la pratique sportive et récréative d'intérêt municipal.

**g. Santé**

- équipements médicaux municipaux;
- centres de santé;
- équipements thermaux municipaux.

**h. Action sociale**

- crèches, jardins d'enfants, foyers ou centres de jour pour personnes âgées et centres pour personnes handicapées;
- programmes et projets d'action sociale à caractère municipal, notamment en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**i. Logement**

- programmes d'habitation à coûts modérés et de rénovation urbaine;
- parc résidentiel de logements sociaux;
- programmes de rénovation ou remplacement de logements dégradés.

**j. Protection civile**

- pompiers municipaux;
- casernes de pompiers volontaires et municipaux;
- équipements destinés aux pompiers volontaires;
- installations et centres municipaux de protection civile;
- infrastructures de prévention et soutien à la lutte contre les incendies de forêt;
- programmes de débroussaillage et d'entretien des maquis et forêts.

**k. Environnement et assainissement de base**

- systèmes municipaux d'approvisionnement de l'eau;
- systèmes municipaux de drainage et épuration des eaux urbaines usées;
- systèmes municipaux de nettoyage public et de collecte et traitement des déchets solides urbains;
- réseaux locaux de monitoring de la qualité de l'air;
- zones d'intérêt local protégées, zones de protection temporaire, d'intérêt zoologique, botanique ou autre;
- réseau hydrographique à l'intérieur des périmètres urbains;
- ressources hydriques;
- entretien et maintenance des plages et des zones balnéaires;
- contrôle et recherche concernant le captage des eaux souterraines et l'extraction de matériaux inertes.

**I. Défense du consommateur**

- information et défense des droits des consommateurs;
- médiation en cas de litiges des consommateurs;
- arbitrage des conflits des consommateurs à l'échelle locale.

**m. Promotion du développement**

- sous-programmes à caractère municipal annexés aux programmes opérationnels régionaux;
- initiatives locales d'emploi et développement des activités de formation professionnelle;
- participation à la définition de politiques de tourisme concernant la commune;
- développement d'activités artisanales et de manifestations ethnographiques d'intérêt local;
- construction de chemins ruraux;
- plans municipaux d'intervention forestière;
- installation d'entreprises;
- cadastre des établissements industriels, commerciaux et touristiques.

**n. Aménagement du territoire et urbanisme**

- plans directeurs d'aménagement municipal;
- zones de développement urbain et de construction prioritaire;
- zones de défense et contrôle urbain, surfaces de récupération et requalification critique du point de vue urbanistique, plans de rénovation de surfaces dégradées et de récupération du centre historique.

**o. Police municipale**

- création de polices municipales.

**p. Coopération externe**

- projets et actions de coopération décentralisée, notamment dans le cadre de l'Union Européenne et de la Communauté des Pays de Langue Officielle Portugaise.

Face aux dispositions légales, l'exercice de nouvelles compétences par les municipalités, dans le cadre des investissements publics, sera assumé progressivement, le Budget de l'Etat devant mettre à leur disposition les ressources financières correspondantes.

Une législation complémentaire très diversifiée et touchant plusieurs domaines a été établie au cours des vingt dernières années, régissant le transfert de pouvoirs de l'administration centrale à l'administration municipale.

Les régions administratives constitutionnellement créées devront, lors de leur implantation, centrer leur activité dans les domaines suivants:

- développement économique et social;
- aménagement du territoire;
- environnement, protection de la nature et ressources hydriques;
- équipement social et réseaux de communication;

- enseignement et formation professionnelle;
- culture et patrimoine historique;
- jeunesse, sport et loisirs;
- tourisme;
- approvisionnement public;
- appui aux activités productives;
- appui à l'action des municipalités.

Les communes et les régions administratives, outre l'exercice des attributions qui leur sont confiées, peuvent développer des actions dans un régime de collaboration avec les divers départements d'administration de l'Etat au moyen d'un protocole spécifique à établir entre les entités concernées.

D'après la Constitution portugaise, les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire propre, dans les limites de la Constitution, des lois et des règlements établis soit par les collectivités locales de rang supérieur, soit par les autorités de tutelle.

Les arrondissements actuels trouvent leur origine dans les anciens arrondissements religieux (paroisses), dont l'existence remonte au Moyen-Âge. Par manque de structures institutionnelles, de personnel et de ressources financières propres, ils disposent de peu de moyens d'expression au niveau local, travaillant en grande mesure en collaboration avec les communes.





## Les compétences des autorités locales et régionales

## PORTUGAL

Fonction	Autorité compétente		Type de compétence				Exercice de la compétence			Remarques ***		
	Etat	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect		Pour son compte	Pour une autre autorité
Cultes	●		●									
Divers			● (6)									
<b>Circulation, Transport</b>												
Voie routière	●		●									
Transport	●		●									
Transport urbain routier	●		●									
Transport urbain sur voies ferrées	●		● (7)									(7)
Ports	●											
Aéroports	●		● (8)									(8)
Divers												
<b>Services économiques</b>	●		● (9)									(9)
Gaz	●											
Chauffage urbain												
Eau	●		●									
Agriculture, sylviculture, pêche	●		●									
Electricité	●		● (10)									(10)
Promotion économique	●		●									
Commerce et industrie	●		●									
Tourisme	●		●									
Divers												
<b>Autres fonctions</b>												

(\*) dans le cas où plusieurs collectivités intermédiaires existent, l'autorité compétente est indiquée

(\*\*) la compétence concerne les infrastructures (I) ou la gestion (M) ou les deux (●)

(\*\*\*) Au cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays

## **REMARQUES**

### **- Autorité compétente:**

- . Niveau municipal: les réponses concernent le Continent et les Régions autonomes des Açores et de Madère.
- . Niveau intermédiaire (région): la colonne respective n'a pas été remplie car les régions n'ont pas encore été créées.

