

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 127 (2003)¹ sur la démocratie locale et régionale au Portugal

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. l'article 2, paragraphe 1 *b.*, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui dispose que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe «[a pour objectif] de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. l'article 2, paragraphe 3, de la même résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres, qui dispose que «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) qui énoncent des principes directeurs pour l'élaboration des rapports énoncés;

2. Gardant à l'esprit le rapport explicatif CG (10) 5 sur la démocratie locale et régionale au Portugal, élaboré, à la suite de deux visites officielles à Lisbonne (30-31 janvier et 21 mars 2003) et d'une visite officielle à Funchal (5-6 mars 2003), par M^{me} Kathryn Smith (Royaume-Uni, Chambre des pouvoirs locaux) et M. Miljenko Doric (Croatie, Chambre des régions), avec l'assistance de M. Eivind Smith, vice-président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après: la Charte), qu'il convient de remercier;

3. Remerciant:

a. l'Association nationale des municipalités du Portugal pour l'aide précieuse qu'elle a apportée à l'élaboration du rapport sur la démocratie locale et régionale au Portugal;

b. le ministère de la Ville, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, l'Assemblée de la République, l'Association nationale des paroisses du Portugal, les membres de la délégation portugaise auprès du CPLRE et les gouvernements régionaux de Madère et des Açores, ainsi que M. Montalvo, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte, de l'aide qu'ils ont apportée à la préparation du rapport et des commentaires d'une grande utilité qu'ils ont effectués tout au long des visites;

4. Souhaitant attirer l'attention des autorités nationales portugaises sur les observations et recommandations ci-après:

a. en ce qui concerne les réalisations démocratiques, le Congrès:

i. félicite le Portugal pour les succès obtenus dans le domaine de l'autonomie locale et régionale depuis l'instauration du système démocratique actuel par la Constitution de 1976;

ii. reconnaît que des progrès notables ont été réalisés par le Portugal depuis 1976 en ce qui concerne le fonctionnement des deux régions autonomes, les Açores et Madère, ainsi que dans celui des municipalités et des paroisses de l'ensemble du pays;

b. en ce qui concerne le respect des principes énoncés dans la Charte, le Congrès:

i. relève que le système portugais actuel d'autonomie territoriale des deux régions autonomes ainsi que des municipalités et des paroisses suscite peu de remarques au regard des principes énoncés dans la Charte;

ii. constate avec satisfaction que le Portugal a été l'un des premiers Etats membres à signer la Charte, le 15 octobre 1985, et à la ratifier, le 18 décembre 1990 (entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991), sans aucune déclaration ni réserve particulière;

iii. constate avec satisfaction que la Charte peut être invoquée devant les tribunaux portugais et prise en compte pour résoudre des litiges entre des collectivités locales et régionales et l'Etat, ainsi qu'entre des collectivités locales et les régions autonomes;

c. en ce qui concerne le fondement constitutionnel de la démocratie locale et régionale, le Congrès:

i. relève que, conformément à la Constitution, le Portugal est un Etat unitaire;

ii. relève que la Constitution établit le fondement de l'autonomie locale et régionale au Portugal (partie III, titres VII et VIII) en prévoyant la création de pas moins de quatre niveaux différents de collectivités locales et régionales;

iii. constate avec satisfaction que la Constitution prévoit des garanties importantes pour que l'autonomie locale et régionale soit démocratique et effective dans les deux régions autonomes – les Açores et Madère;

iv. prend acte et se félicite de la volonté manifestée par le gouvernement actuel de poursuivre la décentralisation à la lumière de la Constitution et de la Charte;

5. Souhaitant aussi attirer l'attention des autorités nationales portugaises sur les observations et recommandations ci-après qui concernent les paroisses, le Congrès:

a. constate avec satisfaction que, conformément à la Constitution, les paroisses sont soumises aux mêmes