### . Points

- (1) Les corps de police municipale ont des compétences qui leur permettent de contrôler sur le territoire de la collectivité locale, toutes les violations aux règlements municipaux sur des sujets faisant partie des compétences municipales
- (2) Etat et arrondissement
- (3) Résidences et centres de logement pour étudiants des niveaux de l'enseignement primaire; transports scolaires; gestion des réfectoires de l'enseignement préscolaire et primaire
- (4) Protection de l'enfance et des personnes âgées
- (5) Cimetières uniquement
- (6) Campings
- (7) Passages dénivelés sur voies ferrées
- (8) Aérodromes et héliports municipaux
- (9) Attribution des aides
- (10) Distribution d'énergie électrique en basse tension et éclairage public urbain et rural

### **- Type de compétence:**

- . Hormis certaines situations ponctuelles, les compétences sont partagées entre l'Etat et les communes. Depuis 1974, il n'existe pas de différence entre compétences municipales obligatoires et facultatives.

### **- Exercice de la compétence:**

- . Dans la tradition administrative portugaise, la compétence s'exerce directement et pour le compte du niveau compétent.

### **6.3. Participation des collectivités locales et régionales à la planification nationale**

Au Portugal, les lois qui régissent la procédure de la planification et de l'aménagement du territoire attribuent aux collectivités locales des compétences propres dans cette matière et, de même, elles assurent leur participation à l'élaboration des plans à un niveau supérieur, y compris au niveau national.

### **6.4. Tâches déléguées aux collectivités locales et régionales**

Le régime en vigueur au Portugal établit une distinction majeure entre l'administration locale autonome et l'administration locale de l'Etat. Dans le cadre actuel et dans la tradition administrative portugaise, l'Etat ne délègue pas ses fonctions aux collectivités locales.

Le transfert d'attributions et de compétences aux collectivités locales instituées est effectué de manière réglementée par des textes législatifs qui définiront la mise en place de ces transferts et pouvant se traduire par les modalités suivantes:

- transferts de compétences concernant des domaines dont la nature est exclusivement municipale, à caractère général et d'exercice universel;
- transferts de compétences concernant des domaines liés à des programmes d'action régionale, à exercer par les municipalités selon les priorités définies par les conseils de la région des commissions de coordination et développement régional, qui sont des services décentralisés de l'administration centrale;
- transferts de compétences concernant des domaines liés à des programmes d'action nationale, à exercer par les municipalités selon les priorités définies par l'Assemblée de la République, sur proposition du Gouvernement.

### **6.5. Projets de modification de la répartition des compétences**

Une fois que les régions administratives auront été créées, il faudra revoir la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités régionales. D'après la Constitution portugaise, la création de régions administratives ne pourra ni porter atteinte à l'autonomie des municipalités, ni réduire leurs pouvoirs.

Toutefois, indépendamment de ce fait, la publication d'une nouvelle législation régissant le transfert de pouvoirs de l'administration centrale aux collectivités municipales et aux arrondissement est prévue.

Comme jusqu'à présent l'institution des régions administratives s'est avérée impossible, il est espéré qu'avec la création de nouvelles entités supra municipales (notamment les aires métropolitaines et les communautés intermunicipales), en application des Lois 10/2003 et 11/2003, du 13 mai, il sera possible de modifier la répartition des compétences, de manière à rapprocher davantage l'administration publique des citoyens, rendant son action plus économique, performante et efficace.

## **7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES**

### **7.1. Coopération institutionnalisée**

#### 7.1.1. Cadre juridique

Le cadre juridique qui régit la création d'aires métropolitaines et de communautés intermunicipales est défini, respectivement, par les Lois 10/2003 et 11/2003, toutes deux du 13 mai.

#### 7.1.2. Nature

##### *Aires métropolitaines*

Les aires métropolitaines sont des entités de droit public, de nature associative d'envergure territoriale, jouissant de la personnalité juridique et par conséquent, de l'autonomie par rapport aux collectivités municipales qui les constituent.

Il existe deux types d'aires métropolitaines:

- Grandes aires métropolitaines;
- Communautés urbaines.

Les grandes aires métropolitaines peuvent être créées par des municipalités liées entre elles par une continuité territoriale (le minimum requis est de neuf municipalités et 350 000 habitants.)

Les communautés urbaines doivent être constituées par un minimum de trois municipalités et 150 000 habitants.

L'institution des aires métropolitaines dépend du vote favorable des assemblées municipales, sur proposition des mairies respectives. Les décisions des assemblées municipales sur ces questions sont communiquées au Gouvernement dans un délai de 30 jours. Les aires métropolitaines sont instituées par acte notarié et leur constitution est publiée au Journal Officiel et communiquée au Gouvernement.

Les municipalités ne peuvent pas appartenir à plusieurs aires métropolitaines à la fois. De même, les municipalités appartenant à une aire métropolitaine donnée ne peuvent pas adhérer à une communauté intermunicipale à but général.

Après avoir intégré une quelconque aire métropolitaine, les municipalités doivent y rester pendant une période de cinq années. En cas d'abandon avant cette échéance, les municipalités perdent tous les avantages financiers et administratifs acquis lors de cette intégration et, d'autre part, ne pourront pas intégrer d'autres aires métropolitaines pendant deux années. Après une période de cinq années, toute municipalité peut quitter l'aire métropolitaine à laquelle avait adhéré auparavant. Pour cela, il suffit d'obtenir l'accord de l'assemblée municipale pris à la majorité des deux tiers des membres présents.

### *Communautés intermunicipales de droit public*

Les communautés intermunicipales de droit public sont des organismes de droit public, jouissant de la personnalité juridique et, par conséquent, autonomes par rapport aux collectivités locales qui les constituent.

Il existe deux types de communautés intermunicipales:

- Communautés intermunicipales à but général;
- Associations de municipalités aux buts spécifiques.

Les communautés intermunicipales à but général sont constituées par des municipalités ayant un rapport établi par un lien territorial.

Les associations de municipalités aux buts spécifiques sont créées pour traiter certaines questions spécifiques qui sont communes aux municipalités qui les composent.

Les mairies des municipalités intéressées déposent un dossier de constitution de communautés intermunicipales et à posteriori, les décisions prises à ce sujet doivent également être approuvées par les assemblées municipales. Les communautés intermunicipales sont instituées par acte notarié et leur constitution est publiée au Journal Officiel et communiquée au Gouvernement.

Les municipalités ne peuvent appartenir qu'à une communauté intermunicipale à but général, mais peuvent toutefois intégrer plusieurs associations de municipalités aux buts spécifiques.

Les municipalités appartenant à une aire métropolitaine ne peuvent pas intégrer une communauté intermunicipale à but général.

A l'instar des aires métropolitaines, après avoir intégré une communauté intermunicipale à but général, les municipalités doivent y rester pendant une période de cinq années. Si elles quittent la communauté intermunicipale à but général avant cette échéance, les municipalités perdent tous les avantages financiers et administratifs découlant de cette intégration et ne peuvent adhérer à aucune autre communauté intermunicipale à but général pendant deux années.

Après cette période de cinq années, n'importe quelle municipalité peut se détacher de la communauté intermunicipale à but général qu'elle avait intégrée et pour cela, la décision prise à la majorité des deux tiers des membres de l'assemblée municipale est suffisante. Dans le cas des associations de municipalités à but spécifique, toute municipalité peut s'en détacher après cinq années à condition que cette décision soit approuvée à la majorité simple de l'assemblée municipale.

#### 7.1.3. Objet

Avec l'institution du nouveau cadre de coopération intermunicipale en 2003, le processus de décentralisation administrative a pris un nouvel élan, notamment grâce à la création de conditions favorisant les attributions au niveau régional, étant donné que ces dernières n'ont jamais existé malgré la reconnaissance constitutionnelle des régions administratives et l'approbation d'une loi-cadre concernant ces collectivités locales. La création des aires métropolitaines et des communautés intermunicipales a également été motivée par les subventions financières accordées par le Budget de l'Etat 2004 aux entités constituées jusqu'au 31 mars 2004.

Les aires métropolitaines et les communautés intermunicipales sont créées dans les buts suivants:

- a) articulation des investissements municipaux ayant un intérêt supra municipal/inter-municipal;
- b) coordination d'actions entre les municipalités et les services de l'administration centrale, dans les domaines suivants:
  - infrastructures d'assainissement de base et d'approvisionnement public;
  - santé;
  - enseignement;
  - environnement, préservation de la nature et des ressources naturelles;
  - sécurité et protection civile;
  - accessibilités et transports;
  - équipements d'usage commun;
  - soutien au tourisme et à la culture;
  - appuis au sport, à la jeunesse et aux loisirs;
- c) planification et gestion stratégique, économique et sociale;
- d) gestion territoriale dans l'aire des municipalités intégrées.

Pour remplir leurs attributions, les aires métropolitaines et les communautés intermunicipales sont dotées de services propres, mais doivent aussi avoir recours au soutien technique d'entités de l'administration centrale selon les dispositions prévues pour les municipalités.

Les aires métropolitaines et les communautés intermunicipales peuvent s'associer et établir des accords, contrats programmes ou protocoles avec d'autres entités, qu'elles soient publiques ou privées ayant pour objectif la gestion des intérêts publics.

#### 7.1.4. Formes d'organisation

Chaque aire métropolitaine et communauté intermunicipale dispose de statuts propres, choisit le nom de l'association, le lieu de son siège, les objectifs à atteindre et les municipalités qui la composent, respectant à cet effet la législation en vigueur.

La structure des grandes aires métropolitaines comprend une assemblée métropolitaine, une «*junta* métropolitaine» et un conseil métropolitain alors que les communautés urbaines ont pour organes l'assemblée de la communauté urbaine, le comité (*junta*) de la communauté urbaine et le conseil de la communauté urbaine.

Les organes des communautés intermunicipales à but général sont les suivants: assemblée intermunicipale, conseil de direction et commission consultative intermunicipale. D'autre part, les associations de municipalités à but spécifique ne sont dotées que de deux types d'organes: l'assemblée intermunicipale et le conseil de direction.

Le personnel nécessaire au fonctionnement des aires métropolitaines et des communautés intermunicipales doit provenir, de préférence, des municipalités associées. Ces entités ont leurs propres effectifs. Comme cette structure est en cours de réglementation, le personnel peut également être embauché au titre du régime d'un contrat individuel de travail.

Les aires métropolitaines et les communautés intermunicipales peuvent contracter des emprunts auprès des institutions de crédit et bénéficient de subventions spécifiques. A l'instar des communes, les syndicats sont assujettis au contrôle de la Cour des comptes et au régime de tutelle légalement établi.

## **7.2. Dispositions législatives concernant les associations de collectivités locales au niveau national et régional**

Les municipalités peuvent créer des associations pour les représenter au niveau national, à condition qu'elles aient au moins 100 membres.

L'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP) est aujourd'hui constituée comme une association de droit privé et un texte législatif, existant depuis 1984, oblige le gouvernement à consulter cette association pour toutes les initiatives législatives concernant les collectivités locales.

Depuis 1995, l'Association nationale des arrondissements (ANAFRE) a le statut d'interlocuteur du gouvernement en ce qui concerne les initiatives législatives afférentes aux arrondissements portugais.