«principes généraux» (voir partie III, titre VII, chapitre I) que les autres catégories d'«autorités locales», c'est-à-dire les municipalités (sur l'ensemble du territoire du Portugal) et les régions administratives (sur le continent);

b. relève que les dispositions constitutionnelles concernant les paroisses sont le reflet d'une tradition ancienne qui veut que les affaires publiques soient organisées à un niveau local de base;

c. considère que les principales conditions fixées par la Charte en ce qui concerne les paroisses sont respectées par la législation portugaise et effectivement mises en œuvre en pratique;

d. constate avec satisfaction que l'Association nationale des paroisses du Portugal, depuis sa création récente, représente un nombre significatif d'élus locaux;

e. constate avec satisfaction que l'institution de la paroisse jouit d'une confiance et d'une affection considérables de la part de la population tout en représentant l'une des contributions les plus originales du Portugal au patrimoine européen dans le domaine de l'autonomie locale;

f. constate que, du fait de leur proximité par rapport à la population, les paroisses accomplissent des tâches qui vont parfois au-delà de ce que la loi exige d'elles;

g. recommande aux autorités portugaises:

i. d'envisager sérieusement d'augmenter la part des revenus des paroisses qui est versée par le gouvernement central (actuellement 2,5 %) afin de permettre aux paroisses de mieux s'occuper de nombreuses tâches importantes pour la population locale;

ii. d'examiner comment des représentants des paroisses peuvent être tenus informés et impliqués dans le travail du CPLRE, notamment dans la perspective de leurs futures compétences.

6. Souhaitant aussi attirer l'attention des autorités nationales portugaises sur les observations et recommandations ci-après concernant les communes, le Congrès:

a. estime que, même si les paroisses sont les collectivités locales les plus proches du citoyen, les municipalités sont les acteurs les plus importants et jouent un rôle de premier plan au niveau local;

b. constate avec satisfaction que les municipalités portugaises bénéficient d'une compétence générale pour entreprendre, de leur propre initiative, des activités ayant une incidence sur les intérêts de leurs citoyens, et que la législation prévoit un certain nombre de «fonctions des communes» au chapitre II de la loi n° 159/99 (la liste n'est pas exhaustive);

c. relève à cet égard que le chapitre III de la loi n° 159/99 ouvre la voie à une extension considérable des possibilités de transfert de fonctions et de compétences aux municipalités;

d. regrette cependant que, pour des raisons politiques et financières, cette disposition n'ait pas encore été entièrement mise en œuvre; en effet, le transfert effectif des très vastes compétences prévues dans le chapitre pertinent n'a commencé qu'en 2002;

e. constate que, du fait de leur proximité avec la population, les municipalités accomplissent des tâches qui vont parfois au-delà de ce que la loi exige;

f. constate, en ce qui concerne les finances locales, que la situation s'est globalement améliorée depuis 1993, année où l'application de la loi relative aux finances locales a été suspendue;

g. relève, toutefois, que cette situation s'est détériorée récemment à cause de l'interdiction d'accès aux crédits et exprime l'espoir qu'une fois la situation financière du pays assainie cette restriction sera levée;

h. exprime quelques préoccupations devant l'importance du recours actuel à des contrats entre le gouvernement central et certaines municipalités pour le cofinancement de projets d'aménagement local; le Congrès émet aussi quelques doutes concernant, d'une part, la réalité de la liberté dont dispose la municipalité pour influencer sur les termes du contrat et, d'autre part, l'opportunité d'y avoir recours pour des questions d'intérêt purement local (parkings, travaux de voiries, etc.);

i. prend acte de l'originalité des dispositions institutionnelles établies par la Constitution au niveau de la municipalité, dont les organes représentatifs sont l'assemblée municipale et la chambre municipale (toutes deux «représentatives» dans la mesure où elles sont élues par la population, et toutes deux collectives);

j. reconnaît que ce cadre institutionnel reflète l'importance dont jouissent les paroisses dans la vie des municipalités portugaises, ce qui pourrait même être excellent pour coordonner les activités des paroisses et des municipalités, comme le démontre le protocole signé en décembre 2002 entre l'Association nationale des municipalités et l'Association nationale des paroisses du Portugal;

k. relève aussi que, conformément à l'article 239 de la Constitution portugaise, il doit y avoir «un organe exécutif collégial responsable devant» l'assemblée élue dotée de pouvoirs de délibération, et considère par conséquent que le libellé de la Constitution ne pose pas de problème;

l. reconnaît toutefois, que, s'agissant de la manière dont le système portugais est établi et fonctionne dans la réalité, on peut se demander jusqu'à quel point le critère de «responsabilité» est respecté dans l'ensemble du système;