## **7.3. Coopération entre les collectivités locales et régionales dans différents pays**

Nous devons mettre en évidence certaines formes de coopération entre les collectivités locales portugaises et les collectivités locales étrangères:

- coopération dans le cadre des dispositions de la Convention-cadre pour la coopération transfrontalière entre les collectivités locales portugaises frontalières et les collectivités espagnoles voisines;
- accords de jumelage entre les collectivités locales portugaises et étrangères;
- création ou adhésion à des structures associatives sur leur propre initiative.

La coopération entre les municipalités portugaises et étrangères dans le cadre du Programme de Coopération Intermunicipale, créé par la Résolution du Conseil des Ministres n° 174/2000 du 30 décembre et la coopération avec d'autres collectivités locales de l'Union Européenne au sein de différents organismes, tels que le Comité des Régions ou le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (Congrès), constituent également des formes de coopération spécifique qui ont tendance à se développer dans le cadre institutionnel portugais.

# **8. FINANCES**

## **8.1. Impôts**

Les impôts versés en totalité aux communes sont:

- l'impôt municipal sur les biens immobiliers;
- l'impôt sur la transmission, à titre onéreux, du droit de propriété des biens immobiliers;
- l'impôt municipal sur les véhicules;
- la «*derrama*» (impôt municipal additionnel sur le revenu des personnes morales).

Ces impôts sont perçus par les services compétents de l'Etat. Tous les impôts locaux sont obligatoires, à l'exception de la «*derrama*».

Les collectivités locales ne sont pas habilitées à créer de nouveaux impôts. Cette question incombe exclusivement à l'Assemblée de la République. Par conséquent, la Loi des Finances Locales établit qu'aucun organe des collectivités ne peut décider de la création d'impôts qui ne seraient pas prévus par la loi.

L'impôt municipal sur les biens immobiliers, qui a remplacé la taxe municipale de franchise, est un impôt foncier basé sur la valeur des biens immobiliers familiaux ou collectifs existant sur le territoire de la commune. Cependant, les municipalités, par le biais des assemblées municipales, peuvent fixer son taux respectif dans les limites établies par la loi.

L'impôt sur la transmission, à titre onéreux, du droit de propriété sur des biens immobiliers, a remplacé l'impôt municipal de «*sisa*».

L'impôt municipal sur les véhicules est un impôt sur les voitures enregistrées par les résidents sur le territoire de la commune, tenant compte des caractéristiques du véhicule.

La seule taxe additionnelle (*derrama*) aux impôts de l'Etat s'applique sur le revenu des personnes morales (IRC). Elle est collectée sur le territoire municipal et son taux maximum est de 10%. Son prélèvement est facultatif. La décision de lever cet impôt et d'en fixer le taux, dans la limite légale, appartient à la municipalité. La «*derrama*» ne peut être prélevée que pour financer des investissements et/ou dans le cadre de contrats de rééquilibre financier; elle est liquidée et perçue par l'Administration centrale.

Géographiquement, les arrondissements occupent la même surface que les municipalités et ne tirent pas parti des recettes provenant de ces impôts qui, dans leur totalité, sont versées aux municipalités.

## **8.2. Subventions**

La Loi des Finances Locales interdit à l'Etat d'octroyer des subventions spécifiques aux collectivités locales, sauf dans des situations exceptionnelles spécifiées par la loi.

La participation aux impôts de l'Etat (PIE) est la principale subvention globale que l'Etat octroie aux collectivités locales annuellement. Son montant correspond annuellement à 33% de la moyenne calculée à partir des recettes des impôts perçus pour l'année N-2, au titre du revenu des personnes physiques (IRS), personnes morales (IRC) et de la valeur ajoutée (TVA). Il est réparti de la manière suivante: 30,5% pour les municipalités et 2,5% pour les arrondissements, selon des critères objectifs définis par la loi.

Des subventions spécifiques peuvent être attribuées afin de faire face à des situations exceptionnelles ou pour financer des investissements dans le cadre du développement régional et local, moyennant la passation de contrats programme.

Les subventions ont représenté, pour l'année 1997, environ 38% (PIE: 30% et subventions spécifiques: 8%) sur l'ensemble des recettes des collectivités locales. Il existe des municipalités pour lesquelles ce pourcentage dépasse 85%. En 2002, les subventions représentaient la valeur de 37%, y compris 30% de la PIE.

L'Union Européenne, par le biais des fonds structurels et surtout du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), octroie des subventions aux municipalités portugaises qui ont représenté pour l'année 2002 environ 7% du total de leurs recettes.

La PIE n'est pas affectée à une dépense spécifique et, par conséquent, la Loi des Finances Locales fixe le pourcentage affecté aux dépenses courantes à 60% et aux dépenses de capital à 40 %.

L'attribution de subventions spécifiques aux collectivités locales est effectuée dans certaines situations exceptionnelles, telles que:

- catastrophe publique;
- collectivités locales négativement touchées par des investissements dont l'Administration centrale serait responsable;
- récupération de zones de construction clandestine ou de rénovation urbaine;
- blocage des services de lutte contre l'incendie;
- création de nouvelles communes ou arrondissements;
- bâtiments-sièges des collectivités locales ayant de graves problèmes de fonctionnement.

L'État accorde également un autre type de subventions spécifiques aux collectivités locales, par le biais de contrats programme, pour financer des investissements (incombant soit à l'Administration locale, soit à l'Administration centrale) à condition que l'intervention de ces deux niveaux soit indispensable à l'exécution des projets.

Les investissements qui font l'objet de ce type de financement se développent dans des domaines diversifiés comme, par exemple:

- assainissement de base;
- environnement et ressources naturelles;
- infrastructures de transports et de communications;
- culture et sport;
- éducation, enseignement et formation professionnelle;
- protection civile;
- logement social;
- promotion du développement économique;
- bâtiments-sièges des collectivités locales;
- santé et sécurité sociale.

Dans le cadre des subventions spécifiques, les municipalités peuvent également conclure avec l'État des protocoles de modernisation administrative, visant à améliorer la qualité et le rendement des services publics locaux, de façon à aider les collectivités locales à s'adapter à la complexité des nouveaux enjeux découlant des modernisations sociales, économiques et technologiques.

Il faut noter que les subventions communautaires, outre les transferts de l'État, constituent des subventions spécifiques destinées à des actions concrètes.

Le montant de la subvention spécifique à attribuer par l'État aux collectivités locales, prend en compte la part des dépenses à réaliser par les municipalités et correspond à un certain pourcentage de ces dépenses, les collectivités locales intervenant aussi financièrement dans plusieurs investissements.

La participation de l'Etat peut se monter jusqu'à 90% du coût total du projet d'investissement, pour les projets d'initiative ou de la compétence de l'Administration centrale et jusqu'à 60% pour les projets d'initiative ou du ressort de l'Administration locale. En général, cette participation est d'environ 50% et les collectivités locales doivent financer le reste.

Le système de subventions de l'Etat aux collectivités locales est prévu par la Loi des Finances Locales puis réglementé par le gouvernement.

Ainsi, la législation énumère les circonstances dans lesquelles les collectivités locales peuvent bénéficier d'une telle subvention, les conditions d'accès et les limites de la participation financière de l'Etat.

Généralement, les Ministères responsables pour chaque secteur définissent les priorités et les critères de sélection des projets passibles d'une participation financière.

Lors de l'élaboration de contrats programme, les droits et obligations des deux niveaux de compétence de l'Administration devront être précisés d'une manière claire et explicite. Tous les contrats élaborés sont publiés dans le «*Diário da República*» (le Journal officiel).

### **8.3. Péréquation financière**

La PIE se base sur des critères objectifs définis par la loi, dans le but de répartir équitablement les ressources publiques entre les collectivités locales. D'autre part, elle vise à corriger les asymétries socio-économiques existantes ainsi que les distorsions financières résultant des capacités inégales à créer des recettes.

Actuellement, depuis la publication de la Loi 42/98 du 6 août, 30,5% de la PIE sont répartis parmi les municipalités, dans trois fonds:

- 4,5% dans le Fonds de Base Municipal (FBM);
- 5,5% dans le Fonds de Cohésion Municipale (FCM);
- 20,5% dans le Fonds Général Municipal (FGM).

Le FBM souhaite doter les municipalités d'une capacité financière minimum pour son financement. Il est également réparti par toutes les municipalités.

Le FCM vise le renforcement de la cohésion municipale et aide uniquement les municipalités les plus défavorisées. Il est distribué selon les taux de carence fiscale (ICF) et d'inégalité de chances (IDO) qui traduisent des situations d'infériorité par rapport aux moyennes nationales correspondantes.

Alors que l'ICF de chaque municipalité correspond à la différence entre la moyenne nationale des recettes des impôts municipaux et la moyenne municipale, l'IDO représente l'écart des chances positives des citoyens de chaque municipalité, découlant des inégalités d'accès aux conditions nécessaires à une plus grande longévité, aux améliorations dans les domaines médical, du confort, de l'assainissement de base et d'acquisition de connaissances. Les valeurs de ce taux, qui a une nature censitaire, sont publiées dans le «*Diário da República*» (le Journal officiel).

Le FGM est un fonds destiné à doter les municipalités de conditions financières adaptées à l'exercice de leurs attributions, en fonction des niveaux de fonctionnement et d'investissement respectifs. Il est divisé en deux phases.

La première s'effectue directement parmi les trois unités territoriales correspondant au continent, à la Région autonome des Açores et à la Région autonome de Madère, en fonction des critères mentionnés ci-dessous:

- 50% du nombre d'habitants, et les régions autonomes sont pondérées par le facteur 1,3;
- 30% du nombre de municipalités;
- 20% de la superficie;

Le deuxième niveau de distribution du FGM assure la répartition entre les municipalités de la même unité territoriale suivant les critères ci-après:

- 40% en fonction du nombre d'habitants et du nombre moyen de nuitées dans des établissements hôteliers et campings;
- 5% proportionnel au nombre d'habitants de moins de 15 ans;
- 30% en fonction de la superficie, pondérée par un facteur relatif à l'altimétrie de la commune;
- 15% proportionnel au nombre d'arrondissements;
- 10% en fonction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRS) perçu chez les personnes imposables demeurant dans la zone géographique de chaque municipalité.

Il est clair que les critères de répartition de la PIE se basent essentiellement sur des indicateurs qui traduisent les frais à prendre en charge par les municipalités et c'est pourquoi il s'agit d'une péréquation des dépenses, complétée par un système de redistribution dont l'objectif est de compenser les inégalités entre les collectivités de même niveau.

Pour poursuivre cet objectif, ce système de redistribution prévoit des mécanismes de compensation qui se traduisent par des taux de croissance annuelle minimale et maximale, définis par échelon de population en fonction du taux de croissance moyen national et prenant pour référence minimale le taux d'inflation prévu annuellement par la Loi du Budget de l'Etat.

Le PIE, transféré annuellement aux arrondissements, prend la forme de Fonds de financement des arrondissements (FFF) et dote ces entités de conditions appropriées à l'exercice de leurs attributions. Il est réparti en deux phases.

La première s'effectue parmi les trois unités territoriales correspondant au continent, à la Région autonome des Açores et à la Région autonome de Madère, en fonction directe des critères mentionnés ci-dessous:

- 50% du nombre d'habitants;
- 30% du nombre d'arrondissements;
- 20% de la surface.