m. reconnaît en même temps que l'assemblée a d'importantes fonctions de surveillance générale et un rôle de définition de la politique (budget, impôts locaux, emprunts, plans d'urbanisme, etc.) et qu'aucune mesure ou décision importante ne peut être prise sans son approbation officielle (sur un certain nombre de points présentés par la chambre municipale, l'assemblée a la possibilité d'adopter des propositions sous une forme modifiée ou, bien entendu, de les refuser);

n. constate que l'assemblée ne peut pas renverser officiellement l'exécutif, car les deux organes sont élus au suffrage direct, mais qu'elle peut bloquer ses activités en n'approuvant pas ses propositions;

o. relève en même temps que ce système original fonctionne au Portugal depuis 1976 sans aucun problème ni changement important, bien que des discussions sur la réforme du système aient eu lieu par le passé;

p. recommande aux autorités portugaises:

i. de continuer à réfléchir à la répartition juste et équitable des fonctions et des compétences entre l'Etat central et le niveau local/les niveaux locaux dans le cadre fixé par la loi n° 159/99 et dans le respect des principes de la Charte;

ii. de veiller, conformément à leur engagement politique, à ce que le transfert de pouvoirs s'accompagne des ressources financières et matérielles nécessaires;

iii. de réfléchir avec des représentants des collectivités locales aux moyens qui permettraient de mieux équilibrer les relations entre l'assemblée et l'organe exécutif de la municipalité, et de se demander encore comment le système institutionnel pourrait être amélioré à la lumière de l'article 3, paragraphe 2, de la Charte, en rendant l'organe exécutif encore plus responsable devant l'assemblée;

q. recommande aussi:

i. que le statut de la loi relative aux finances locales soit renforcé de manière que les prévisions budgétaires des communes ne soient pas altérées par les budgets nationaux annuels;

ii. que les éventuelles exonérations d'impôts et de taxes locales soient décidées d'un commun accord entre le gouvernement national et les représentants des communes (à défaut, cela peut avoir une incidence sur la fermeté des finances locales);

iii. que les limites strictes imposées à l'autonomie, s'agissant de fixer le taux des impôts locaux, fassent, en temps utile, l'objet de plus amples discussions à la lumière de l'article 9, paragraphe 3, de la Charte;

iv. que soit revue la pratique des contrats de programme entre le gouvernement central ou régional et certaines municipalités pour le cofinancement de projets d'aménagement local si ces contrats portent sur des questions d'intérêts purement locaux;

v. de réfléchir à la façon dont les possibilités financières des municipalités pourraient être encore renforcées pour leur permettre de mieux exercer leurs compétences.

7. Souhaitant aussi attirer l'attention des autorités nationales portugaises sur les observations et recommandations ci-après qui concernent les régions autonomes, le Congrès:

a. constate que les régions autonomes existent depuis les premières années du régime constitutionnel actuel

du Portugal et que leur autonomie semble s'être bien développée;

b. constate avec satisfaction que, ces trente dernières années, depuis l'instauration du régime démocratique actuel au Portugal, les deux régions ont connu un développement remarquable qui est dû, sans aucun doute, en grande partie, à la manière dont les deux systèmes de gouvernement régional ont pu fonctionner dans l'intérêt de leurs populations respectives;

c. relève que les garanties fondamentales de l'autonomie prévues par la Constitution semblent être globalement bien respectées – en ce qui concerne le champ d'application du transfert de compétences aux deux assemblées régionales, les possibilités financières qu'elles ont de mener à bien leurs tâches et de lancer des projets de leur propre initiative, le strict respect du principe de légalité dans les différentes formes de tutelle et leur accès à la justice pour défendre leurs prérogatives en vertu de la Constitution et du droit portugais.