Le deuxième niveau de distribution du FFF assure la répartition entre les arrondissements de la même unité territoriale suivant les critères ci-dessous:

- 25% également pour chaque arrondissement;
- 50% proportionnel au nombre d'habitants;
- 25% en fonction de la surface.

Etant donné l'objectif constitutionnel de la répartition équitable des ressources entre les collectivités de même niveau, le système de répartition prévoit des mécanismes de compensation qui se traduisent par des taux de croissance minimum et maximum, les premiers étant définis par des échelons de population et basés sur le taux d'inflation prévu annuellement par la Loi du Budget de l'Etat.

#### **8.4. Autres sources de revenus**

Les autres sources de revenus des municipalités et des arrondissements sont les taxes perçues pour l'utilisation de leurs services et celles qui proviennent de la gestion du patrimoine de la collectivité locale, désignées dans leur ensemble, comme des recettes propres non fiscales. Elles représentent environ 12% du total des recettes des municipalités.

Les collectivités locales peuvent fixer librement les tarifs des services qu'elles mettent à la disposition de la population locale. C'est notamment le cas des services suivants:

- approvisionnement en eau potable;
- drainage des eaux usées;
- collecte, dépôt et traitement des déchets;
- transports en commun de personnes et de marchandises;
- distribution d'énergie électrique de basse tension.

Les collectivités locales peuvent en toute liberté fixer les redevances (tarifs) et les prix de leurs services, assurés directement ou par l'intermédiaire d'un concessionnaire.

En tous cas, la Loi des Finances Locales impose le principe de l'utilisateur contribuable et c'est pourquoi le montant des tarifs fixés par l'organe exécutif doit, en principe, recouvrir les frais directs et indirects supportés par l'approvisionnement des biens et la prestation des services.

Les communes sont également libres de fixer les taxes destinées à couvrir les frais d'exploitation et d'administration des infrastructures et équipements mis à la disposition de la population, les décisions sur ces taxes revenant à l'organe délibérant.

Ainsi, les municipalités peuvent notamment percevoir des taxes pour:

- la réalisation d'infrastructures urbaines;
- la concession de permis de lotissement, d'exécution d'ouvrages particuliers et d'occupation du domaine public;
- l'occupation et l'utilisation des places réservées aux marchés et foires;
- le stationnement de véhicules dans les parkings ou tout autre endroit ayant cette finalité;
- l'utilisation d'installations destinées au confort et aux divertissements;
- l'autorisation d'affichage de publicité;
- les cimetières;
- les permis de port d'armes et de chasse;
- les inspections sanitaires d'installations.

Les municipalités perçoivent également des recettes qui proviennent de l'utilisation de leur patrimoine (logement) et des revenus d'actifs financiers, tels que: dépôts en banque, obligations et prêts octroyés, ainsi que ceux provenant de terrains et actifs incorporels.

Autres recettes des municipalités:

- le produit de l'aliénation de biens;
- le produit des contraventions et autres pénalités résultant d'infractions commises;
- le produit des héritages, dons et autres legs en faveur de la commune.

### **8.5. Emprunts**

La Loi des Finances Locales impose quelques restrictions aux emprunts sur le marché des capitaux, notamment en fixant les limites légales d'endettement pour les collectivités locales.

Les collectivités locales peuvent avoir accès au marché des capitaux, émettre des obligations au porteur selon le droit commun et contracter des emprunts à moyen et à long terme.

La banque centrale n'impose aucune autre restriction aux emprunts obligataires en plus des exigences économiques générales imposées aux agents économiques qui veulent avoir accès à ce moyen de financement.

Ainsi, la municipalité doit soumettre l'émission des emprunts obligataires à l'approbation de l'organe délibérant – l'assemblée municipale – ainsi qu'au Ministère des Finances.

Les emprunts à moyen et long terme ne peuvent être contractés que pour des investissements ou dans un but d'assainissement des finances. Les charges annuelles (additionnées aux charges des emprunts obligataires) ne peuvent pas dépasser 25% de la participation aux impôts de l'Etat (PIE) ou 20% des dépenses d'investissement réalisées par la commune pendant l'année écoulée.

Depuis 2002 et suite aux engagements assumés par le Portugal dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, de nouvelles limites sont imposées annuellement à l'endettement municipal, notamment en empêchant l'augmentation de ce dernier par rapport à l'année précédente et en réduisant de moitié les limites susmentionnées.

Les collectivités locales peuvent contracter des emprunts bancaires auprès d'institutions légales de crédit.

### Recettes et dépenses municipales de 1997 et 2002

RECETTES	1997 %	2002 %	DEPENSES	1997 %	2002 %
<b>Courantes</b>	<b>58,8</b>	<b>58,6</b>	<b>Courantes</b>	<b>49,5</b>	<b>50,6</b>
Impôts directs	22,6	25,1	Personnel	25,1	24,7
Impôts indirects	3,5	2,8	Biens et services	15,5	17,4
Taxes et amendes	2,8	2,3	Services de dette	1,5	1,4
Revenus de propriété	1,9	1,2	Transferts courants	6,6	5,2
Biens et services	7,2	6,6	Autres dépenses	0,8	1,9
PIE courante	17,6	17,8			
Autres transferts	1,7	1,9			
Autres recettes	1,5	0,9			
<b>Capital</b>	<b>41,2</b>	<b>40,7</b>	<b>Capital</b>	<b>50,5</b>	<b>49,4</b>
PIE capital	12,8	11,9	Investissements	41,0	38,8
FEDER	9,8	7,1	Actifs financiers	0,4	1,1
Autres transferts	6,4	4,5	Passifs financiers	2,4	3,3
Actifs financiers	0,3	0,0	Transferts capital	6,5	6,0
Passifs financiers	8,2	15,6	Autres dépenses	0,2	0,2
Autres recettes	3,7	1,6			
Remplacements non abattus aux paiements	-	0,1			
Comptes d'ordre	-	0,6			
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## 9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre des Finances et du Ministre des Villes, de l'Administration Locale, du Logement et du Développement Régional, est l'entité qui exerce le contrôle administratif général sur les actes des collectivités locales.

La tutelle administrative, selon la Constitution et la loi (Loi 27/96 du 1 août), ne vise que le contrôle de la légalité des actes de la collectivité locale. Ainsi, la tutelle est exercée au travers d'inspections, d'enquêtes et d'investigations, moyennant le recueil et l'analyse d'informations et d'éclaircissements importants pour la vérification de l'exécution des lois et règlements par les organes et services des collectivités locales, aires métropolitaines et communautés inter municipales.

Les inspections se réalisent régulièrement, selon le plan annuel approuvé par les entités compétentes. Les enquêtes et les investigations sont déterminées par le gouvernement lorsqu'il y a des raisons valables.

Les illégalités commises concernant la gestion locale peuvent provoquer deux sortes de sanctions: la perte de mandat, en cas d'illégalités commises individuellement par les membres des organes locaux ou la dissolution des organes, lorsque les illégalités sont le résultat de leur propre action ou de leur omission d'agir.

La perte de mandat s'applique à:

- l'absence aux séances ou aux réunions des organes locaux;
- des situations d'inéligibilité;
- l'inscription dans un parti politique différent de celui présenté au suffrage électoral;
- l'intervention dans des procédures, des actes ou des contrats envisageant l'obtention d'avantages patrimoniaux à titre personnel;
- la constatation, après l'élection, d'une pratique – par action ou omission – effectuée pendant le mandat précédent ou d'actes pouvant justifier la perte de mandat.

La dissolution des organes est applicable notamment à:

- la non exécution des décisions des tribunaux;
- l'obstruction à la réalisation des inspections, des enquêtes et des investigations, à la prestation de renseignements ou à l'accès aux documents;
- la violation des instruments d'aménagement du territoire ou de la planification urbaine;
- l'exigence de taux, de plus-values ou de compensations illégales;
- la non approbation du budget et des comptes de gestion;
- le dépassement des seuils d'endettement et des frais de personnel.

Les décisions de perte de mandat et de dissolution des organes locaux reviennent aux tribunaux administratifs de la circonscription, selon une procédure d'urgence.

La tutelle administrative ne peut pas viser le contrôle de l'opportunité des actes des collectivités locales. En effet, et dans le respect du principe constitutionnel de l'autonomie locale, la seule tutelle qui existe est celle de la légalité.

La vérification des comptes des collectivités locales est effectuée de deux façons:

- dans les collectivités locales, par les organes délibérants respectifs qui ont la compétence légale d'analyser et d'approuver les documents et comptes de gestion présentés par les organes exécutifs;
- en dehors des collectivités locales, par la Cour des comptes qui a la compétence légale de contrôler les comptes des collectivités locales.

Outre les compétences générales attribuées au Ministre des Finances et au Ministre des Villes, de l'Administration Locale, du Logement et du Développement Régional, il incombe également au Ministre de l'Intérieur de déterminer la gravité des faits constituant des violations des droits, libertés et garanties des citoyens, commises par les agents de la Police Municipale dans l'exercice de leurs fonctions.

Au-delà de la tutelle administrative, il existe une autre forme de contrôle de l'activité des collectivités locales qui est la ratification, par le Ministère des Villes, de l'Administration Locale, du Logement et du Développement Régional des plans directeurs municipaux (qui incombent aux organes exécutifs des communes et sont approuvés par les assemblées délibérantes respectives).

Cette ratification est destinée à vérifier la conformité des plans municipaux avec certaines normes légales et réglementaires, ainsi que la conformité et l'articulation avec d'autres plans supra municipaux.

Une autre forme de contrôle de l'activité des collectivités locales est exercée par la Cour des comptes qui est compétente non seulement pour juger les comptes respectifs, mais aussi pour contrôler, *a priori*, la légalité et la couverture budgétaire des dépenses qui engagent, à plus ou moins long terme, la responsabilité financière des collectivités locales.

## **10. RECOURS DES INDIVIDUS CONTRE DES DÉCISIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Dans le cadre de leurs activités, les organes municipaux doivent traiter avec équité et impartialité tous ceux à qui ils ont affaire.

Chaque fois qu'un particulier n'est pas d'accord avec les délibérations des organes de la collectivité locale ou avec les décisions de leurs titulaires, il pourra porter plainte contre l'organe respectif ou introduire un appel contentieux auprès du tribunal administratif.

En outre, il faut noter que les citoyens peuvent avoir recours au Médiateur qui a la tâche de défendre leurs droits et libertés et qui doit également s'assurer que l'Etat respecte les principes d'équité et de légalité.

Dans ce contexte, les citoyens peuvent demander directement au Médiateur d'intervenir pour défendre les droits auxquels on a porté atteinte ainsi qu'en cas de non respect de la loi, particulièrement dans des matières d'intérêt public.

Les actes des collectivités locales peuvent faire l'objet d'appel devant les tribunaux et être annulés pour vice de forme, incompétence ou violation de la loi. En outre, les collectivités locales sont civilement responsables en cas de violation de droits des tiers ou de dispositions légales protégeant leurs intérêts.

La Constitution garantit aux citoyens, ainsi qu'à leurs associations, le droit d'action populaire permettant d'introduire un appel contre des infractions portant atteinte à la santé publique, à la préservation de l'environnement, aux droits des consommateurs, à la qualité de la vie ou au patrimoine culturel.