d. considère en même temps qu'il faudrait clarifier la délimitation des compétences entre les régions autonomes et l'Assemblée de la République, surtout en raison du caractère relativement vague des deux critères employés par la Constitution pour délimiter les pouvoirs des assemblées régionales («principes fondamentaux des lois générales de la République» et «questions qui présentent un intérêt spécifique pour les régions», c'est-à-dire l'article 227.a combiné à l'article 112, paragraphe 5, de la Constitution);

e. recommande aux autorités portugaises:

i. que tous les efforts soient faits, dans l'esprit de la Charte, pour délimiter encore plus clairement les frontières de l'autonomie régionale;

ii. que, pour résoudre les conflits institutionnels, l'on tienne dûment compte de la situation spécifique des régions autonomes;

iii. qu'une meilleure définition des questions qui présentent un intérêt spécifique pour les régions autonomes se fonde sur le principe de subsidiarité consacré par la Charte et par le droit portugais, principe dont devraient s'inspirer toutes les décisions des autorités nationales;

f. recommande aux autorités portugaises et à l'Union européenne que les régions autonomes des Açores et de Madère continuent de bénéficier en tant que régions «ultrapériphériques» de l'Union européenne des fonds structurels indispensables de l'Union aussi bien que d'autres formes d'aide et de dérogations prévues par l'article 299.2 du Traité d'Amsterdam.

8. Souhaitant aussi attirer l'attention des autorités nationales portugaises sur les observations et recommandations ci-après qui concernent les perspectives d'une éventuelle régionalisation, le Congrès:

a. estime que, de manière générale et compte tenu de l'expérience réussie de nombreux pays d'Europe, des autorités régionales élues démocratiquement ont un large

potentiel pour assumer certaines fonctions en matière d'économie et de développement durable qui sont un élément essentiel de la subsidiarité;

b. prend acte des résultats du référendum du 8 novembre 1998 sur la création de huit régions au Portugal continental (64 % des 49 % d'électeurs qui ont participé au vote se sont prononcés contre la proposition) et constate qu'aucune région n'a été créée jusqu'à présent sur le continent, bien que la Constitution prévoit la création des régions administratives;

c. considère qu'en 1998, dans leur grande majorité, les électeurs n'étaient pas d'accord avec le système concret de régionalisation qui était proposé et ont, en conséquence, voté contre celui-ci;

d. reconnaît que, depuis 1998, la classe politique ne s'est guère manifestée en faveur de la relance de cette question (peut-être pourrait-on la relancer après avoir quelque peu remanié le schéma régional proposé en 1998);

e. souligne que la régionalisation pourrait être un moyen adéquat pour résoudre certaines des questions en suspens au Portugal, notamment celle du fossé qui ne cesse de se creuser entre les zones côtières et celles de l'intérieur;

f. considère qu'il y aurait peut-être lieu de se demander si d'authentiques régions ayant un fondement historique et une cohérence géographique (sources potentielles de solidarité et de cohésion territoriale et sociale), dotées de pouvoirs forts et bien définis, pourraient répondre à certaines des questions en suspens;

g. pense qu'un tel schéma régional serait plus adapté à la formation d'entités correspondant aux identités et aspirations traditionnelles des populations concernées, et que des régions, dans ce contexte, conviendraient peut-être mieux pour servir aussi les populations ne vivant pas dans les zones urbanisées qui sont déjà parmi les plus développées;

h. pense toutefois que les structures supramunicipales déjà créées ou envisagées (communautés urbaines, par exemple) ne devraient pas se substituer aux futures régions qui seraient fondées sur des identités traditionnelles et des schémas de cohésion territoriale;

i. considère qu'un schéma révisé de «régions administratives» comportant une partie côtière et une partie située à l'intérieur des terres pourrait même être bénéfique aux parties du pays qui ont connu jusqu'à présent un développement moins marqué et qu'il aurait plus de chances de rencontrer les faveurs de l'électorat;

j. soutient sans réserve tout débat public qui pourrait être inscrit au calendrier politique du pays relativement à une éventuelle régionalisation sur le continent;

k. recommande aux autorités portugaises:

i. d'apporter leur soutien à tout débat public qui pourrait avoir lieu relativement à une éventuelle régionalisation sur le continent;

ii. d'envisager de faire des régions avec un certain fondement historique basé sur des identités traditionnelles et des schémas de cohésion territoriale le point de départ de toute nouvelle avancée sur la voie d'une éventuelle régionalisation;

iii. de poursuivre dans les années à venir un dialogue politique avec le Congrès sur les perspectives et les voies d'une éventuelle régionalisation;

9. Invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à transmettre la présente recommandation aux autorités nationales portugaises et aux institutions de l'Union européenne.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 21 mai 2003, 2^e séance (voir document CG (10) 5, projet de recommandation présenté par M^{me} K. Smith et M. M. Doric, rapporteurs).