La Constitution garantit également la tutelle effective des droits ou intérêts des citoyens légalement reconnus, comme par exemple la reconnaissance de leurs droits ou intérêts, la contestation de tout acte administratif pouvant les léser et la définition des actes administratifs devant être pratiqués par les municipalités en vertu de la loi.

La loi des tribunaux administratifs portugais a subi une réforme en 2004 afin d'élargir les garanties d'application dans la pratique des normes prévues par la Constitution et de lutter contre la lenteur des procédures administratives.

## 11. PERSONNEL ADMINISTRATIF LOCAL

Le personnel de l'administration locale se répartit dans les groupes suivants: dirigeants, techniciens supérieurs, techniciens, techniciens professionnels, personnel administratif, personnel auxiliaire et ouvriers.

Le personnel dirigeant assume des fonctions de direction et de coordination des services. Il est en général titulaire d'une maîtrise (4 ou 5 années d'université).

Pour le personnel technique de niveau supérieur, ayant des fonctions de conception, on exige également un diplôme de maîtrise. Les qualifications minimales exigées pour l'autre personnel technique de niveau supérieur sont un diplôme d'études supérieures non universitaires.

Pour toutes les autres catégories de personnel qui ont des fonctions d'exécution, les diplômes suivants sont exigés: BTS, école professionnelle, école spécialisée d'enseignement artistique ou équivalente, pour le groupe de personnel technique professionnel; l'année de Première ou équivalente pour le personnel administratif et finalement la scolarité obligatoire pour le personnel auxiliaire et ouvrier, outre des conditions complémentaires se rapportant à des activités spécifiques (permis de conduire pour les chauffeurs, etc...) – Décret-loi 404-A/98 du 18 décembre, Loi 44/99 du 11 juin et Décret-loi 412-A/98 du 30 décembre.

En 1995, la filière de police administrative municipale a été créée. Elle a un régime spécial par rapport aux autres en raison de ses spécificités. Cette question est actuellement réglémentée par le Décret-loi 39/2000 du 17 mars.

Le personnel des pompiers professionnels de l'administration locale (municipaux et des sapeurs) est également régi par un régime spécial (Décret-loi 106/2002, du 13 avril).

Les municipalités sont autonomes dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement de leurs services. L'article 243 de la Constitution de la République Portugaise stipule que les collectivités locales doivent avoir leur propre personnel. Le régime des fonctionnaires et agents de l'Etat s'applique aux fonctionnaires et agents de l'administration locale, avec les adaptations nécessaires.

Il appartient au président de la mairie de prendre les décisions relatives à la gestion et à la direction des ressources humaines de la municipalité.

Dans l'administration locale, la compétence pour embaucher du personnel appartient à l'organe exécutif de la collectivité locale et ne doit subir aucune influence extérieure.

Les effectifs au service des municipalités sont d'environ 83 873 (données au niveau national, 1999), répartis entre les groupes de personnel suivants:

**GROUPES DE PERSONNEL – TOTAL NATIONAL**

Personnel dirigeant	1 605
Personnel technique supérieur	4 236
Personnel technique	896
Personnel technique professionnel	6 951
Personnel administratif	11 433
Personnel auxiliaire	33 121
Personnel ouvrier	23 063
Pompiers municipaux	2 044
Personnel informatique	524

**STRUCTURE DU PERSONNEL DES MUNICIPALITÉS (%)**

Personnel dirigeant	2%
Personnel technique supérieur	5%
Personnel technique	1%
Personnel technique professionnel	8%
Personnel administratif	14%
Personnel auxiliaire	40%
Personnel ouvrier	27%
Pompiers municipaux	2%
Personnel informatique	1%

**12. RÉFORMES ENVISAGÉES OU EN COURS**

Le transfert de nouvelles attributions et compétences aux collectivités locales a été prévu par la loi-cadre sur les régions administratives en vue de créer un nouvel échelon au sein de l'administration locale. Cependant, les résultats du référendum de 2001 n'ont pas été ceux escomptés et de ce fait la procédure est en suspens.

Cependant, les objectifs inhérents au processus de décentralisation, actuellement mis en place grâce à la réforme des modèles d'organisation territoriale au niveau municipal sont en cours. Ils font par ailleurs l'objet d'une réglementation fixée par les lois n° 10/2003 et 11/2003 du 13 mai.

Parallèlement, le transfert de nouvelles compétences aux municipalités est en cours et fait l'objet de la Loi 159/99 du 14 septembre (loi-cadre de transfert d'attributions et de compétences aux collectivités locales).

Ce cadre législatif vise le transfert de plus d'attributions et compétences aux municipalités qui pourront ainsi mieux s'organiser et développer des compétences d'intérêt commun dans un cadre supra municipal. Ainsi, les objectifs ratifiés par la Charte Européenne de l'Autonomie Locale seront mis en œuvre, améliorant l'efficacité des responsabilités administratives qui seront plus proches des citoyens.

D'autre part, au niveau infra municipal, les municipalités ont choisi de structurer les différents services afin d'augmenter l'efficacité et la performance du système administratif.

C'est la Loi 58/98 du 18 août qui régleme la création d'entreprises municipales et inter municipales.

A l'instar de l'administration centrale, les municipalités ont également modifié le cadre légal concernant les fonctions des dirigeants des collectivités locales en instituant un diplôme destiné au personnel dirigeant des nouvelles entités supra municipales.

Le nouveau système d'évaluation de la performance a pour but de révolutionner le processus d'évaluation des fonctionnaires et dirigeants et constitue l'un des principaux outils de modernisation de l'administration publique portugaise. Il s'encadre dans une réforme globale en cours et vise la préparation de l'administration publique portugaise face aux exigences imposées par la société actuelle, plus particulièrement par le biais d'une culture de gestion par objectifs au service du citoyen et de l'entreprise.